

Redéfinition de l'espace d'action publique au niveau local: entre stabilité institutionnelle et nécessités fonctionnelles

de

KATIA HORBER-PAPAZIAN

avec la collaboration de

SERGE TERRIBILINI

I. Introduction

Il y a 10 ans, lorsque le professeur Raimund E. Germann intervenait dans le cadre du cours de politique locale de l'IDHEAP, il soulignait à chacun de ses exposés la singulière stabilité du nombre des communes suisses, et, par là, leur peu d'empressement à fusionner, puis il prédisait que les thèmes d'avenir au niveau local seraient ceux de la collaboration intercommunale et très certainement du renforcement de la place des communes dans le cadre du système fédéraliste (Germann 1996; 65-67). Dans ce cadre, il voyait dans le „by-passing“ (relation directe de la Confédération avec les communes sans passer par l'échelon cantonal) un facteur précurseur du renforcement du rôle des communes dans le système politique suisse.

L'histoire lui a-t-elle donné raison? Les hypothèses sous-jacentes à ses prédictions sont-elles vérifiées? Quels facteurs explicatifs avancer? Quelle réponse, enfin, apporter à la question centrale de tous les débats actuels sur le rôle et la place des communes dans le système fédéraliste: vers quel type de redéfinition de l'espace d'action publique au niveau local s'achemine-t-on? Est-ce celui proposé en son temps par Raimund E. Germann? Voilà les quelques questions qui vont guider la réflexion qui suit. Celle-ci s'articulera autour des trois points mis en évidence par Germann quant aux caractéristiques actuelles et futures des communes suisses, soit leur stabilité institutionnelle, leur propension croissante à la collaboration et le renforcement de leur position au sein du système fédéraliste.

II. Stabilité du nombre des communes suisses

S'il est une erreur à ne pas commettre lorsque l'on songe aux communes suisses, c'est de les considérer comme un groupe homogène. Le mot le plus adéquat pour les qualifier est en effet celui de diversité: diversité démographique, diversité de superficie, de structure socio-économique, de structures politique et administrative, de ressources, de problèmes à résoudre et d'autonomie. Pourtant, quelle que soit leur taille, les communes sont aujourd'hui appelées à gérer des problèmes nouveaux (réfugiés, nouvelle pauvreté, chômage, diminution des ressources, etc.) et à faire face à des pressions provenant à la fois des autorités cantonales toujours plus exigeantes quant à la mise en œuvre des tâches déléguées et de citoyens toujours plus soucieux de leur qualité de vie. Si la pression est la plus forte sur les villes de plus de 10'000 habitants, de récentes études (Geser 1996: 283-337) démontrent paradoxalement que ce sont les communes de 2'000 à 5'000 habitants qui ont le plus de mal à faire face à ces problèmes, en particulier par manque de ressources administratives, tandis que les plus petites communes, situées le plus souvent dans l'arrière-pays, sont soumises à de plus faibles pressions (moins de projets de développements, moins de problèmes sociaux, etc.).

Quel que soit cependant leur taille ou leur situation, les communes voient aujourd'hui leurs structures d'action, leurs compétences et leurs espaces d'intervention remis en cause. Les espaces institutionnels traditionnels apparaissent inadéquats dans de nombreux cas et pour la mise en œuvre de nombreuses tâches. De la sorte, une redéfinition ou un dépassement de ces limites est de plus en plus à l'ordre du jour. Dans ce cadre, nombreux sont ceux, que ce soit sur le plan académique ou politique, qui voient en la fusion de communes une solution idéale ou pour le moins à explorer¹. Mais, tandis que certains pays ont pratiqué une telle politique à large échelle, il en va tout autrement en Suisse. En effet, alors qu'en Allemagne, par exemple, la fusion a permis de passer de 24'386 à 8'501 communes en 1980 (Mény 1984); la Suisse affiche en tout et pour tout 137 fusions depuis 1970 et compte, au 1^{er} janvier 1999, 2904 communes (Ladner 1999: 5), à peine moins qu'au début du siècle, même si le mouvement de regroupement s'est sensiblement accéléré ces dernières années.

Dans ce cadre, les expériences de fusions obligatoires se sont révélées des échecs. Ainsi, s'il y a bien eu des fusions de communes obligatoires dans le can-

¹ Au niveau politique, on peut mentionner des groupes comme „A propos“ dans le canton de Vaud qui milite activement en faveur de fusions massives ou encore certains cantons qui se sont lancés dans de telles démarches à l'image de celui de Fribourg. Au niveau scientifique, on peut surtout mentionner des auteurs ayant réfléchi à la problématique de la taille optimale des communes: Buchanan (1965), Dahl et Tufté (1973), Richardson (1973), Newton (1982), Mouritzen (1989) ou Keating (1995).

ton de
organi
pes pr
sin, la
nes, r
pour s
condi
une fo
rendu
paque
sorte
boucl
Ces c
Suiss
Si
posée
nier c
souve
court
d'enc
pour
M
après
des 2
et 7
retier
effet
fusio
dont
Il
simp
guér
sent
der
d'ex
loca

ton de Thurgovie en particulier, elles ont avant tout visé, par une simplification organisationnelle, à la création de communes politiques à partir de différents types préexistants (Einheitsgemeinde, Munizipalgemeinde, Ortsgemeinde). Au Tessin, la loi prévoit la possibilité pour le canton d'imposer des fusions aux communes, mais cet instrument n'a jamais été utilisé. Le Conseil d'Etat fribourgeois, pour sa part, avait proposé en 1973 au Grand Conseil un projet de loi qui fixait les conditions pour des fusions obligatoires. Si le Grand Conseil a soutenu le projet, une forte opposition organisée par les petites communes a débouché sur un référendum et sur un rejet du projet par le peuple. Le canton de Lucerne, dans son paquet de réformes, prévoyait de diminuer de moitié le nombre de communes de sorte à ce qu'elles aient une taille minimale de 3'000 habitants. Face à la levée de boucliers suscitée par ce projet, il est prévu de reporter les réformes à plus tard. Ces différents exemples montrent que des projets de fusions obligatoires en Suisse ont, politiquement pour le moins, peu de chances d'aboutir.

Si la situation paraît bloquée en ce qui concerne les fusions de communes imposées par le canton, les fusions volontaires simplement encouragées par ce dernier connaissent un bilan à peine plus satisfaisant. La fusion volontaire est le plus souvent le fait de communes à faible capacité financière et économique et/ou à court de relève politique. Pour éviter que les communes d'accueil n'aient à supporter des conséquences financières négatives suite à une fusion, certains cantons (TI, FR) encouragent financièrement de telles démarches. Les subsides d'encouragement aux fusions dans le canton de Fribourg, par exemple, peuvent, pour une fusion, aller jusqu'à 4 millions de francs (Dafflon 1996: 24).

Malgré ces efforts, les communes ont toujours une taille moyenne très faible après fusion. Si l'on se réfère aux chiffres fribourgeois, on constate qu'en 1995, 9 des 28 nouvelles communes comptaient de 160 à 400 habitants, 12 de 400 à 1000 et 7 plus de 1000². L'ampleur des efforts à consentir et la médiocrité des résultats retiennent dès lors nombre de cantons à opter pour l'aide financière. Peut-on en effet vraiment espérer un fonctionnement et une action plus efficaces après la fusion pour des communes dont la taille n'a fondamentalement guère évolué et dont les capacités financières et administratives sont à peine supérieures?

Il apparaît ainsi que les fusions de communes, qu'elles soient obligatoires ou simplement encouragées, apportent des résultats peu probants et ne semblent guère en mesure, en l'état actuel des choses, de répondre aux défis que connaissent les espaces d'action publique au niveau local. Il convient ainsi de se demander pourquoi la fusion rencontre en Suisse aussi peu de succès, et donc d'examiner pour quelles raisons la thèse de Germann selon laquelle la structure locale helvétique se caractérise fondamentalement par une importante stabilité

² Chiffres du Service des communes du canton de Fribourg.

institutionnelle est vérifiée. Pour y répondre, nous proposons quatre facteurs explicatifs.

A. La situation de la Suisse en Europe

L'Europe connaît deux tendances en matière de fusions, celle des pays du Nord (où l'administration locale est conçue essentiellement comme une institution prestataire de services relayant l'Etat) qui optent pour la voie de l'obligation de fusion et de la centralisation, et les pays du Sud (où l'administration locale est une institution éminemment politique et représentative) qui choisissent la fusion facultative encouragée (par des moyens financiers ou des structures d'appui mises à disposition) mais non imposée (Conseil de l'Europe 1995: 58-60). La Suisse est au croisement de ces deux traditions et ceci peut expliquer qu'elle n'a jamais réussi à trancher entre l'une ou l'autre des voies; le niveau local, tout en étant en certains cas un simple prestataire de services, constitue également une entité politique à part entière. Dès lors, toute tentative visant à rationaliser la première dimension se heurte à des logiques autres appartenant à la seconde. Les contradictions qui en résultent sont bien souvent susceptibles de freiner une redéfinition des espaces institutionnels locaux.

B. L'impasse des réflexions en terme de „taille optimale“ des communes

S'agissant de rationaliser l'espace local, certains, économistes notamment, ont mené des réflexions visant à définir une „taille idéale“ des communes, évidemment bien souvent plus grande que beaucoup de petites communes suisses à l'administration embryonnaire³. Il est ainsi clair que des communes de 8'000-10'000 habitants et plus ont une plus grande possibilité (si leurs moyens financiers le leur permettent) de se doter de structures administratives adéquates. Toutefois, il n'est pas moins évident que rien ne permet d'affirmer avec certitude qu'elles aient la taille idéale pour assumer de façon efficace et efficiente à elles seules toutes les tâches qui leur sont déléguées par l'autorité cantonale et celles qu'elles ont décidé d'assumer en vertu de leurs compétences générales résiduelles. Ceci s'explique avant tout par le fait que chaque politique publique développe des espaces propres à son action qui sont déterminés par la nature du problème à résoudre, par le type et le contenu de la politique, par les moyens mis en œuvre, les impératifs d'efficience, etc. Ces „territoires fonctionnels“ sont nombreux, divers et ne se recoupent souvent pas (circonscription scolaire, zone de récupération

³ Pour des auteurs ayant abordé cette problématique, cf. note précédente.

quatre facteurs ex-

des déchets, surface d'intervention des ambulances, pôles de développement, etc.). En outre, ils sont le plus souvent en inadéquation croissante avec les "territoires institutionnels" (communes) quelle que soit la taille de ceux-ci, ce qui conduit ainsi à des contradictions croissantes entre secteurs d'action des politiques publiques et espaces traditionnels (Muller 1990).

C. Le mythe des économies d'échelles

Le critère d'économie d'échelle a fréquemment été avancé pour justifier des fusions. Avec le recul et les expériences déjà réalisées, force est de constater que des doutes subsistent à l'étranger. "Il n'est pas certain que les économies d'échelle qui ont été fréquemment annoncées pour justifier les réformes territoriales se soient réellement réalisées, ou du moins elles se trouvent largement contrebalancées par des décisions parfois aventureuses de création, dans les nouvelles communes, d'équipements collectifs faiblement rentables, qui n'auraient même pas été envisagés dans l'ancien tissu des collectivités locales". (Mény 1984: 85). En Suisse, si l'on peut considérer que les principaux avantages des fusions sont d'avoir permis de "remettre à flot" des communes sous-dotées du point de vue économique, Dafflon (1996) reconnaît qu'une fusion "n'entraîne pas de gains qui puissent lui être attribués en propre: les communes pourraient aussi bien les obtenir par le biais de la collaboration intercommunale". Autant dire que les seuls cas où la fusion permettrait réellement une plus grande rationalisation et des économies d'échelle importantes sont ceux où aucune structure de collaboration n'existe, donc où l'idée même de rapprochement n'est pas présente. On imagine aisément que, dans de telles situations, tout projet de fusion représenterait un choc tel qu'un conflit insurmontable s'ensuivrait.

D. Des représentations de l'espace divergentes

Si dans tout processus de redéfinition d'espaces locaux, il existe d'insolubles problèmes de taille optimale ou d'économie d'échelle, il y a également, comme frein à toute évolution, une confrontation des diverses représentations de l'espace que se font les acteurs concernés et qui obéissent souvent à des critères autres que ceux d'une action publique rationnelle. En effet, chaque acteur, en fonction de son rapport spécifique à l'espace, de son ancrage territorial, de sa fonction politique, de son origine sociale, etc. développe une certaine vision ou représentation de l'espace local qui lui est propre et qui peut être incompatible avec celles d'autres acteurs. Par exemple, la représentation de l'espace local des citoyens est fragmentée et se construit au fil des pratiques quotidiennes tout en ayant également,

dans certains cas, un fort noyau identitaire (Pellegrino 1983: 84-86). Les acteurs économiques développent également une vision de l'espace en fonction de leur pratique, mais celle-ci les conduit souvent à dépasser les frontières locales et régionales et à raisonner à des échelles plus élevées (Leresche 1992). Pour leur part, les élus politiques locaux sont plus attachés aux limites institutionnelles traditionnelles qui représentent leur espace d'action, mais aussi la garantie de leur position (Faure 1995; Horber-Papazian et Soguel 1996). A l'inverse, les acteurs politico-administratifs cantonaux ou fédéraux ainsi que, parfois, les experts chargés de se pencher sur des questions de mise en œuvre de politiques publiques, sont plus distants de l'espace local et leurs fonctions les conduisent à penser celui-ci en termes de résolution de problèmes et de rationalisation (Ruegg 1992).

Tout processus de redéfinition de l'espace local met ainsi en jeu ces diverses représentations, les fait s'affronter, parfois durement, et un consensus est très difficile à trouver. Dans ce contexte, les arguments économiques ne sont qu'un aspect du problème qui ne doit pas masquer ceux relatifs à la légitimité politique et démocratique, à l'identité sociale et communale (voir Bassand 1991 et 1993) et à la vision de l'espace local qui sont en jeu. Aussi, le plus souvent, les conditions d'une convergence de représentations et des intérêts des divers acteurs ne sont pas remplies, ce qui explique, au moins en partie, le peu d'engouement pour la fusion.

Ainsi, qu'il s'agisse de la difficulté de trouver une clef satisfaisante à la rationalisation de l'action publique au niveau local ou de la difficulté à faire converger les représentations divergentes de l'espace communal, la fusion de communes est une solution peu employée pour adapter le tissu local aux enjeux actuels, ce qui conduit à une très forte stabilité de la structure des communes suisses, ainsi que l'affirmait Germann. Ce dernier prédisait toutefois un mouvement important dans la restructuration du local sous la forme de la collaboration intercommunale.

III. Renforcement de la collaboration intercommunale

Pour des raisons d'économie d'échelle, de coordination et de rationalisation de l'action communale, on assiste depuis 10 ans à un renforcement de la collaboration intercommunale. S'il faut admettre que le premier grand mouvement de collaboration est lié à des subventions fédérales octroyées dans le cadre de politiques telles que l'épuration des eaux, force est de constater qu'en 10 ans le nombre de cas de collaboration intercommunale a augmenté de façon importante. Il est intéressant de noter que ce sont les domaines où la construction d'infrastructures lourdes est en jeu qui font l'objet du plus grand nombre de cas de collaboration (distribution de l'eau, routes, constructions scolaires, homes, hôpitaux, etc.).

84-86). Les acteurs en fonction de leur frontières locales et (1992). Pour leur institutionnelles tra- la garantie de leur inverse, les acteurs s, les experts char- litiques publiques, it à penser celui-ci gg 1992).

en jeu ces diverses consensus est très ques ne sont qu'un légitimité politique (1991 et 1993) et vent, les conditions acteurs ne sont pas ent pour la fusion. isfaient à la ratio- té à faire converger n de communes est eux actuels, ce qui s suisses, ainsi que ent important dans rcommunale.

communale

: rationalisation de it de la collaborati- urement de colla- cadre de politiques) ans le nombre de ortante. Il est inté- n d'infrastructures as de collaboration s, hôpitaux, etc.).

L'engouement pour des collaborations dans les domaines de l'aménagement du territoire est par contre beaucoup plus faible. On peut déceler dans cet état de fait la crainte d'un grand nombre d'élus de partager le pouvoir de décision sur des objets considérés comme stratégiques pour le développement d'une commune, alors que ce dernier bénéficierait précisément d'un plus grande coordination entre les diverses entités locales.

De nombreuses critiques ont été avancées contre les structures de collaboration à but unique (structure de collaboration réunissant plusieurs communes pour un seul objet), principal outil de collaboration jusque dans le milieu des années 90. Ces critiques ont trait à la mauvaise représentation des intérêts des citoyens par l'absence d'outils démocratiques, à la non-transparence des décisions, à la mauvaise représentation des intérêts communaux par des délégués le plus souvent non-membres d'exécutifs, au manque de coordination entre politiques publiques, à la dilution des forces, etc. Pour combler ces lacunes, les cantons ont renforcé leur arsenal juridique et sont de plus en plus nombreux à donner la possibilité aux communes de recourir à des collaborations intercommunales à buts multiples, structures qui pallient, au moins en partie, les lacunes mises en évidence dans le cadre des associations à but unique. La collaboration à buts multiples et à géométrie variable que connaissent par exemple les cantons de Vaud ou Neuchâtel devrait permettre d'atteindre beaucoup des objectifs visés à travers les fusions tout en maintenant, pour un temps en tout cas, les structures communales en place. Cette forme d'intervention permet d'articuler les divers espaces en jeu et de traiter de façon différenciée les problèmes grâce à la flexibilité de la structure en la dotant de ressources administratives plus professionnelles et en permettant de coordonner les différentes actions publiques placées sous son égide. De telles structures permettent également d'éviter les conflits de types identitaires, les frontières communales n'étant pas touchées. Leurs principales lacunes sont qu'elles ne résolvent pas la question de la dilution des énergies puisque les diverses municipalités restent en place et qu'elles font perdurer une absence de participation démocratique dans la prise de décision. Il est à ce jour possible de faire l'hypothèse qu'avec le temps, les questions stratégiques seront de plus en plus traitées au niveau de structures intercommunales, ce qui videra de sens un grand nombre de débats tenus au niveau communal. Les divers acteurs ayant eu l'opportunité d'évoluer conjointement et de rapprocher progressivement leurs représentations de l'espace local, une simple fusion ou la création d'une entité politique supra-communale (agglomération, région) devrait s'imposer d'elle-même. On peut ainsi penser que c'est de façon plutôt „émergente“ que devraient apparaître et pourraient être viables ces nouveaux objets institutionnels, certaines communes s'associant sur une base volontaire dans un système basé avant tout sur la subsidiarité et dans le cadre d'une démarche progressant pas à pas (Linder 1992).

Si les communes s'engagent de plus en plus dans des collaborations horizontales, il est intéressant de noter la création, ces dix dernières années et dans la plupart des cantons, d'associations faitières de communes, ce qui démontre que ces dernières tentent désormais de devenir un acteur organisé et intégré dans les processus de décision cantonaux par le biais d'une coordination politique renforcée.

Ce survol de la question de la collaboration intercommunale aujourd'hui en Suisse donne une fois de plus raison à Raimund E. Germann pour qui, comme on l'a vu, si les communes sont réfractaires à l'idée de fusion et tendent à favoriser une certaine stabilité institutionnelle, elles doivent néanmoins se lancer massivement dans des expériences de collaboration intercommunale afin de remplir leurs tâches de manière adéquate. Dans sa vision de la place du local au sein du système politique suisse, Raimund E. Germann mettait encore l'accent sur l'inévitable renforcement de la place des communes, renforcement vu comme une nécessité pour un fonctionnement des institutions adapté aux problèmes du temps.

IV. Du renforcement de la place des communes dans le système fédéraliste à un système de communes à plusieurs vitesses

Le phénomène de by-passing relevé par Germann n'a fait que s'accroître, certes pour des questions de coordination et de cohérence dans la mise en œuvre des politiques publiques, mais également en raison de l'apparition de problèmes locaux spécifiques. Nous avons ainsi assisté durant la dernière décennie à l'émergence d'un nouvel acteur local devenant progressivement un interlocuteur privilégié des instances cantonales et fédérales dans la formulation et la mise en œuvre de politiques publiques : les villes.

La période de croissance économique ainsi que la crise et les réformes qui s'ensuivirent ont en effet eu des répercussions structurelles majeures du point de vue des villes. Dans l'après-guerre, l'urbanisation du pays a suivi une courbe exponentielle et, progressivement, une part toujours plus importante de la population a vécu en agglomération. Cette concentration dans des centres urbains d'une majeure partie de la population et des activités économiques a eu des conséquences non négligeables. C'est un certain nombre de problèmes, sociaux avant tout, de plus en plus brûlants qui sont apparus (chômage, drogue, pauvreté, exclusion, SIDA, etc.) et qui se sont concentrés sur le sol des villes. Aussi, les grandes agglomérations urbaines ont-elles crû, sont devenues le centre nerveux de l'activité économique, mais ont dans le même temps généré des "externalités négatives suscitant de nouveaux enjeux" (Cunha/Vez 1997). Ces problèmes ont émergé

progressivement durant les années quatre-vingt et ont atteint leur paroxysme durant les années quatre-vingt-dix. Ce sont avant tout ces impacts sur le territoire de certaines communes qui ont conduit ces dernières à agir, réagir et à modifier ainsi leur rôle dans l'architecture politico-institutionnelle helvétique. Si cette pression sur le territoire des villes est le fait de nouveaux problèmes appartenant avant tout aux domaines social et sanitaire, c'est celui de la drogue qui a constitué le centre d'une nouvelle politique publique dans laquelle les villes ont joué un rôle essentiel. A cette occasion, on a vu apparaître une forte collaboration verticale entre les divers niveaux institutionnels, la ville jouant dans ce cadre un rôle clef et nouant des contacts directement avec les acteurs fédéraux (Renschler/Cattacin 1996).

Cette place nouvelle prise par les villes dans l'élaboration et la mise en œuvre des politiques publiques a trouvé une consécration institutionnelle dans un article constitutionnel (art. 50) qui, outre la reconnaissance des communes, met surtout l'accent sur les agglomérations. Le projet de révision de la Constitution fédérale a fourni en effet une nouvelle occasion tant à l'Association des communes suisses qu'à l'Union des villes suisses de revendiquer la reconnaissance de l'échelon communal en qualité de partenaire à part entière de la Confédération par l'inscription d'un article ad hoc sur les villes et les communes dans la nouvelle loi fondamentale. Passablement combattu par la majorité des cantons qui voyaient dans cette disposition une menace pour leur rôle charnière et de relais entre la Confédération et les communes, cet article, dans sa version finale acceptée par le peuple, stipule, d'une part, que la *Confédération tient compte des conséquences éventuelles de son activité pour les communes* et, d'autre part, que, *ce faisant, elle prend en considération la situation particulière des villes, des agglomérations urbaines et des régions de montagne.*

Cette reconnaissance, le changement de statut des villes et leur participation à l'élaboration et à la mise en œuvre de certaines politiques publiques modifient ainsi la nature du rôle des communes dans le système fédéraliste suisse. Alors qu'il a été le plus souvent réactif (mobilisation contre des projets fédéraux, obtention de droits d'opposition et de recours), il deviendrait ainsi pro-actif (participation dans les réseaux, présence permanente dans les processus de décision, etc.).

Si l'on peut donc saluer la reconnaissance constitutionnelle des communes et des villes, il faut relever que cela crée le risque d'une sorte de régime de communes à deux vitesses; le danger existe que les petites communes soient des entités de deuxième zone, alors que les villes jouiraient de toutes les attentions. Le problème d'avenir sera donc la place et la position des petites (et moyennes) communes. Ne pouvant jouer le rôle des villes et devant affronter de nouveaux défis, elles n'auront de chance d'exister politiquement qu'en se renforçant. C'est toute la problématique étudiée plus haut de la fusion de communes et de l'intercommunalité qui, outre une certaine nécessité fonctionnelle dans le cadre de la mise en œuvre de certaines politiques publiques, sont des solutions qui vont

probablement s'imposer à l'avenir afin que ces communes puissent jouer à une échelle permettant l'intégration dans les réseaux décisionnels importants, que ce soit au niveau cantonal ou fédéral. Dans tous les cas, cette redistribution institutionnelle des rôles va dans le sens d'une gouvernance multi-niveaux où communes, cantons et Confédération sont conjointement présents dans des réseaux de politique publique plus ouverts, plus souples et moins hiérarchisés (Leresche 1999).

Relevons en outre qu'une approche différenciée des communes permet de sortir de la situation où toutes les communes avaient les mêmes compétences et droits au sein d'un même canton, qu'elles comptent 200'000 habitants ou 50. Les villes étant admises comme entités particulières, ceci peut laisser augurer de politiques spécifiquement urbaines (la drogue en est une ébauche) qui n'existaient pas jusque-là, contrairement à d'autres pays. Par ailleurs, le fait que les trois niveaux institutionnels soient reconnus légitimes et que le troisième d'entre eux soit perçu, non pas au travers d'une abstraction juridique („les communes“), mais par le biais de catégories rendant un tant soi peu compte de sa diversité („villes“, „agglomérations“, „régions de montagne“) est une nouvelle approche qui peut permettre une prise en compte institutionnalisée des problèmes réels auxquels est confronté le local. On peut dans ce cas souhaiter qu'il en aille comme avec les cantons pour lesquels il est de tradition de tenir compte de leur particularité dans de nombreuses politiques fédérales, qu'il s'agisse de leur localisation, de leur importance démographique ou de leur capacité financière. En fin de compte, on peut estimer que la reconnaissance des villes, et plus généralement des communes dans toute leur diversité, constitue la forme achevée du fédéralisme et que, dans un tel cadre, une certaine stabilité institutionnelle n'est pas forcément un obstacle à une adaptation de l'action publique à de nouvelles nécessités fonctionnelles.

L'examen de ces divers points concernant le profil et la place des communes en Suisse a permis de montrer que Raimund E. Germann, dans le cadre de sa réflexion générale sur les institutions politiques helvétiques, avait une vision très pertinente du local. Cela ne doit pas surprendre de la part de quelqu'un qui a fait des institutions, communes y compris, un objet d'étude politologiquement légitime et fut pour cela un précurseur en Suisse. Ainsi, parcourir comme on l'a fait plus haut quelques dimensions importantes du devenir du local en montrant que Germann avait raison avant l'heure ne permet pas seulement de rendre un hommage appuyé à sa sagacité scientifique, mais d'honorer la mémoire d'un pionnier de la science politique en Suisse qui a grandement contribué, ces dernières décennies, à faire de celle-ci une discipline à part entière au sein des sciences sociales.

BASSA

BASSA
BENNIBUCH
CALLC

CONSI

CORC

CUNH

DAFFI

DAHL

FAUR

GERM

GESEI

HORB

Bibliographie

- BASSAND, M. et al. 1991. *Identité et développement régional*. Conseil de l'Europe. Berne: Lang
- BASSAND, M. et al. 1993. *Identités urbaines*. Genève: Georg
- BENNINGHOFF, M. 1997. Subsidiarité et modes de légitimation de l'Etat : la politique fédérale en matière de protection des paysages marécageux. *Revue suisse de science politique*, 3(3): 37-70
- BUCHANAN, J. 1965. An Economic Theory of Clubs. *Economica* 32(125): 1-14
- CALLON, M. 1997. Concevoir : modèle hiérarchique et modèle négocié, in: BONNET, M. (ed), *L'élaboration des projets architecturaux et urbains en Europe*. Vol. 1, Euro-Conception European: 169-174
- CONSEIL DE L'EUROPE 1995. *La taille des communes, l'efficacité et la participation des citoyens*. Strasbourg: Editions du Conseil de l'Europe
- CORCUFF, Ph., LAFAYE, C. 1991. La traduction comme compétence, in: JEANNOT, G., PERALDI, M. (eds). *L'envers des métiers : compétence politique et pratique professionnelle*. Paris: Melt: 19-47
- CUNHA, A., VEZ I. 1997. Métropolisation, processus d'exclusion et politiques sociales: fédéralisme et gestion territorialisée, in: SAEZ, Guy, LERESCHE, Jean-Philippe, BASSAND, Michel (eds). *Gouvernance métropolitaine et transfrontalière*. Paris: L'Harmattan: 175-208
- DAFFLON, B. 1996 *Analyse socio-économique de vingt-neuf fusions de communes dans le canton de Fribourg*. Fribourg: Institut des sciences économiques et sociales
- DAHL, R.A., TUFTE, R.E. 1973. *Size and Democracy*. Stanford: Stanford University Press
- FAURE, A. 1995. Les politiques locales entre référentiel et rhétorique, in: FAURE, A. et al. (eds), *La construction du sens dans les politiques publiques. Débats autour de la notion de référentiel*. Paris: L'Harmattan: 69-83
- GERMANN, R. E. 1996. *Administration publique en Suisse. L'appareil étatique et le gouvernement*. Berne: Haupt
- GESER, H. et al. 1996. *Die Schweizer Gemeinden im Kräftefeld des gesellschaftlichen und politisch-administrativen Wandels*. Zürich
- HORBER-PAPAZIAN, K., SOGUEL, N. 1996. La répartition des tâches cantons-communes ou le rendez-vous manqué des réformes. *Revue suisse de science politique*, Numéro thématique: la réforme des institutions, 2(2): 143-164

- KEATING, M. 1995. Size, Efficiency and Democracy: Consolidation, Fragmentation and Public Choice, in: JUDGE, D. et al., *Theories of urban politics*. London: Sage: 117-134
- LADNER, A. 1999. *Die Schweizer Gemeinden im Wandel – Strategien, Ursachen und Auslöser aktueller Reformprojekte*. Bern: Institut für Politikwissenschaft
- LERESCHE, J.-Ph. 1992. *Métropole lémanique: l'EPFL et l'innovation technologique*. Lausanne: IREC
- LERESCHE, J.-Ph. 1999. Les diverses échelles du local. Entre transnationalisation et néo-localisme, in: BALME R., FAURE, A., MABILEAU, A., *Les politiques locales en mouvement*. Paris: Presses de la FNSP. (à paraître)
- LINDER, W. et al. 1992. *Zusammenarbeit in den Agglomerationen*, Bericht der Arbeitsgruppe zuhanden der Bernischen Gemeindedirektion. Bern: Institut für Politikwissenschaft
- MENOUD, Ph. 1994. *La collaboration et la régionalisation*. Chavannes-près-Renens: IDHEAP
- MENY, Y. (éd.) 1984. *La réforme des collectivités locales en Europe. Stratégies et résultats*. Notes et études documentaires
- MOURITZEN, P.E 1989. City, Size and Citizen's Satisfaction: Two Competing Theories Revisited, *European Journal of Political Research* 17: 661-688
- MULLER, P. 1990. Les politiques publiques entre secteurs et territoires, *Politiques et management public*, vol. 8, n° 3: 19-33
- NEWTON, K. 1982. Is Small Really so Beautiful?, Is Big Really so Ugly? Size, Effectiveness and Democracy in Local Government, *Political Studies*, vol. 30, n° 2: 190-206
- PELLEGRINO, P. et al. 1983. *Identité régionale et représentations collectives de l'espace*. Genève: Université de Genève
- RAFFESTIN, Cl. 1999. La région comme processus, in HORBER-PAPAZIAN, K., *La collaboration intercommunale au secours des communes*. Lausanne: Payot (à paraître)
- RENSCHLER, I., CATTACIN, S. 1996. *Politiques publiques en matière de drogue en Suisse*. Etude de cas no 6. Chavannes-près-Renens: IDHEAP
- RICHARDSON, H. W. 1973. Optimality in City Size, Systems of Cities and Urban Policy, in: CAMERON, G.C., WINGO, L., *Cities, Regions and Public Policy*. Edinburgh: Oliver and Boyd: 29-48
- RUEGG, J. 1992. Médiation des conflits liés à l'utilisation du sol, in: RUEGG, J. et al. *La négociation. Son rôle, sa place dans l'aménagement du territoire et la protection de l'environnement*. Lausanne: PPUR: 95-197

Eine Refor
erstrecken
xität und v
hänge. Da
beachtet v
öffentliche

Die Bund
3 gebietsk
Ländern u
auf die Gl
Der Bu
nur in wei
Die Li
Umfang i
setze bel
Personalk
nanzverw
Die k
Aufbaus
ihr oblie
gleich zu
ren der V

¹ Vgl. H
Auftrag