

L'évolution des dépenses de fonctionnement

Le Service des communes du Canton du Tessin a effectué une première analyse sur l'évolution de la dépense communale dans un groupe de sept communes qui ont fusionné en 2004. La plus petite compte aujourd'hui quelque 500 habitants et la plus grande 50 000. Comment les dépenses de fonctionnement se sont développées après les fusions?

Depuis une dizaine d'années, les fusions de communes ont augmenté très rapidement. La fusion est en général présentée comme une possibilité d'améliorer la gestion et de renforcer l'autonomie des communes ainsi que leur rôle politique¹. Même dans les cantons qui y étaient plutôt opposés, les fusions de communes se sont multipliées. C'est le cas notamment du Canton du Tessin dans lequel, entre 2000 et 2010, 25 projets de fusion ont été concrétisés. Par effet de ces fusions, le nombre des communes tessinoises est passé de 245 à 157.

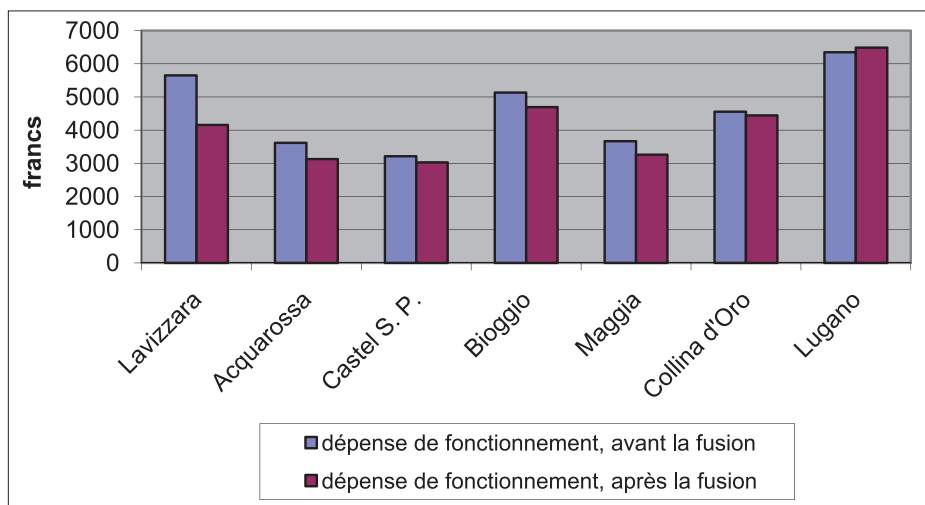
Il y a plusieurs arguments en faveur des fusions. Les aspects relatifs à la gestion financière sont toutefois presque toujours prééminents. Alors que dans les communes concernées ce sont souvent les comparaisons entre les taux d'imposition fiscaux d'avant et d'après la fusion ainsi que d'éventuelles modifications du degré d'autonomie dans les décisions financières qui sont débattues, dans les réflexions des spécialistes des finances communales, l'attention se porte plutôt sur la possible évolution des dépenses dans les communes fusionnées². Ces spécialistes insistent surtout sur la possibilité d'améliorer le degré d'efficacité de la dépense en profitant des économies d'échelle ainsi que d'autres possibilités de rationalisation conséquent à une fusion, notamment dans les petites communes. Il est donc intéressant de suivre l'évolution des dépenses de fonctionnement dans les communes fusionnées, surtout lorsque, comme c'est le cas au Tessin, le processus de fusion concerne des communes de petite et de grande taille.

L'échantillon de communes étudié et la méthode d'analyse

Pour vérifier les effets des fusions, on a analysé l'évolution de la dépense de fonctionnement de 7 nouvelles communes tessinoises qui ont été constituées en 2004, en fusionnant 42 communes préexistantes. Il s'agit de communes de différente taille situées aussi bien dans



La nouvelle Commune de Maggia est née le 5 avril 2004 avec le rattachement des communes Aurigeno, Coglio, Giumaglio, Lodano, Maggia, Moghegno et Someo. Photo: Commune de Maggia



Evolution de la dépense de fonctionnement par tête d'habitant dans les communes fusionnées. Graphique: mäd

des régions rurales que dans des régions urbaines: Lavizzara (599 habitants en 2008), Acquarossa (1848), Castel San Pietro (2127), Bioggio (2380), Maggia (2390), Collina d'Oro (4501) et Lugano (54 914). L'évolution des dépenses de fonctionnement a été analysée en comparant la dépense par tête avant et après la fusion. Pour représenter la situation d'avant la fusion, on a calculé la moyenne de la dépense par tête des trois années précédant la fusion, à savoir la période 2001 à 2003. Par contre, pour illustrer la situation d'après la fu-

sion, on a calculé la moyenne de la dépense par tête des années 2007 et 2008, les deux dernières années pour lesquelles on disposait de données pour toutes les communes. Pour simplifier la présentation des tendances évolutives, on a synthétisé la dépense de fonctionnement en quatre grands postes, à savoir:

- la dépense pour le personnel et l'achat de biens et services (comptes 30 et 31 du modèle de comptes harmonisé)
- les intérêts passifs et les amortissements (comptes 32 et 33)

- les remboursements nets aux entités publiques (compte 35 moins compte 45)
 - les contributions propres (compte 36)
- Ces quatre groupes de comptes réunissent plus de 90% de la dépense de fonctionnement communale. Il est utile d'ajouter que le degré d'autonomie des communes dans les décisions concernant l'affectation de moyens à ces quatre catégories de dépenses varie d'une catégorie à l'autre. Il est élevé pour les dépenses de personnel et l'achat de biens et services, alors qu'il est relativement bas pour deux autres catégories de dépenses, c'est-à-dire les intérêts passifs et les amortissements d'un côté, et les remboursements nets aux entités publiques de l'autre. En ce qui concerne enfin les contributions propres (celles aux fonds centraux des assurances sociales, celles liées à la politique des personnes âgées et celles au fonds de péréquation cantonal), nous pensons qu'il s'agit de dépenses pour lesquelles la marge d'intervention de la commune est nulle.

Une diminution des dépenses dans six des sept communes

On constate que les dépenses de fonctionnement par habitant ont diminué dans six des sept communes fusionnées. La diminution a été importante surtout dans les communes de petite taille. Seulement dans la commune la plus grande, Lugano, les dépenses par tête d'habitant ont quelque peu augmenté. Il faut maintenant observer que les dépenses de fonctionnement d'une commune fusionnée ont varié en fonction de deux catégories de facteurs. En premier lieu, en fonction des facteurs qui, durant la période d'observation, ont influencé l'évolution de la dépense locale dans toutes les communes du Canton, qu'elles aient fusionné ou pas. Mais sur l'évolution de la dépense des communes fusionnées agissent naturellement aussi les effets de la fusion. Pour essayer de mesurer la portée de ces effets, il est nécessaire de calculer les variations de la dépense en termes relatifs.

L'évolution de la dépense par tête

Pour cela, nous avons comparé les variations de la dépense dans les communes fusionnées avec les variations moyennes de la dépense dans toutes les communes du Canton, en utilisant le rapport entre la dépense par tête de la commune fusionnée et la dépense par tête moyenne des communes tessinoises. Maintenant,

- si la variation du rapport est négative, la fusion a déterminé une réduction de la dépense de fonctionnement par tête.
- si la variation du rapport est positive, la fusion a eu pour effet de faire augmenter la dépense de fonctionnement par tête.
- enfin, si la variation du rapport est nulle, la fusion n'a pas eu d'effets sur la dépense de fonctionnement par tête.

Le tableau présente les variations du rapport en question pour chaque commune et pour chaque catégorie de dépenses, ainsi que pour l'ensemble des dépenses de fonctionnement. Les pourcentages permettent d'affirmer que la fusion a eu un effet significatif sur l'évolution de la dépense de fonctionnement par tête des communes fusionnées. Cet effet est en général positif et s'est traduit en pratique, dans beaucoup de cas, en une réduction de la dépense par tête. Les effets les plus spectaculaires se sont manifestés dans les catégories de dépense dans lesquelles la marge de décision des communes, avant la fusion, était relativement basse, à savoir les dépenses provoquées par la dette (32+33) et celles dues à la collaboration intercommunale (35-45). La fusion a donc permis aux communes d'obtenir un degré d'autonomie plus élevé dans les décisions concernant leurs dépenses de fonctionnement. Les économies d'échelle ont joué, au contraire, un rôle assez limité. On peut relever leur influence dans l'évolution des dépenses pour le personnel et pour l'achat de biens et services (30+31). Que l'effet des économies d'échelle soit limité est probablement dû, entre autres, au fait que,

en principe, la commune fusionnée a continué à employer tout le personnel occupé par les communes précédentes. Il est possible que, dans le long terme, au moment de la retraite d'une partie du personnel repris par la nouvelle commune, cet effet se manifeste d'une façon positive plus marquée.

Renforcer l'autonomie de décision financière de la commune

Il faut toutefois ajouter que l'augmentation de la dépense par tête de la catégorie 30+31 a également été déterminée par la dissolution de quelques associations de communes qui, auparavant, géraient des activités qui maintenant font partie de la gestion de la nouvelle commune. Elle est donc une conséquence directe de l'augmentation du degré d'autonomie de la commune fusionnée, compensée par une diminution dans la catégorie 35-45. On remarque enfin que la forte diminution de la dépense pour intérêts et amortissements est à attribuer au fait que, dans les communes en situation financière difficile, le Canton a contribué massivement, au moment de la fusion, au financement de la réduction de la dette publique. Sans ce cadeau de noces, la fusion n'aurait pas eu un effet de réduction des dépenses de fonctionnement de telle envergure. La fusion a donc renforcé l'autonomie de décision financière de la commune. Cette conclusion s'applique surtout aux communes de petite et moyenne taille.

Daniela Baroni, collaboratrice scientifique auprès de la Sezione enti locali du Département des institutions du Canton du Tessin; Angelo Rossi, professeur honoraire de l'IDHEAP. Les données ont été recueillies par Alessandro Speziali, stagiaire à la Sezione enti locali.

¹ La loi tessinoise sur les fusions indique comme but la constitution de communes fonctionnelles et autonomes: les fusions sont encouragées notamment pour stimuler le débat démocratique, améliorer la capacité d'entreprendre des projets et le pouvoir contractuel, favoriser une correcte répartition des compétences, promouvoir une utilisation rationnelle du territoire, créer des communes fonctionnelles du point de vue administratif et financièrement autonomes avec une gestion rationnelle et économique (art. 2 Legge sulle aggregazioni e separazioni dei Comuni del 16 dicembre 2003)

² «The Economics of State and Local Government», Werner Z. Hirsch, 1970, Mc Graw Hill Book company, New York; «Governing Local Public Economies», Ronald J. Oakerson, 1999, Institute for Contemporary Studies Press, Oakland

Communes	Totale	30+31	32+33	35-45	36
Lavizzara	-30,0%	-7,7%	-74,3%	-41,2%	-7,2%
Acquarossa	-18,0%	+22,4%	-21,4%	-86,5%	-9,7%
Castel S. Pietro	-10,8%	-8,6%	-34,3%	+41,8%	-7,8%
Bioggio	-10,2%	-12,0%	-34,3%	+7,5%	-1,6%
Maggia	-15,4%	-11,9%	-49,4%	+17,3%	+8,8%
Collina d'Oro	+1,9%	+56,1%	+38,7%	-49,3%	+15,5%
Lugano	0,0%	+4,7%	+0,8%	+3,4%	-10,3%

Variation de la dépense de fonctionnement par tête dans les communes fusionnées.

Tableau: màd