

# Lassitude politique après la fusion des communes glaronaises

La fusion radicale de communes dans le canton de Glaris en a-t-elle valu la peine ? Des doutes sont permis, tant sur le plan économique que du point de vue démocratique.

*Bruno S. Frey, Anthony Gullo, Andre Briviba*

**Abrégé** Décidée lors de la Landsgemeinde de 2006, la forte réduction du nombre de communes dans le canton de Glaris n'a eu que de faibles retombées financières. En revanche, le taux de participation, indicateur important de la relation de la population au processus démocratique, a reculé, surtout par rapport aux cantons voisins. Cette évolution regrettable de la relation des citoyens avec la démocratie suisse devrait être suivie attentivement.

**E**n 2006, la Landsgemeinde de Glaris a approuvé une modification spectaculaire de la constitution cantonale et l'a confirmée l'année suivante: le canton de Suisse centrale ne compte plus que trois communes (Glaris-Nord, Glaris et Glaris-Sud) depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2011, en lieu et place des 25 communes historiques. Comment en est-on arrivé à ce résultat remarquable ?

Les partisans de la fusion argumentaient que les communes historiques étaient souvent trop petites. Les prestations étatiques ne pouvaient par conséquent n'être offertes qu'à un coût élevé. En outre, les limites des communes ne correspondaient souvent pas à l'usage des biens publics: il en résultait des effets dits «de débordement» («spill over»). La réduction du nombre de communes devait donc avant tout permettre d'exploiter les effets d'échelle et de rapprocher l'offre de prestations étatiques des demandeurs. Les communes avouaient en outre souvent avoir de la peine à recruter des bénévoles pour assumer les charges communales.

Les opposants doutaient pour leur part que ces effets positifs se produiraient effectivement. Ils craignaient surtout que l'attachement de la population à son lieu de domicile et les décisions politiques afférentes s'en trouvent affaiblies, voire perdues.

## Un bénéfice modeste

Contrairement à des pays comme le Danemark, la Suède ou la Grande-Bretagne, les communes suisses ne fusionnent pas à la suite d'une décision des autorités, mais des électeurs. Dans la littérature scientifique, les effets des fusions de communes suisses ont été étudiés à plusieurs reprises. D'après une

étude datant de 2002, la suppression de communes dans le canton de Soleure a entraîné une augmentation des dépenses publiques<sup>1</sup>. Une autre enquête portant sur 35 fusions de communes survenues entre 2001 et 2014 n'a en revanche relevé aucun effet sur les finances locales<sup>2</sup>. L'effet n'est pas non plus univoque en ce qui concerne les dépenses et l'endettement public: seules les dépenses administratives ont légèrement reculé<sup>3</sup>.

Une autre étude de 2019 s'est penchée sur

1 Lüchinger et Stutzer (2002).

2 Steiner et Kaiser (2017).

3 Studerus et al. (2020).

la fusion des communes du canton de Glaris<sup>4</sup>. Les auteurs ont certes relevé de maigres économies dans des domaines spécifiques, mais celles-ci remontaient largement à la redistribution des charges entre canton et communes à la suite de la réduction du nombre de ces dernières. Elles auraient donc aussi été possibles sans la fusion.

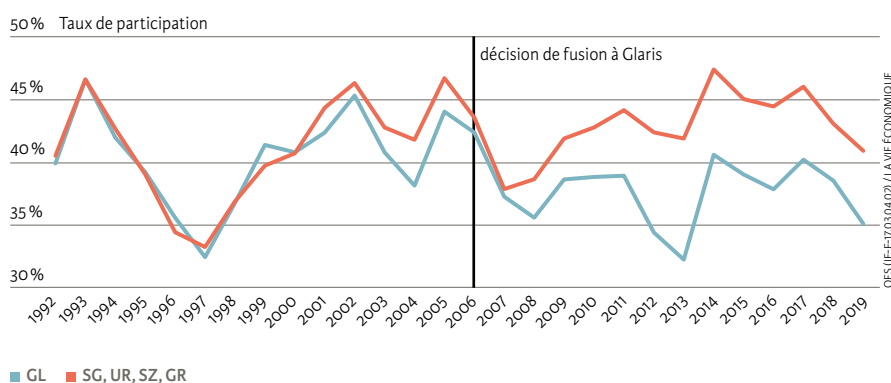
Toutes les études citées recourent à des méthodes économétriques modernes comme celle des contrôles synthétiques. Elles montrent globalement que les avantages des fusions de communes sont souvent faibles, voire inexistantes sur le plan économique. Ils peuvent donc être difficilement avancés comme argument de poids en faveur des fusions.

4 Hofmann et Rother (2019).

Un panneau «On vote aujourd'hui» devant la maison de commune de Glaris – l'une des trois restantes dans le canton.



## Taux de participation dans le canton de Glaris et dans les cantons voisins (1991–2019)



Reste à savoir si l'attachement de la population aux processus politiques est influencé par la disparition des communes historiques. Les auteurs du présent article ont donc étudié les taux de participation avant et après la fusion des communes du canton de Glaris. Le taux de participation est en effet un critère approprié pour mesurer la force de la relation des électeurs avec la démocratie telle qu'elle est couramment vécue en Suisse. Voilà pourquoi la modification du taux de participation analysée après la fusion des communes glaronnaises est particulièrement pertinente.

### Les votations, un premier indicateur

Les taux de participation lors des scrutins fédéraux avant et après 2006 ont donc été comparés. Deux périodes ont été étudiées à cet effet: 1971–2005 et 2006–2019. Jusqu'en 2005, le taux de participation dans le canton de Glaris était de 41,3%. Dans la seconde période sous revue, il est tombé de 4 points de pourcentage. Cette diminution indique un fléchissement de la relation entre le corps électoral et le monde politique. Les craintes des adversaires de la fusion semblent donc se confirmer.

On pourrait argumenter que le taux de participation a diminué dans toute la Suisse ces dernières années et que le recul dans le canton de Glaris correspond à une tendance

générale, sans résulter de la fusion des communes. Les statistiques présentent toutefois un tableau différent: à l'échelon national, le taux de participation était de 43,2% lors de la période précédant la décision de 2006 et a augmenté de 1,9 point au cours de la seconde période. La différence entre l'ensemble de la Suisse et le canton de Glaris s'élève donc au total à 5,9 points de pourcentage – en défaveur du canton de Glaris.

Toutefois, cette comparaison est quelque peu problématique, car la composition démographique et économique du canton de Glaris diffère fortement de celle de l'ensemble de la Suisse. Pour cette raison, le taux de participation du canton de Glaris a donc été comparé à ceux des cantons voisins de Saint-Gall, d'Uri, de Schwyz et des Grisons, qui lui ressemblent aux niveaux démographique et économique (voir *illustration*). Il apparaît que d'une période à l'autre, le taux de participation des cantons limitrophes aux scrutins fédéraux a progressé de 1,2 point, pour atteindre 42,6% en moyenne. La différence s'élève donc à 5,2 points de pourcentage en défaveur de Glaris.

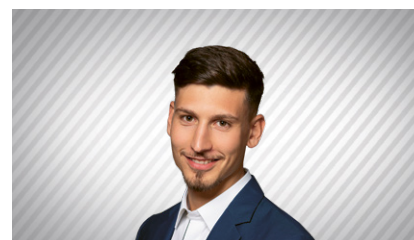
En résumé, on constate que les avantages financiers escomptés des fusions de communes sont minimes, voire imperceptibles dans certains cas. En revanche, le taux de participation a nettement reculé dans le cas du canton Glaris, où le nombre de communes a subi de loin la plus forte diminution. Ce recul indique un attachement moindre du corps

électoral à la politique démocratique, ce qui se reflète dans le taux de participation aux scrutins fédéraux. L'attachement au lieu de domicile s'est affaibli. Cette évolution regrettable peut tout à fait s'inverser ces prochaines années, lorsque la population se sera habituée aux trois nouvelles communes. Il s'agira toutefois de surveiller l'évolution future des rapports des citoyens avec leur circonscription politique.



**Bruno S. Frey**

Professeur invité permanent d'économie à l'université de Bâle, directeur de recherche au Centre de recherche en économie, en gestion et en sciences humaines (Crema) à Zurich



**Anthony Gullo**

Collaborateur scientifique, Centre de recherche en économie, en gestion et en sciences humaines (Crema), Zurich



**Andre Briviba**

Collaborateur scientifique, Centre de recherche en économie, en gestion et en sciences humaines (Crema), Zurich

### Bibliographie

Hofmann R. et Rother N. (2019). «Was it worth it? The territorial reform in the canton of Glarus». *Revue suisse de science politique*, 25(2), 128–156.

Lüchinger S. et Stutzer A. (2002). «Skalenerträge in der öffentlichen Kernverwaltung. Eine empirische Analyse anhand von Gemeindefusionen». *Revue suisse de science politique*, 8(1), 27–50.

Steiner R. et Kaiser C. (2017). «Effects of amalgamations: Evidence from Swiss municipalities». *Public Management Review*, 19(2), 232–252.

Studerus J., Schaltegger C.A. et Zell L. (2020). *Do municipal mergers increase local government efficiency?* Manuscrit non publié.