



UNIL | Université de Lausanne

IDHEAP

Institut de hautes études
en administration publique

Vincent Perriard

**Analyse comparative des choix organisationnels
et des stratégies politiques des associations faï-
tières de communes des cantons de Berne, de
Fribourg, de Genève et de Vaud**

Working paper de l'IDHEAP 12/2016
Unité Politiques locales et évaluation des politiques publiques

Vincent Perriard

**Analyse comparative des choix organisationnels et des
stratégies politiques des associations faîtières de communes
des cantons de Berne, de Fribourg, de Genève et de Vaud**

Working paper 12/2016

MEMOIRE DE MASTER EN POLITIQUE ET MANAGEMENT PUBLICS (PMP)
rédigé dans le cadre d'un stage auprès de l'Association des communes fribourgeoises

Sous la direction de la Professeure Katia Horber-Papazian
et l'expertise du Professeur André Mach

Unité : Politiques locales et évaluation des politiques publiques

Août 2016

UNIL

Faculté de droit, des sciences criminelles et d'administration publique

Institut de hautes études en administration publique (IDHEAP)

Unité Politiques locales et évaluation des politiques publiques

The logo of the University of Lausanne (UNIL) is a stylized, handwritten-style wordmark in blue, consisting of the letters 'Unil'.

UNIL | Université de Lausanne

IDHEAP

Institut de hautes études
en administration publique

À Annick et Léon

Table des matières

Remarque préalable	7
Table des abréviations.....	8
Remerciements.....	9
1. Problématique.....	11
2. Cadre théorique	14
2.1 <i>Qu'est ce qu'un groupe d'intérêt ?.....</i>	14
2.2 <i>Les associations faïtières de communes sont-elles des groupes d'intérêt ?.....</i>	16
2.3 <i>Vers une définition des associations faïtières de communes.....</i>	18
2.4 <i>Concepts utiles à l'analyse.....</i>	19
2.4.1 <i>Ressources</i>	19
2.4.2 <i>Répertoire d'action et répertoire tactique.....</i>	22
2.4.3 <i>Arènes.....</i>	25
3. Démarche Méthodologique.....	27
3.1 <i>Posture méthodologique</i>	27
3.2 <i>Choix des associations faïtières de communes.....</i>	27
3.3 <i>Récolte de données.....</i>	27
3.4 <i>Grille d'analyse.....</i>	28
3.5 <i>Champ et limites de l'étude de cas.....</i>	32
4. Analyse des associations faïtières de communes.....	34
4.1 <i>Association des communes bernoises – ACB.....</i>	34
4.1.1 <i>Contexte cantonal.....</i>	34
4.1.2 <i>Historique.....</i>	35
4.1.3 <i>Organisation interne.....</i>	35
4.1.4 <i>Objectifs.....</i>	36
4.1.5 <i>Ressources</i>	36
4.1.6 <i>Prestations</i>	37
4.1.7 <i>Construction du consensus interne</i>	37
4.1.8 <i>Rôle du comité.....</i>	40
4.1.9 <i>Stratégies de lobbying.....</i>	41
4.1.10 <i>Stratégies de communication</i>	43
4.1.11 <i>Relations avec d'autres acteurs</i>	44
4.2 <i>Association des communes fribourgeoises – ACF.....</i>	45
4.2.1 <i>Contexte cantonal.....</i>	45
4.2.2 <i>Historique.....</i>	45
4.2.3 <i>Organisation interne.....</i>	46
4.2.4 <i>Objectifs.....</i>	46
4.2.5 <i>Ressources</i>	47
4.2.6 <i>Prestations</i>	47
4.2.7 <i>Construction du consensus interne</i>	49
4.2.8 <i>Rôle du comité.....</i>	51
4.2.9 <i>Stratégies de lobbying.....</i>	52
4.2.10 <i>Stratégies de communication</i>	55
4.2.11 <i>Relations avec d'autres acteurs</i>	56

4.3 Association des communes genevoises – ACG.....	57
4.3.1 Contexte cantonal.....	57
4.3.2 Historique.....	57
4.3.3 Organisation interne.....	58
4.3.4 Objectifs.....	60
4.3.5 Ressources.....	61
4.3.6 Prestations.....	62
4.3.7 Construction du consensus interne.....	64
4.3.8 Rôle du comité.....	65
4.3.9 Stratégies de lobbying.....	66
4.3.10 Stratégies de communication.....	68
4.3.11 Relations avec d'autres acteurs.....	69
4.4 Union des communes vaudoises – UCV.....	70
4.4.1 Contexte cantonal.....	70
4.4.2 Historique.....	70
4.4.3 Organisation interne.....	72
4.4.4 Objectifs.....	73
4.4.5 Ressources.....	73
4.4.6 Prestations.....	74
4.4.7 Construction du consensus interne.....	75
4.4.8 Rôle du comité.....	76
4.4.9 Stratégies de lobbying.....	77
4.4.10 Stratégies de communication.....	80
4.4.11 Relations avec d'autres acteurs.....	81
5. Comparaison des résultats.....	83
5.1 Tableau synthétique.....	83
5.2 Historique.....	84
5.3 Organisation interne.....	84
5.4 Objectifs.....	85
5.5 Ressources.....	85
5.6 Prestations.....	86
5.7 Construction du consensus interne.....	87
5.8 Rôle du comité.....	89
5.9 Stratégies de lobbying.....	89
5.10 Visibilité médiatique.....	92
5.11 Relations avec d'autres acteurs.....	93
6. Vérification des hypothèses.....	95
6.1 Hypothèse 1 : Ressources.....	95
6.2 Hypothèse 2 : Statut et stratégies de lobbying.....	98
6.3 Hypothèse 3 : Reconnaissance des pouvoirs publics.....	100
6.4 Hypothèse 4 : Arènes activées.....	102
7. Discussion.....	104
8. Conclusion.....	107
9. Sources.....	110
9.1 Références bibliographiques.....	110
9.2 Bases légales.....	111
9.3 Sites internet et documents.....	111
9.3.1 ACB – Association des communes bernoises.....	111
9.3.2 ACF – Association des communes fribourgeoises.....	112
9.3.3 ACG – Association des communes genevoises.....	113
9.3.4 UCV – Union des communes vaudoises.....	113

9.4 Presse.....	114
9.5 Entretiens.....	115
9.6 Illustrations.....	115
10. Annexes	117
<i>Annexe 1 : Grille d'entretien.....</i>	<i>117</i>
<i>Annexe 2 : Grille d'analyse du processus législatif cantonal.....</i>	<i>119</i>

Remarque préalable

Les associations faîtières de communes analysées dans ce travail sont gérées par des secrétaires généraux, appelés également directeurs dans certains cantons. Ce sont deux femmes qui occupent cette fonction dans les associations faîtières qui utilisent la dénomination « secrétaire général » et deux hommes qui se trouvent dans les associations où l'on les qualifie de « directeur ». Nous avons donc choisi de refléter leur genre dans nos propos en parlant des « secrétaires générales » et des « directeurs » dans ce travail, sachant que toutes et tous occupent la même fonction au sein de leur association faîtière.

Table des abréviations

ACB	Association des communes bernoises
ACG	Association des communes genevoises
ACF	Association des communes fribourgeoises
ACS	Association des communes suisses
AdCV	Association des communes vaudoises
BGK-CCB	Association des cadres communaux bernois
BKSE	Conférence bernoise d'aide sociale et de protection de l'enfant et de l'adulte
FR2C	Formation romande des cadres communaux
IDHEAP	Institut de hautes études en administration publique
SCom	Service des communes (canton de Fribourg)
UCV	Union des communes vaudoises

Remerciements

Je tiens à remercier tout particulièrement Mme Micheline Guerry-Berchier, secrétaire générale de l'Association des communes fribourgeoises, qui m'a permis de l'accompagner dans ses activités quotidiennes durant ce stage. Ce fût une expérience très enrichissante, durant laquelle j'ai énormément appris.

L'élaboration de ce travail a été guidée par les conseils avisés de la Professeure Katia Horber-Papazian, qui a fait preuve d'une grande disponibilité à mon égard. Je tiens également à remercier M. André Mach, Professeur associé à l'Institut d'études politiques, historiques et internationales de l'UNIL, qui a aimablement accepté d'être l'expert de ce mémoire.

La qualité de ce travail dépendait directement de la coopération des directeurs et des secrétaires générales des associations faîtières de communes. Je tiens donc à remercier chaleureusement M. Daniel Arn, Mme Brigitte Dind, Mme Nicole Grin et M. Alain Rütsche de m'avoir accordé généreusement un temps précieux dans leur agenda bien rempli.

Merci encore à Livia Bartels, Caroline Perriard et Catherine Perriard pour leurs relectures et leurs remarques constructives.

Enfin, je ne remercierai jamais assez mes proches pour leur soutien dans ce double rôle de parent et d'étudiant. Leur aide a été cruciale pour me permettre de mener à bien ces études universitaires.

1. Problématique

Lorsque l'on se penche sur le système politique suisse, on trouve rapidement des études fort bien documentées sur son fonctionnement, de telle sorte que l'on peut maintenant saisir le façonnage d'une politique publique dans toute sa complexité. Cependant, si la conduite des partis sous la contrainte des règles institutionnelles a fait l'objet de nombreuses recherches, force est de constater que l'on ne sait finalement que très peu sur le rôle et sur l'influence des intérêts privés. Par intérêts privés, nous entendons bien sûr la présence active des groupes d'intérêt dans le processus législatif.

Afin d'influencer l'élaboration de la solution à un problème public, les différents groupes d'intérêt ont recours à des stratégies très hétérogènes. De manière globale, certains auteurs se sont employés à répertorier, classifier et établir les répertoires d'action de ces groupes. Or, si l'on sait quelle palette de choix possibles se trouve à disposition des groupes d'intérêt pour faire avancer leur cause (Grossman & Saurugger, 2006), la littérature de stratégie politique ne s'est que trop peu intéressée à l'étude de cas particuliers, plus précisément aux raisons de l'emploi (ou non) de telle ou telle stratégie, cherchant en premier lieu à établir quel type de groupe s'empare de quel type de stratégie (Binderkrantz, 2008).

Les auteurs qui étudient l'activité des groupes d'intérêt situent généralement les actions de ces derniers entre deux pôles : d'un côté les stratégies destinées à être visibles (manifestations, communiqués, etc.), et d'autre part des actions plus discrètes, à l'abri du regard médiatique (Courty, 2006). De manière générale, la « teinte » des stratégies privilégiées par un groupe d'intérêt correspond à la position de celui-ci vis-à-vis des arènes du pouvoir (Mach 2015): soit l'organisation en question est un *insider*, c'est-à-dire qu'elle jouit d'une relation d'interlocuteur privilégié et peut tenter directement d'influencer le processus législatif selon ses intérêts, soit elle est au contraire un *outsider*, et sera donc poussée à recourir à d'autres moyens pour se faire entendre. S'il existe quelques études sur ces dernières, force est de constater que la littérature ne s'est que très peu penchée sur la question des choix stratégiques des *insiders*.

La raison est aisément compréhensible : toute recherche académique dans ce domaine se heurte à un écueil non négligeable, soit le fait que la récolte de données nécessite l'accord et la collaboration des principaux intéressés. Cela implique que les acteurs concernés donnent de leur temps pour des résultats qui leur sont potentiellement néfastes. En effet, et comme nous le

verrons plus loin dans ce travail, une exposition des activités de ces groupes pourrait s'avérer contre-productive pour la bonne marche de combats actuels ou futurs.

Comme nous l'avons évoqué, des études ont été effectuées à un niveau *macro*, soit à l'échelle nationale – en Suisse (Baeriswyl, 2005 ; Mach, 2015), en France (Grossman & Saurugger, 2004) ou encore au Danemark (Binderkrantz, 2008) – et supranationale – auprès de l'Union européenne (Greenwood, 2003 ; Saurugger, 2006). Cependant, le champ d'investigation ne s'est que très peu aventuré au niveau local, plus précisément au niveau cantonal. Les causes sont diverses, notamment parce qu'en Suisse il s'agit souvent de groupes d'intérêt nationaux qui ont des antennes cantonales, antennes qui souvent servent avant tout à délivrer des prestations à leurs membres, alors que les activités de stratégie politique se situent au niveau fédéral (Mach, 2015).

De plus, les lois cantonales se situant hiérarchiquement en dessous des lois fédérales, il est compréhensible que les groupes d'intérêt cherchent avant tout à concentrer leurs ressources au niveau fédéral, dans le but d'influencer le développement des conditions-cadres plutôt que les lois qui règlent leur application.

Parmi la large palette de groupes d'intérêt présents en Suisse, les associations faîtières de communes font office de cas particuliers souvent difficilement classables dans les typologies proposées par les auteurs (Courty, 2006 ; Mach, 2015). Elles défendent les communes d'un canton, principalement auprès du législatif de ce dernier. À l'inverse de la plupart des groupes d'intérêt en Suisse, ce ne sont pas des « antennes » dépendant d'une organisation-mère au niveau national – bien que l'Association des communes suisses (ci-après ACS) relaye les intérêts des communes suisses à ce niveau – mais des entités indépendantes, faisant face à des contextes différents. Elles jouissent généralement d'une grande crédibilité et bénéficient donc d'un accès privilégié aux arènes du pouvoir, notamment lors de la phase pré-parlementaire. Cette facilité d'accès diminue la transparence et la visibilité de leurs activités.

Dépendant avant tout d'un contexte cantonal, leur histoire et leur construction se révèlent très différentes d'une association à l'autre, si bien que celles-ci présentent des formes et caractéristiques hétérogènes, alors même que l'objectif général reste similaire : défendre les intérêts des communes du canton.

En résumé, les associations de communes se situent donc au croisement de deux nébuleuses de l'étude des groupes d'intérêt ; ce sont des *insiders* du « jeu législatif » et elles sont uniquement

actives au niveau cantonal. Ainsi, leur organisation et leurs activités n'ont pas été étudiées jusqu'alors. Mais sur le fond, c'est la question de la défense d'intérêts – ou lobbying – qui nous intéresse ici. Il est alors intéressant de se livrer à une description de l'organisation et des activités de ces associations afin de mieux comprendre les enjeux similaires et divergents auxquels elles sont confrontées.

Un stage de cinq mois auprès de l'Association des communes fribourgeoises (ci-après ACF) a été effectué en parallèle à la rédaction de ce travail. Ce dernier a d'ailleurs pour impulsion un souhait de la secrétaire générale de l'Association des communes fribourgeoises, Mme Guerry-Berchier. En effet, il faut bien convenir que les différentes associations faîtières de communes ne se connaissent que très peu. Ce mémoire de stage était donc une opportunité pour l'ACF de mieux connaître les associations faîtières de communes des cantons environnants et de comparer son fonctionnement par rapport à celles-ci.

Dans le but d'éclairer un aspect d'un domaine de recherche encore peu exploré et dans l'optique d'une comparaison des différents choix organisationnels et des stratégies politiques des associations de communes dans leur contexte cantonal, nous garderons pour fil d'Ariane la question de recherche suivante :

Comment les associations faîtières de communes des cantons de Berne, de Fribourg, de Genève et de Vaud défendent-elles les intérêts de leurs membres dans leurs cantons respectifs ?

Afin de répondre à cette question, nous allons succinctement exposer le contexte cantonal – plus précisément le profil et la distribution des communes sur le territoire cantonal – avant de faire connaissance avec les différentes associations de communes, et ce canton par canton. Ceci fait, nous nous pencherons sur les similarités et singularités propres à l'une ou l'autre association faîtière de communes. Enfin, nous nous efforcerons de répondre à la question de recherche en passant en revue les différentes hypothèses établies afin de structurer notre réflexion.

Mais avant d'entrer dans le vif du sujet, nous allons procéder à la présentation des concepts utilisés tout au long de ce travail ainsi qu'à la motivation des choix méthodologiques effectués.

2. Cadre théorique

Si la littérature de la science politique américaine thématise les *pressure groups* depuis plus d'une centaine d'années, la recherche française est quant à elle plus récente ; elle démarre dans les années 1960 et se structure véritablement dans les années 1990. Avant de devenir un domaine sociologique à part, c'est surtout la sociologie des mobilisations qui s'est saisie de la question des intérêts et de la structuration de leur représentation (Offerlé, 1998). Depuis la fin du XX^e et le début du XXI^e siècle, quelques auteurs se sont emparés de ce champ de recherche, mais globalement, celui-ci reste relativement peu traité.

Dans ce chapitre, nous commencerons par passer en revue les définitions proposées par la littérature. Elles nous permettront d'examiner dans quelle mesure les associations faitières de communes peuvent être qualifiées de groupe d'intérêt. Ces associations n'ayant jamais fait l'objet d'études, nous en proposerons une définition. Nous développerons ensuite les concepts utiles à l'analyse, tels que le concept de ressources, de répertoire d'action ou encore d'arènes. Avant de débiter, il convient de remarquer que les concepts développés dans ce chapitre proviennent de courants théoriques et de domaines d'études différents. Il va sans dire que ceux-ci doivent être envisagés dans le contexte qui nous intéresse ici, c'est-à-dire celui de la représentation d'intérêts dans l'activité législative au niveau cantonal.

2.1 Qu'est ce qu'un groupe d'intérêt ?

Il n'y a pas de consensus clair sur l'appellation des organisations qui nous intéressent dans ce travail. En français, ils sont nommés : *groupes d'intérêt*, *associations d'intérêt* et *corps intermédiaires* ; en allemand : *Verband*, *Verein*, *Interessengruppe* et *Interessenverband* ; en anglais : *interest groups*, *lobbys* et *pressure groups* (Mach, 2006). Derrière cette grande diversité, toutes ces dénominations désignent un seul et même type d'organisation, que nous rassemblerons sous le nom de « groupes d'intérêt ». Il est intéressant de parcourir certaines des définitions proposées par la littérature.

Dans une perspective sociologique, Courty (2006) part de la notion d'intérêt et définit un groupe d'intérêt comme « *un groupe [qui] fabrique, représente et tente d'imposer ou de défendre un intérêt ou une cause* ». Il tire ensuite de la littérature américaine quatre conditions à la qualification de groupe d'intérêt : l'organisation doit être formalisée, non-gouvernementale, distincte des partis politiques, et finalement, elle doit agir auprès des agents politiques. Si le

premier volet de cette définition est large, l'énumération qui s'en suit précise convenablement la définition.

Mach (2015) entend par groupe d'intérêt une « *organisation collective formalisée d'une partie de la société en vue de défendre les intérêts de ses membres et promouvoir la cause du groupe dans la sphère publique* ». Il précise également ce que les groupes d'intérêt ne sont pas : des partis politiques et des mouvements sociaux. En effet, ils ne participent pas directement à la compétition électorale et disposent de structures formelles et durables.

Dans son ouvrage « le système politique suisse », Hanspeter Kriesi (1998) définit les groupes d'intérêt comme « *des corps intermédiaires entres les membres dont il représente les intérêts et l'Etat avec lequel il interagit pour défendre ces mêmes intérêts* ».

L'auteur danoise Anne Binderkrantz s'est intéressée notamment aux stratégies des groupes d'intérêt. Elle les définit par des « *organisations de membres travaillant à l'obtention d'influence politique* ». Elle précise que « *leurs membres peuvent être des individus, des entreprises, des institutions gouvernementales et même d'autres groupes d'intérêt* »¹ (2008). Elle exclut également les « *autres acteurs politiques* » – les partis – de sa définition.

Cette revue de quelques définitions proposées par les auteurs laisse entrevoir les différentes manières d'envisager la notion de groupe d'intérêt. Le point commun à toutes ces définitions est la tentative de développement d'influence pour défendre et/ou promouvoir les intérêts des membres, bien que cette dernière notion ne soit pas explicite dans la définition de Courty. Notons encore que les auteurs prennent le soin de préciser que les groupes d'intérêt se distinguent des partis et autres mouvements sociaux. Il est également intéressant de remarquer que les auteurs ne sont pas d'accord quant à l'incorporation ou non de certaines institutions gouvernementales sous l'appellation de « groupe d'intérêt ». Si Courty les exclut explicitement, les définitions de Mach et Kriesi ne les écartent à priori pas. Quant à Binderkrantz, celle-ci les inclut nommément. Maintenant que nous avons défini ce qu'est un groupe d'intérêt, nous allons voir si les associations faïtières de communes peuvent être intégrées sous cette appellation.

¹ Traduction de l'auteur. Texte original : « [...] defined as membership organizations working to obtain political influence. Group members can be individuals, firms, governmental institutions or even interest groups ». in « *Different Groups, Different Strategies. How Interest Groups Pursue their Ambitions* », Scandinavian Political Studies, vol. 31(2) : p. 177.

2.2 Les associations faitières de communes sont-elles des groupes d'intérêt ?

Il convient ici de parler de la grande diversité des groupes d'intérêt répertoriés à ce jour. La plupart des auteurs effectuent une distinction entre les groupes d'intérêt de type corporatiste et les groupes d'intérêt public (entre autres Binderkrantz, 2008 ; Courty, 2006), même si les termes utilisés changent selon les auteurs. Les premiers défendent les intérêts des membres du groupe et leur proposent parfois différents biens et prestations de manière exclusive, alors que les seconds sont inclusifs : toutes les personnes se reconnaissant dans les valeurs universelles défendues par l'organisation collective peuvent en devenir membre (Hassenteufel, 2008). Les associations faitières de communes entreraient dans le premier groupe, puisqu'elles ne s'adressent qu'à un type de membres précis.

En parlant des associations, Offerlé (1998) est même allé plus loin en proposant plus d'une quinzaine de catégories distinctes. Au niveau suisse et au sujet des groupes d'intérêt stricto sensu, Mach (2015) s'est employé à proposer une typologie de manière plus exhaustive, composée de cinq catégories différentes : les associations patronales, les organisations syndicales, les organisations professionnelles, les groupes d'intérêt public ou à but idéal, les organisations catégorielles ou à caractère identitaire. Il est intéressant de constater que les associations faitières de communes n'entrent à proprement parler dans aucune de ces catégories. Loin de l'idée de remettre en question ces typologies, la difficulté d'y intégrer les associations faitières de communes attire l'attention sur l'aspect singulier de ces dernières.

Premièrement, elles défendent les intérêts des entités communales face au canton. Les communes constituant le niveau d'expression de l'autorité étatique le plus proche du citoyen, les caractéristiques de ces membres sont uniques, à contrario de l'écrasante majorité des groupes d'intérêt représentant des intérêts individuels (au sens large comme au sens restreint). Bien que les communes puissent être envisagées en tant que groupements d'individus, c'est avant tout en tant qu'organisations que celles-ci sont entendues. C'est d'ailleurs pour cette raison que celles-ci n'entrent pas dans les typologies évoquées précédemment.

Deuxièmement, les associations cantonales sont des associations relevant généralement du droit privé ; elles se sont développées puis professionnalisées indépendamment les unes des autres, et indépendamment d'un quelconque « pouvoir central ». L'Association des communes suisses, active auprès de l'Assemblée fédérale, s'est historiquement construite indépendamment des

associations faitières de communes que nous avons analysées². De surcroît, le lien entre les associations cantonales et l'ACS n'est pas évident. Ce sont en effet des communes et des associations de toute la Suisse qui sont membres de cette dernière sur une base volontaire³. Ces membres peuvent donc à tout moment se distancer de l'ACS. Cette indépendance entre les niveaux cantonal et fédéral constitue une singularité. Ainsi, Mach (2015) distingue les groupes constitués de membres individuels et les associations faitières, soit des « *organisations d'organisations* ». Dans une optique fédéraliste, ces dernières ont une intense activité politique au niveau fédéral pendant que les organisations membres « *sont en contact direct avec les membres individuels et leur fournissent un certain nombre de prestations* ». Or, les associations faitières de communes, elles, ont une activité politique soutenue dans leur canton et ont développé des offres de prestations très diverses pour leurs membres. De même, les associations cantonales ne « délèguent » pas leurs activités fédérales à l'ACS ; elles ne travaillent tout simplement pas au même niveau.

Au vu de ces caractéristiques, on comprendra ainsi en quoi les associations faitières de communes peinent à entrer dans l'une ou l'autre typologie des groupes d'intérêt. Cependant, lorsqu'on se penche sur les définitions évoquées au début de ce chapitre, il est clair qu'elles respectent tous les critères communs à la plupart des auteurs : ce sont effectivement des organisations formalisées qui défendent activement les intérêts de leurs membres. Or, les caractéristiques singulières exposées ci-dessus laissent entendre un statut unique ; bien qu'étant par définition des groupes d'intérêt, les associations faitières de communes sont largement ignorées par les auteurs, car trop particulières pour être réellement comparées aux groupes d'intérêt « traditionnels ».

² Selon son site internet, l'ACS a été créé il y a une soixantaine d'années, alors que certaines associations faitières de communes ont effectué leurs premiers pas il y a près d'une centaine d'années.

³ Lors de son assemblée générale du 19 mai 2016, l'ACS a présenté que 71% des communes suisses étaient membres de l'organisation au 1^{er} janvier 2016.

2.3 Vers une définition des associations faîtières de communes

Aucun auteur ne s'étant à ce jour réellement penché sur la question des associations faîtières de communes, nous proposons la définition suivante :

Les associations faîtières de communes sont des organisations formalisées œuvrant à la sauvegarde et au développement de la marge de manœuvre de leurs membres en interagissant avec les pouvoirs exécutif et législatif cantonaux.

Cette définition présente plusieurs avantages. Premièrement, le concept d'organisation formalisée permet d'englober toutes les formes juridiques des associations faîtières de communes, la plupart étant comme nous le verrons privées tandis que certaines évoluent sous un régime public.

Deuxièmement et en rapport avec le point précédent, le statut de « membre » – et non pas de « commune » – est assumé. En effet, les membres des associations de droit privé le sont sur une base volontaire, ce qui implique que toutes les communes d'un canton ne sont pas obligatoirement membres ; ce détail a d'ailleurs une importance particulière dans notre analyse. L'utilisation du mot « membres » permet alors d'éviter tout malentendu quant à la représentation totale ou partielle des communes d'un canton.

Ensuite, le fait d' « œuvrer à la sauvegarde et au développement de la marge de manœuvre des membres » permet de ne pas attribuer un rôle erroné de simple rempart défensif face à l'érosion de l'autonomie communale. Ainsi, parler de « développement » implique une certaine proactivité de la part des associations faîtières de communes. Quant au recours à l'expression « marge de manœuvre », il n'est pas anodin. En effet, elle laisse transparaître une des difficultés que vivent les communes de nos jours, puisque celles-ci doivent faire face à une activité législative croissante qui tend à faire d'elles de simples exécutants des législations cantonale et fédérale. La relativement récente inscription de l'article 50 dans la Constitution⁴ est d'ailleurs l'expression d'une réaction face à ce phénomène.

⁴ Inscrit en 1999 lors de la révision totale de la Constitution fédérale, l'article 50 alinéa 1 stipule que « l'autonomie communale est garantie ». Soit dit en passant, le rapport d'évaluation du Conseil fédéral sur la mise en œuvre de cet article révèle que l'ACS avait œuvré à l'époque pour que le parlement réfléchisse à la question.

Enfin, ces associations ne se limitent pas uniquement à participer directement ou indirectement au processus législatif cantonal, mais œuvrent également de concert avec les conseillers d'Etat, l'administration et les préfets notamment. La dernière partie de cette définition permet donc de souligner la diversité des activités des associations faîtières de communes, mais également de donner un statut neutre aux pouvoirs publics, puisque leur rôle peut évoluer selon le contexte entre partenaire et cible des tentatives d'influence.

Ce que cette définition ne permet pas d'établir, c'est le fait que les associations faîtières de communes peuvent offrir certaines prestations à leurs membres. Ces activités pouvant fortement changer d'un canton à l'autre et dans un souci d'inclusion de toutes les associations de communes, il a été choisi délibérément de pas évoquer cet aspect dans notre définition.

2.4 Concepts utiles à l'analyse

Maintenant que nous avons établi de manière précise ce que nous entendons par « association faîtière de communes », il s'agit de nous intéresser plus particulièrement à un certain nombre de concepts utiles afin d'exposer au mieux leur fonctionnement, soit les concepts de ressources, de répertoire tactique et d'arènes. Quelles que soient les organisations, les ressources sont cruciales, car elles déterminent leurs capacités d'action. Le concept de répertoire tactique permet quant à lui de lister les différentes manières d'utiliser ces ressources. Enfin, le concept d'arène cible les moments du processus dans lesquels les ressources sont actionnées⁵.

2.4.1 Ressources

Si la littérature s'est relativement peu étendue sur les groupes d'intérêt, ce n'est pas le cas en ce qui concerne le concept de ressources. Les auteurs de la sociologie des organisations, de la sociologie des mobilisations ou encore de l'étude des politiques publiques se sont emparés de ce concept et l'ont adapté à leur champ de recherche, si bien que l'on retrouve sous ce même nom des contenus fort différents. Rien qu'au sujet des mobilisations collectives, Pierru (2010) écrit que les concepts d' « *organisation et de ressources ressemblent plus ou moins à un brouillard diffus qui enveloppe et recouvre à peu près tous les outils d'analyse des mouvements sociaux* », ce qui montre bien leur grande plasticité. Il convient donc ici de rendre compte de ce que les auteurs de la sociologie des groupes d'intérêt – mais pas uniquement – ont développé

⁵ Voir l'annexe 1.

comme réflexions et d'en tirer les éléments les plus pertinents pour définir ce que nous entendons par « ressources ».

Selon l'arène dans laquelle on se trouve, les enjeux ne sont pas les mêmes. Dans l'arène parlementaire, ce sont les votes qui sont visés, ce qui a pour conséquence que certaines ressources sont actionnées dans le but d'acquiescer les élus à une cause. De même, les ressources détenues par un groupe d'intérêt peuvent également jouer un rôle important dans la phase pré-parlementaire. Les acteurs ayant accès à cette première phase du processus législatif s'inscrivent dans un rapport privilégié et institutionnalisé avec l'Etat. Binderkrantz (2008) explique ainsi qu'un échange intéressé se produit ; l'Etat offre de l'influence politique – un accès privilégié au processus législatif – contre les ressources de légitimation détenues par le groupe d'intérêt concerné. En effet, cette auteure cite la thèse de Blom-Hansen & Daugbjerg (1999 ; cité dans Binderkrantz, 2008) selon laquelle « *l'intégration de ces groupes dans le développement de politiques publiques peut également la légitimer aux yeux des membres du groupe, et ainsi instrumentaliser les groupes dans l'implémentation de politiques publiques* »⁶. Hassenteufel (1997) nous donne des pistes quant à la nature des ressources reconnues et valorisées par l'Etat : les ressources politiques – la capacité à représenter un groupe –, les ressources militantes – la capacité à mobiliser ses adhérents – et les ressources matérielles.

À noter que si ce sont les ressources qui permettent une reconnaissance de l'Etat, les auteurs s'accordent à dire que cette même reconnaissance confère de nouvelles ressources au groupe d'intérêt concerné. Les ressources s'inscrivent donc dans un échange symbolique entre Etat et groupe d'intérêt. Comme nous l'exposerons dans les prochains chapitres, il s'agit de garder à l'esprit que les différentes ressources s'actionnent selon des canaux, des cibles et des moments différents : le ciblage des bureaucrates, le lobbying auprès des politiciens et l'influence des médias (Binderkrantz, 2008).

Maintenant que nous en savons plus sur le contexte d'utilisation de ces ressources, il s'agit de se pencher sur la nature de celles-ci.

Grossman & Saurugger (2006) distinguent trois types de ressources, soit les ressources financières, sociales et sociétales. Les ressources financières, convertibles par excellence,

⁶ Traduction de l'auteur. Texte original : « Incorporating these groups in policy making can also legitimize public policy in the eyes of group members, and hence groups can be instrumental in implementing policy ». in « *Different Groups, Different Strategies. How Interest Groups Pursue their Ambitions* », Scandinavian Political Studies, vol. 31(2) : p. 177.

peuvent permettre par exemple de fabriquer de l'expertise, ensuite valorisable auprès des pouvoirs publics, ou encore d'alimenter une campagne de recrutement ou d'information. Les ressources sociales désignent d'une part la capacité à actionner des réseaux et d'autre part le degré d'institutionnalisation du groupe au sein de l'appareil politico-administratif (la reconnaissance des pouvoirs publics). Quant aux ressources sociétales, il s'agit de la perception du groupe au sein de la société.

Mach (2015) regroupe les ressources de pouvoir sous cinq catégories distinctes : le nombre de membres et la capacité à les mobiliser, les moyens financiers, la capacité d'expertise, la reconnaissance par les autorités et la capacité à sensibiliser l'opinion publique. Il précise que ces ressources sont distribuées différemment selon les caractéristiques du groupe d'intérêt.

Il est intéressant de constater que bien que ces deux typologies nomment ces leviers d'action selon des termes différents, il s'agit bel et bien des mêmes. Nous reprendrons donc la typologie de Mach dans cette analyse, celle-ci étant plus explicite et plus précise que la première. En nous basant sur une remarque de cet auteur, nous nous attendons à voir une distribution des ressources similaire chez les associations faïtières de communes. Avant de présenter la première de nos quatre hypothèses, il convient de souligner que ces dernières servent avant tout à structurer notre pensée et guider le développement de ce travail. En effet, le risque de subjectivité qui découle des choix méthodologiques effectués ne permet pas de produire des affirmations suffisamment fondées. Cela étant précisé, voici notre première hypothèse :

*H1 : Les associations faïtières de communes disposent et actionnent
les mêmes types de ressources.*

Certaines précisions doivent encore être amenées au sujet des ressources. Premièrement, nous entendons la ressource « capacité d'expertise » au sens large. Comme pour Grossman & Saurugger (2006), l'expertise est ainsi perçue comme englobant non seulement les compétences mobilisables par le groupe d'intérêt, mais également la connaissance du terrain. Deuxièmement, il nous paraît important de garder à l'esprit que la valeur accordée aux ressources – plus particulièrement les ressources intangibles – dépend des perceptions que les différents acteurs ont de celles-ci (Offerlé, 1998). Par exemple, l'Etat peut alors attribuer une grande capacité de mobilisation à un groupe et valoriser cette ressource sans que cette perception ne se vérifie pour autant dans les faits. Pierru (2009) précise à ce sujet que la valeur des ressources évolue selon

le contexte, c'est-à-dire la rareté relative, le temps et l'espace. Enfin, Mach (2015) mentionne le caractère interdépendant des ressources. Par exemple, un nombre important de membres coïncide avec une plus grande reconnaissance de la part des pouvoirs publics. En outre, Knoepfel, Nahrath, Savary & Varone (2010) proposent une typologie très intéressante d'une dizaine de ressources⁷. Ces différentes ressources peuvent être produites, combinées, stockées et substituées. Nous retiendrons de cette vision l'aspect convertible des ressources, pouvant ainsi être actionnées dans le but de se doter d'une autre ressource – par exemple utiliser de l'argent pour sensibiliser l'opinion publique, ou utiliser sa capacité d'expertise pour accroître la reconnaissance des pouvoirs publics.

2.4.2 Répertoire d'action et répertoire tactique

Avant d'aborder la question des répertoires d'action, il convient de parler d'une distinction entre groupes d'intérêt mentionnée dans la littérature. Certains auteurs parlent de lobbying *direct* et *indirect* (Grossman, 2005) ou de lobbying *interne* et *externe* (Grossman & Saurugger, 2006 ; Binderkrantz, 2008), privilégiés par des groupes d'intérêt appelés respectivement *insiders* et *outsiders* (Courty, 2006 ; Binderkrantz, 2008 ; Mach, 2015). Sous ces différents termes se cache un seul et même constat : les groupes d'intérêt n'ont pas les mêmes manières d'actionner leurs ressources pour atteindre leurs objectifs.

Ainsi, les lobbyings *interne* et *direct* renvoient aux stratégies utilisées par les *insiders*. À l'inverse, les lobbyings *externe* et *indirect* désignent les stratégies prêtées aux *outsiders*. Les *insiders* sont donc les groupes d'intérêt qui peuvent se prévaloir d'entretenir des « *contacts directs et formalisés avec les autorités politiques* » (Mach, 2015). Cette définition se concentrant sur les acteurs politiques – les membres des pouvoirs exécutif et législatif –, nous souhaitons la reprendre et l'élargir aux acteurs administratifs; les *insiders* sont alors entendus comme des « groupes d'intérêt pouvant se prévaloir de contacts directs et formalisés avec les acteurs politiques et administratifs ». À l'inverse, les *outsiders* dirigent leurs actions vers le grand-public au travers des médias et des mobilisations collectives (Binderkrantz, 2008), ne bénéficiant pas de ces contacts directs et formalisés.

⁷ Développée dans le cadre de l'étude des politiques de l'environnement et de l'aménagement du territoire, cette vision des ressources est pertinente, mais construite de sorte à faciliter la lecture des stratégies des différents acteurs dans le cadre d'une politique publique en particulier. Il est d'autant plus intéressant d'y recourir lorsque plusieurs acteurs sont en concurrence dans le développement d'une politique publique. Dans notre cas, nous avons préféré utiliser la typologie de Mach, la trouvant plus adaptée à envisager les ressources d'un groupe d'intérêt.

Grossman & Saurugger (2008) ont répertorié un certain nombre d'actions possibles pour un groupe d'intérêt. Sous l'étiquette du lobbying externe – ou indirect –, on retrouve entre autres la présence dans les médias, les pétitions, les lettres, les appels au gouvernement et aux parlementaires, les manifestations, les débats publics, le recours aux sondages ou les déclarations de soutien aux candidats aux élections. Sous l'étiquette du lobbying interne – ou direct –, on retrouve notamment le fait de rencontrer des membres du gouvernement, des parlementaires ou des hauts fonctionnaires, de fournir de l'expertise aux ministères ou aux commissions parlementaires, de participer à des auditions, à des comités d'experts, ou encore de négocier avec les pouvoirs publics et d'autres groupes d'intérêt.

Ces énumérations des manœuvres tactiques ne sont rien d'autre que des manifestations du répertoire d'action de ces groupes. Ce concept a été développé par Charles Tilly (1986), pionnier de la sociologie des mobilisations collectives. On pourrait difficilement reprendre ce concept sans « trahir » la définition de ce dernier, qui y a recouru pour définir l'ensemble des actions possibles pour un mouvement social dans l'optique de comparer différentes époques, donc sur le temps long. Comme nous travaillons sur le temps court et dans des contextes très précis, nous utiliserons plutôt le concept de *répertoire tactique*, afin de rendre compte de l'« ensemble des actions pertinentes pour un groupe en vue d'atteindre un objectif donné dans un contexte précis »⁸. Cette définition très générale permet paradoxalement de resserrer le choix des possibles. En effet, toutes les actions ne sont pas judicieuses pour tous les groupes à tous les moments, ni forcément disponibles. Par exemple, on voit mal une association faïtière de communes organiser une manifestation de rue pour inscrire un certain problème public à l'agenda politique – quand bien même cette action ferait partie du répertoire d'action au sens de Tilly. Même s'il désigne un ensemble relativement stable d'actions, le concept de *répertoire tactique* est plastique ; il évolue selon le contexte.

Grossman & Saurugger (2006) et Mach (2015) défendent l'idée selon laquelle les stratégies déployées par un groupe d'intérêt dépendent de ses ressources et de la structure des opportunités politiques – le contexte politique et institutionnel –. Selon Binderkrantz (2008), les groupes qui organisent les intérêts du secteur public, et plus particulièrement les « *associations d'autorités locales publiques* » sont plus susceptibles d'avoir un accès privilégié aux phases parlementaires

⁸ Définition proposée par l'auteur.

et pré-parlementaires. Nous nous baserons sur cette affirmation pour émettre l'hypothèse suivante :

H2 : Les associations faîtières de communes bénéficient du statut d'insider et peuvent ainsi actionner des stratégies de lobbying interne.

A ce stade, il est important de remarquer que le statut d'*insider* constitue une sorte de but ultime pour les groupes d'intérêt : « *Au-delà du fait d'être écouté et d'avoir de l'influence sur un sujet donné, il s'agit de développer des rapports de moyen et long terme, qui permettent de s'imposer comme un interlocuteur régulier et incontournable du gouvernement sur un ou plusieurs objets* » (Grossman & Saurugger, 2006). L'objectif pour un groupe d'intérêt est donc de parvenir à institutionnaliser le dialogue avec les autorités administratives et politiques. Pour y parvenir, il faudra que ces autorités perçoivent la nécessité d'intégrer le groupe d'intérêt en question : comme nous l'avons vu dans le chapitre dédié aux ressources, ces dernières doivent être jugées comme étant stratégiques.

L'histoire a montré que des groupes autrefois outsiders ont réussi à démontrer un niveau de représentativité, une capacité de mobilisation et une certaine capacité référendaire pour devenir petit-à-petit des *insiders* (Mach, 2015)⁹. Ce fait indique quelles ressources sont valorisées par les autorités administratives et politiques. En supposant que le recours au référendum serait trop coûteux pour les associations faîtières de communes vis-à-vis de leurs relations avec l'Etat, et en supposant également que la mobilisation ne fasse pas partie de leur répertoire tactique, nous émettons l'hypothèse suivante :

H3 : Les associations faîtières de communes sont reconnues par les pouvoirs publics pour leur haut degré de représentativité.

L'enjeu sera donc ici de se pencher sur le répertoire tactique des associations faîtières de communes et sur la perception des ressources valorisées par l'Etat.

⁹ Les ressources évoquées par Mach comme reconnues et valorisées par l'Etat rejoignent celles présentées par Hassenteufel (1997), à la différence que ce dernier ne parle non pas de *capacité référendaire* mais ajoute les *ressources matérielles*. Nous préférons celle de Mach, à notre sens plus en phase avec le cas suisse.

2.4.3 Arènes

Les groupes d'intérêt peuvent agir à différents moments du processus législatif. Mach (2015) leur donne le nom d'arènes et en distingue trois différentes. L'arène administrative désigne la phase pré-parlementaire, où les acteurs administratifs façonnent le projet de loi d'abord dans une commission d'experts, puis le modifient suite aux avis reçus lors de la procédure de consultation¹⁰. L'auteur mentionne que pour faire partie de ces commissions, « *les groupes d'intérêt doivent disposer d'une certaine légitimité et représentativité ainsi que d'une certaine capacité d'expertise dans ces domaines* ». Il ajoute qu'en ce qui concerne la phase de consultation, la prise en compte des avis par l'administration dépend non seulement « *largement de la capacité des acteurs consultés à faire échouer un projet par le recours au référendum facultatif* », mais également de la capacité d'expertise. Il sera donc intéressant de voir si le recours au référendum facultatif fait partie du répertoire tactique des associations faïtières de communes, étant donné que cette tactique est généralement attribuée aux groupes d'intérêt *outsiders*. À noter que le politique est également présent dans cette arène de par les relations entretenues avec les exécutifs cantonaux, soit les conseillers d'Etat.

L'arène parlementaire désigne la phase parlementaire. Contrairement à la phase pré-parlementaire, les groupes d'intérêt ne peuvent plus avoir qu'une influence indirecte sur un projet de loi – à ne pas confondre avec le lobbying *indirect*. Cette influence s'exerce au travers des parlementaires. En effet, nombreux sont les députés qui entretiennent des liens plus ou moins étroits avec l'un ou l'autre groupe d'intérêt.

Enfin, l'arène référendaire désigne le moment où il est possible de recourir au référendum facultatif. Mach (2015) remarque que si le recours à l'initiative est un instrument privilégié des groupes d'intérêt public et des syndicats, le référendum facultatif fait l'objet d'une utilisation plus différenciée. Dans le même esprit que notre deuxième hypothèse selon laquelle nous supposons que les associations faïtières de communes bénéficient du statut d'*insider*, nous supposons également que le recours au référendum facultatif ne fasse pas partie du répertoire tactique « traditionnel » des associations faïtières de communes. Ainsi, nous émettons l'hypothèse suivante :

¹⁰ A noter que Mach inclut également la phase de mise en œuvre sous l'étiquette d'arène administrative. Ne traitant pas du rôle des associations faïtières de communes dans la mise en œuvre des politiques publiques dans ce travail, nous entendons donc ce terme dans son sens restreint.

H4 : Les associations faïtières de communes ne sont actives que dans les arènes administrative et parlementaire.

Pour la suite de notre travail, nous utiliserons le même vocabulaire que Mach en parlant d'arènes administrative, parlementaire et référendaire.

En résumé, nous nous sommes d'abord posé la question de ce qu'est un groupe d'intérêt. Nous avons pu constater que bien que les associations faïtières se trouvent en quelque sorte oubliées de l'étude des groupes d'intérêt, celles-ci méritent cependant cette étiquette. Afin de combler cette lacune, une définition a été proposée. Nous avons ensuite passé en revue ce que nous entendions par ressources, répertoire d'action et arènes pour introduire les concepts que nous avons jugés utiles pour la suite de notre travail. Ce faisant, quatre hypothèses ont émergé de ce travail théorique, hypothèses qui nous serviront à structurer notre réflexion et que nous vérifierons après le travail de récolte de données. Dans le chapitre suivant, nous allons présenter la méthodologie appliquée dans ce travail.

3. Démarche Méthodologique

Comme nous l'avons mentionné dans la problématique, les associations faîtières de communes seront dans un premier temps envisagées de manière descriptive. Cela permettra alors de mettre en évidence les enjeux communs ou au contraire ayant trait à un contexte particulier et ensuite de nous pencher sur les hypothèses développées précédemment.

3.1 Posture méthodologique

L'intérêt des études de cas présentées dans ce travail est qu'elles rendent compte de l'utilisation de concepts non quantifiables. Le niveau d'expertise, le degré de reconnaissance par les autorités ainsi que la capacité à sensibiliser l'opinion publique sont appréciables subjectivement, mais difficilement mesurables. L'analyse qualitative est donc la posture méthodologique la plus adaptée à notre objet de recherche.

3.2 Choix des associations faîtières de communes

Le choix des associations faîtières de communes s'est effectué dans le but d'enchevêtrer les contextes. Les cantons de Berne, Fribourg, Genève et Vaud sont en effet proches géographiquement, mais diffèrent – ou se retrouvent – sur différents critères : le nombre de communes, la densité de population et sa répartition sur le territoire, la langue, le statut juridique, etc. D'un point de vue temporel, elles se sont professionnalisées vers la fin du XX^e siècle et ont ainsi dû faire face aux contraintes et aux opportunités liées à des évolutions plus ou moins similaires : mobilité, technologie, etc. Cette variation des contextes permet alors de vérifier la validité des hypothèses émises dans la partie théorique dans des conditions différentes. S'agissant d'une enquête qualitative, la comparaison de quatre études de cas s'est avéré être un bon compromis entre l'intérêt et l'ampleur du travail.

3.3 Récolte de données

Dans cette étude, nous nous appuierons sur des données provenant de deux types de sources différentes. Dans un premier temps, il a été question de recueillir toutes les données factuelles accessibles « publiquement ». Ces sources vont des sites internet des associations faîtières de

communes en question (composition, historique, budget, etc.) aux différents documents renseignant sur leurs activités : rapports de commissions administratives, rapports de consultations cantonales, articles de journaux, etc.

Enfin, nous avons procédé à des entretiens semi-directifs en face-à-face avec les secrétaires générales et les directeurs des associations faîtières de communes. Ces acteurs présentent l'avantage de détenir une vue d'ensemble sur le fonctionnement de leur organisation, la cohésion des membres et le rôle du comité. Mais surtout, ce sont probablement les personnes les plus à même d'apprécier les opportunités et les menaces quant à la défense des intérêts de leur organisation au sein de leur environnement cantonal.

Nous avons enregistré ces entretiens et les avons retranscrit en substance. Par souci de respecter la confidentialité des propos des interviewés, nous avons choisi de ne pas les faire figurer dans les annexes de ce travail.

3.4 Grille d'analyse

Cette grille d'analyse, présentée en détail ci-dessous, a été élaborée de sorte à récolter des données factuelles qui serviront à dresser le profil des associations faîtières¹¹. Dans un premier temps, les données disponibles seront récoltées via les sites internet et autres rapports à disposition sur la toile. Ces informations pourront être complétées et précisées lors des entretiens semi-directifs.

- **Éléments historiques.** « *Si tu veux savoir où tu vas, sache d'où tu viens* » dit l'adage. Il est être intéressant de se pencher sur le parcours de l'organisation afin d'apporter un certain éclairage sur la situation actuelle, notamment vis-à-vis de sa taille : Quand a-t-elle été créée ? À quel moment s'est-elle professionnalisée ? Pourquoi ? Etc.
Dimensions : création, moments forts, professionnalisation.
- **Organisation interne.** Les recherches préalables ont révélé que la plupart des associations faîtières sont régies par le droit privé, c'est-à-dire que leurs membres y adhèrent sur une base volontaire. Or, certaines associations faîtières de communes sont sous un régime de droit public. Nous chercherons à rendre compte des implications de cette caractéristique sur le fonctionnement de l'organisation. De plus, nous chercherons

¹¹ Cette grille d'analyse a donné lieu à une grille d'entretien (voir l'annexe 2).

à établir s'il existe des différences quant à la structure de l'association, de par la présence d'organes supplémentaires à ceux que l'on prête traditionnellement aux associations, soit l'Assemblée générale, le Comité et le Secrétariat.
Dimensions : forme juridique, structure de l'association.

- **Objectifs.** Les statuts des différentes associations listent un certain nombre de buts que celles-ci cherchent à atteindre. Ces objectifs semblent de prime abord relativement similaires. Il s'agit ici de regarder dans quelle mesure les différentes associations partagent ou non ces objectifs. Ce thème est à mettre en lien avec le thème des prestations, qui souvent sont la concrétisation de certains des buts inscrits dans les statuts.

Dimensions : points communs/différences entre buts de l'association.

- **Ressources.** Dans la littérature nous entendons sous le concept de ressources la prise en compte de 5 différentes ressources. Nous nous pencherons ici sur les ressources « non-symboliques », soit les moyens financiers et la capacité d'expertise. Cette dernière peut être éclairée par le nombre d'employés dans l'organisation ainsi que leur formation. Il s'agira également de prendre en compte le système de cotisations mis en place auprès des membres.

Dimensions : nombre d'employés, EPT (employés équivalent plein-temps), formation des employés, budget total, système de cotisation, capacité d'expertise.

- **Prestations.** Il s'agit ici de se pencher sur les prestations offertes aux membres. Quelle est la nature de celles-ci ? Les raisons de leur développement ? Etc. Ce point est intéressant à envisager selon l'environnement cantonal. En effet, si certaines prestations découlent des statuts de l'association, une grande marge de manœuvre existe quant à leur développement. De plus, la plupart des activités des associations faîtières de communes étant peu visibles, l'offre de prestations peut être un moyen d'accroître le niveau de légitimité auprès des membres. Il sera ainsi d'autant plus intéressant d'envisager le rôle des prestations dans un environnement concurrentiel, c'est-à-dire lorsque l'organisation n'est pas la seule de ce type dans son canton. À noter que les activités de défense des intérêts des membres constituent certes une prestation, mais que celle-ci ne sera pas développée ici ; elle le sera dans le chapitre « stratégies de lobbying ».

Dimensions : activités offertes aux membres, raisons de l'offre, conséquences.

- **Construction du consensus interne.** Dans ce critère, l'élément central est la cohésion interne. Celle-ci est importante pour convaincre que l'association faîtière à laquelle les communes ont adhéré représente leurs intérêts de manière satisfaisante et d'une même voix. De plus, et comme nous l'avons évoqué dans notre troisième hypothèse, un haut degré de représentativité¹² constituerait une ressource afin d'être reconnu par les pouvoirs publics. Dans cette optique, nous aborderons la question de l'adhésion des communes vis-à-vis des propositions de l'association faîtière de communes, et ce à la lumière du climat général des relations entre les communes. Il s'agira d'une part de comprendre comment ces dernières sont consultées, et d'autre part de soulever la question du rôle de la politique de communication interne, notamment par rapport aux raisons, au moment et à la manière d'y recourir.

Dimensions : climat général (communes, comité), points de divergence/convergence (stratégies de résolution, risques, liens avec le profil des communes), consultation interne (moment, forme), communication interne (moments, manière, importance), prise de position (influence mutuelle avec la cohésion interne).

- **Rôle du comité.** Le comité est habilité à prendre les décisions stratégiques, et ses membres représentent l'association faîtière de communes dans différentes commissions. Mais l'influence du comité peut aller encore plus loin. En effet, si les membres sont la plupart du temps des syndics ou des maires dans leur commune, ils peuvent également être membre du parlement cantonal. Il est donc intéressant de se poser la question de la gestion de ces doubles casquettes. La double appartenance syndic/membre du comité peut déboucher sur des logiques contradictoires qui peuvent se traduire par des conflits d'intérêt, dans le sens où ce qui est avantageux pour sa commune ne va pas forcément dans le sens de l'intérêt de la majorité des communes du canton. En ce sens, l'attitude et la position des membres du comité sont intéressantes. De même, la double appartenance membre du comité/parlementaire peut constituer une opportunité de porter l'intérêt des communes directement dans l'arène parlementaire, mais peut également se trouver confrontée à des logiques partisans potentiellement opposées à la position de l'association faîtière de communes en question. Le système d'élection – respectivement le choix – des membres du comité et ses enjeux nous

¹² Nous envisageons la représentativité et la cohésion interne comme les deux faces d'une même pièce, dans le sens la première n'est rien d'autre que l'expression de la deuxième, mais à l'externe.

occuperont également. Enfin, le choix des représentants de l'association dans les différentes commissions cantonales n'est probablement pas anodin ; il s'agira d'en explorer les raisons.

Dimensions : « double casquette » (syndic/comité, comité/parlementaire.), prise de position (rôle), système d'élection, représentation dans les commissions.

- **Stratégies de lobbying.** La majorité des activités des associations faîtières de communes consiste en des négociations avec les pouvoirs publics. Les tractations ayant lieu au sein des structures étatiques – commissions, groupes de travail, etc. –, il s'agit de se pencher sur la représentation des intérêts de l'association par des membres du comité dans des commissions de l'arène administrative¹³. Ce sera l'occasion d'aborder la question de la relation avec les pouvoirs publics de manière générale, plus précisément des questions du niveau de consultation et de l'écoute des positions défendues par les associations faîtières de communes. Dans un deuxième temps, il sera question de se concentrer sur l'activité des associations faîtières de communes dans l'arène parlementaire. Cette activité a pu se dérouler au début de cette phase, soit dans les commissions parlementaires, ou durant les débats via les prises de paroles et les votes des parlementaires ; il s'agira alors de se pencher sur les différents canaux d'influence auxquels les associations recourent. Ce sera également l'occasion de questionner les secrétaires générales et les directeurs quant à l'utilisation de stratégies de lobbying externe, comme par exemple les lettres ouvertes, la mobilisation, le recours juridique et le référendum.

Dimensions : participation à des commissions (nombre, avantages/désavantages), inclusion dans les commissions cantonales (mise sur pied, déroulement, stratégie), rapports avec pouvoirs publics, points de divergence/convergence, activités de lobbying (cible, contenu, modalités), autres stratégies (lobbying externe – référendum, présence médiatique, mobilisation, etc.).

- **Stratégies de communication.** La communication constitue une stratégie d'action en soi, et force est de constater que les associations faîtières de communes adoptent des comportements très différents dans ce domaine. Il s'agit donc de se pencher sur l'utilisation ou non de la communication médiatique, ses raisons, son usage

¹³ Rappelons ici que l'arène administrative comprend non seulement les relations avec l'administration cantonale mais également avec les exécutifs cantonaux.

traditionnel/exceptionnel. Au delà de la manière d'actionner les médias, la question de la visibilité sera également abordée.

Dimensions : politique de communication (moyens, fréquence, active/passive), raisons, marge de manœuvre dans des situations particulières, visibilité.

- **Relations avec d'autres acteurs.** Pour ce dernier point, nous nous intéressons à l'environnement des associations faîtières de communes et aux acteurs avec lesquelles elles interagissent : parlementaires, préfets, services de l'Etat, associations concurrentes ou alliées. Par souci d'utiliser le temps accordé lors des entretiens pour développer tous les thèmes présentés jusqu'ici, nous ne pourrons pas être exhaustifs à ce sujet. Il s'agira ainsi d'offrir un aperçu de quelques-uns de ces acteurs auxquels sont confrontés les associations faîtières de communes

Dimensions : acteurs en collaboration/concurrence, importance de la relation.

3.5 Champ et limites de l'étude de cas

Aussi pertinente et complète que nous avons tenté de penser la méthodologie de cette étude, il convient d'admettre et de garder à l'esprit certains écueils et limites inhérents à cette configuration. Premièrement, le fait de recourir à une étude qualitative amène tous les problèmes de neutralité et de distance indissociables à l'analyse de discours. D'une part du point de vue de l'intervieweur bien sûr, mais également du point de vue de l'interviewé (Blanchet & al., 1985). Le risque est relativement élevé que le sujet s'identifie dans une certaine mesure à l'organisation, et vienne alors à minimiser les échecs et à maximiser les succès. Ce problème sera d'autant plus important que procédant à un seul entretien par contexte cantonal, il ne nous est pas possible de mettre en perspective plusieurs points de vue.

Ensuite, il convient d'évoquer la problématique du temps à disposition pour effectuer les entretiens. En moyenne, les secrétaires générales et les directeurs ont accordé 1h45 à 2h d'entretien chacun, ce qui représente un trou conséquent dans l'emploi du temps chargé qui accompagne leur fonction. Cependant, malgré l'effort consenti par ceux-ci, nous n'avons malheureusement pas pu traiter tous les thèmes de manière approfondie ; quelques-uns ont été plus développés au détriment de certains autres, raison pour laquelle il se peut que certaines sections soient plus fournies dans une étude de cas et moins dans une autre.

Enfin, il s'agit de garder à l'esprit que nous ne cherchons pas à mesurer les performances des associations faîtières. D'une part car cela nous apparaît comme difficilement quantifiable, mais encore car il n'y aurait pas vraiment d'intérêt à le faire. En effet, les contextes cantonaux sont si particuliers et les associations faîtières de communes si différentes qu'une telle démarche nous paraît peu pertinente. Cependant, nous chercherons bien sûr à identifier les facteurs qui sous-tendent une situation favorable – ou moins favorable – dans chaque canton, pour ensuite nous permettre d'envisager des similitudes ou des divergences.

Après cette présentation de la méthodologie de ce travail, nous allons maintenant nous pencher successivement sur les quatre études de cas, soit dans l'ordre sur l'Association des communes bernoises, l'Association des communes fribourgeoises, l'Association des communes genevoises puis enfin l'Union des communes vaudoises.

4. Analyse des associations faîtières de communes

Dans ce chapitre, nous allons utiliser la grille d'analyse présentée dans la section 3.4 afin d'analyser selon les mêmes critères les quatre associations faîtières que nous avons évoquées.

4.1 Association des communes bernoises – ACB

La première association faîtière de communes sur laquelle nous allons nous pencher est l'Association des communes bernoises, dont le siège se situe dans la ville de Berne.

4.1.1 Contexte cantonal

Avec une population de plus d'un million d'habitants, Berne est le deuxième canton le plus important de Suisse en termes de population. Cependant, sa superficie est la première de Suisse, ce qui a pour conséquence que sa densité de population se trouve en dessous de la moyenne nationale, avec 166 habitants¹⁴ par km². Berne a deux langues officielles, soit l'allemand et le français ; le Jura bernois est en effet francophone.

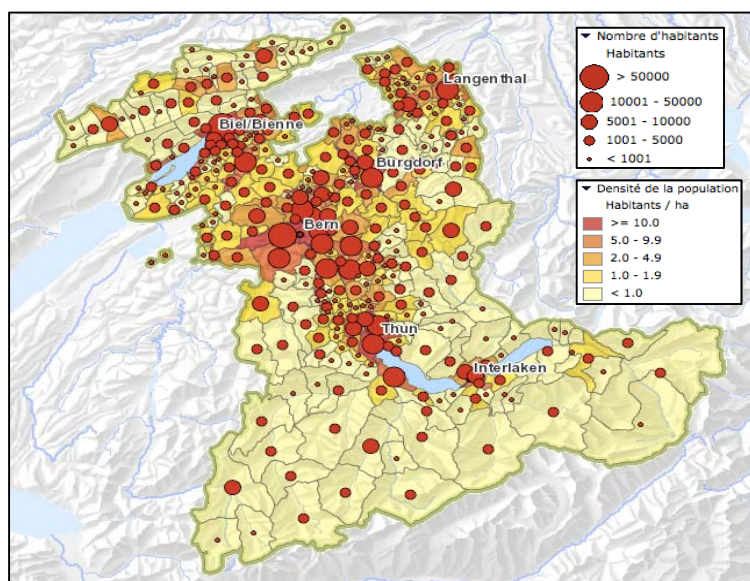


Figure 1 : Nombre d'habitants et densité de la population des communes dans le canton de Berne

Le canton comptait 352 communes au 1^{er} janvier 2016¹⁵. On constate sur cette carte que la répartition de la population est très inégale. La densité de la population et le nombre de communes sont beaucoup plus élevés sur le plateau et se concentrent majoritairement dans une zone allant de Bienne à Thune, en passant par Berne. Les communes des Alpes et PréAlpes ont une population moins importante sur un territoire beaucoup plus étendu. Le canton est divisé en une dizaine d'arrondissements administratifs qui sont gérés par des préfets.

¹⁴ http://www.badac.ch/db/db_portraits.php?typeN=1&lang=Fr&num=2, consulté le 3 juin 2016.

¹⁵ <http://www.be.ch/portail/fr/behoerden/gemeinden.html>, consulté le 2 juin 2016.

4.1.2 Historique

L'Association des communes bernoises a été créée il y a environ une soixantaine d'années¹⁶. Elle regroupe plus de 95% des communes du canton (347)¹⁷. Les quelques communes « réfractaires » représentent les traces laissées par l'épisode de la formation du canton du Jura, mais ces communes tendent à rejoindre l'ACB ces dernières années. Dans les années 1990, l'ACB avait son propre directeur, mais les résultats escomptés n'ont pas été obtenus. Il a alors été décidé de confier la gestion des activités à un cabinet juridique privé, dans lequel travaille M. Arn, qui est ainsi le directeur de l'ACB. Cette solution fonctionne depuis maintenant près d'une vingtaine d'années.

4.1.3 Organisation interne

L'ACB est une association de droit privé au sens des articles 60 et suivants du Code civil. Ce statut lui convient bien, car il permet une grande flexibilité au niveau des choix organisationnels, et assure une certaine indépendance quant à l'utilisation des ressources, notamment en ce qui concerne l'expertise.

L'assemblée générale est l'organe suprême. Il élit le comité et vote les statuts. Les membres du comité – qui sont entre sept et onze – sont élus pour une durée de trois ans. C'est le directeur qui propose les membres du comité à l'assemblée. Il veille à assurer une représentation égalitaire selon la taille des communes, les différentes régions du canton ainsi que le genre. Il porte également un soin particulier à représenter les différentes factions politiques et à ce que la majorité des membres soit également élue au parlement cantonal, afin de bénéficier d'un levier lors de la phase parlementaire.

Le comité exécutif est composé du président et du directeur, et exécute les décisions de l'assemblée générale et du comité. Particularité linguistique, le secrétariat est appelé bureau dans les statuts de l'ACB, et son secrétaire est dénommé directeur de l'association.

Le directeur et l'ensemble du bureau travaillent dans un cabinet juridique qui est mandaté par l'ACB pour mener à bien les activités de l'association. Le directeur occupe une position centrale ; il coordonne les activités du comité, prépare l'assemblée générale, gère la communication ainsi que l'exécution des stratégies politiques.

¹⁶ Nous ne disposons malheureusement pas de la date exacte.

¹⁷ <http://www.begem.ch/de/VBG-ACB>, consulté le 20 juin 2016.

4.1.4 Objectifs

Dans ses statuts, l'ACB a pour objectif prioritaire de « *[soutenir] tous les efforts en vue de la défense de l'autonomie communale* »¹⁸. Faits intéressants, celle-ci est fondatrice de la Caisse de retraite du personnel des communes bernoises ainsi que partie responsable de l'organisation de la formation technique dispensée aux cadres communaux bernois ; nous reviendrons sur ces aspects dans la partie dédiée aux prestations (4.1.6).

L'ACB porte une attention particulière à rester politiquement neutre, à garder son indépendance et à ne pas s'impliquer dans la politique communale. Dans la mesure du possible elle favorise le principe de subsidiarité¹⁹. La défense de l'autonomie des communes constitue son principal but.

4.1.5 Ressources

Dans son rapport d'activités 2015²⁰, l'ACB a établi un budget annuel de CHF 571'500.-, soit un montant stable par rapport aux années précédentes²¹. Il est intéressant de remarquer que l'ACB jouit d'un capital propre important à son bilan, soit de près de CHF 680'000.-. Le fonctionnement de l'association est assuré par les cotisations des membres ; c'est là son unique revenu. Ces cotisations sont fixées dans les statuts, et vont de CHF 166.- (0-100 habitants) jusqu'à CHF 10'000.- (60'000 à 90'000 habitants). La ville de Berne paye un montant fixe de CHF 13'092.-.

Le bureau est composé de quatre personnes qui travaillent à temps partiel, ce qui représente deux EPT. Un budget est prévu pour recourir à des personnes externes au cabinet juridique afin de disposer d'une certaine expertise sur des dossiers techniques, notamment en ce qui concerne le domaine des finances.

Dans sa relation avec les pouvoirs publics, l'ACB dispose de plusieurs ressources. D'une part d'un niveau de représentativité élevé par le fait qu'elle regroupe la quasi-totalité des communes du canton, mais également, comme nous le verrons, par la consultation de ses membres sur les

¹⁸ Citation de M. Arn, directeur de l'ACB, lors de notre entretien du 8 juin 2016.

¹⁹ Document « Eckwerte VBG-Politik ». Le principe de subsidiarité est surtout pertinent dans le cadre des discussions ayant trait à la répartition des tâches entre canton et communes.
http://www.begem.ch/images/content/verbaende/vbg_acb/dokumente/Eckwerte-VBGPolitik.pdf

²⁰ Rapport annuel 2015 de l'ACB: http://www.begem.ch/images/content/verbaende/vbg_acb/dokumente/VBG-Info_Nr_1-15.pdf

²¹ Rapport annuel 2014 de l'ACB : <http://baz-abaa.ch/de/verbaende/vbg/VBG-Info/1-2014.pdf>

sujets d'importance. D'autre part, la ressource juridique, la connaissance approfondie du contexte cantonal ainsi que des enjeux locaux permettent de se doter d'une capacité d'expertise reconnue par les pouvoirs publics.

4.1.6 Prestations

Le fait même d'offrir des prestations aux membres figure à l'article 2 des statuts de l'ACB. Dans un document présentant les grandes lignes stratégiques, l'association présente différentes prestations qu'elle offre à ses membres. Historiquement, l'ACB est fondatrice de la Caisse de retraite du personnel des communes bernoises. Pour des raisons stratégiques, l'ACB a décidé de recouvrir son indépendance vis-à-vis de cette dernière.

La prestation la plus importante consiste en un conseil juridique. Le secrétariat se met à disposition des communes afin de répondre à des questions d'ordre général. Idéalement, l'ACB souhaiterait se distancer de ces activités pour ne pas se substituer au canton et aux solutions existantes dans le domaine privé, car l'offre de cette prestation est très demandeuse en termes de ressources. Cependant, le fait de pouvoir apporter un soutien aux communes qui le souhaitent apporte une plus-value en ce qui concerne la perception de l'utilité de l'association auprès de ses membres. En effet, il semble que l'ACB souffre d'un manque de visibilité auprès de certains de ces derniers, la majeure partie de ses activités restant somme toute relativement opaque. Dès lors, le fait de pouvoir assurer ce soutien de manière permanente permet ainsi de pallier ce manque et de légitimer son existence.

L'autre prestation importante développée par l'ACB en relation avec l'Association des cadres communaux²² est la formation des cadres communaux pour les communes bernoises. L'ACB est présente au comité de direction de l'école et cherche à favoriser l'attractivité des communes en tant qu'employeurs pour les jeunes cadres.

4.1.7 Construction du consensus interne

Le fait que l'association soit de droit privé implique que les membres le sont sur une base volontaire, ce qui a pour conséquence un risque latent de retrait de certains membres, dans le

²² La BGK-CCB est une association cantonale relativement puissante et fortement liée aux activités de l'ACB. Ces deux associations sont quasiment jumelles, de telle sorte que la directrice de la BGK-CCB dispose des compétences et des connaissances nécessaires pour remplacer le directeur de l'ACB si besoin est. Nous reviendrons sur cette étroite relation à plusieurs reprises dans ce chapitre.

pire des cas un risque de scission. L'ACB évalue ce risque comme moindre pour l'instant, le climat général entre les membres étant plutôt bon. Cependant, il existe certaines contradictions entre les communes urbaines et rurales, qui trahissent une opposition gauche-droite. M. Arn, directeur de l'ACB, souligne l'importance de se montrer vigilant vis-à-vis des signes de mécontentement, une mauvaise autodynamique pouvant rapidement être enclenchée. Lorsque c'est le cas, des séances d'information sont organisées. Elles suffisent à apaiser les tensions, souvent issues d'une mauvaise compréhension des enjeux d'un dossier. Dans ce contexte, la recherche d'une position neutre, la plus consensuelle possible est un enjeu crucial. En effet, la cohésion des membres étant liée à un haut niveau de représentativité, toute brèche à ce niveau pourrait mettre en péril la ressource que constitue la représentation de toutes les communes vis-à-vis des pouvoirs publics.

De même, les communes doivent avoir la perception d'être représentées par l'ACB. À ce niveau, une tension existe. Comme nous l'avons évoqué dans la section dédiée aux ressources, l'ACB souffre d'un relatif manque de visibilité. Une grande partie de ses activités s'effectue effectivement à l'abri du regard médiatique, les pouvoirs publics appréciant la possibilité d'échanger, de négocier, d'échafauder des projets sans que ceux-ci ne soient exposés sur la place publique. Afin de préserver son statut d'*insider*, l'ACB évite donc de communiquer l'avancée des travaux à ses membres. D'ailleurs, la même logique prévaut dans l'arène parlementaire, où la discrétion est une valeur appréciée. Il y a donc une tension entre performance et légitimité via l'information donnée aux membres. Exposer les activités de l'association aux membres permet de gagner en légitimité mais peut potentiellement s'avérer contre-productif en ce qui concerne les bonnes relations avec les pouvoirs publics, et inversement. Cette citation de M. Arn lors de notre entretien le résume parfaitement : « *Ce qui est difficile, c'est de montrer aux membres que l'on est présent chaque jour mais informellement, alors qu'on ne le voit pas, et sans être agressif ou trop dur, car on y perd de la confiance vis-à-vis de l'Etat* ».

En ce qui concerne la communication interne, l'ACB publie sur son site internet les courriers officiels adressés à l'administration tels que prises de positions, réponses à des invitations de l'administration, etc. À noter que ces documents sont certes disponibles, mais uniquement en allemand. Au sens de l'ACB, c'est une lacune qu'il s'agira de combler rapidement. L'ACB communique environ trois fois par année – notamment avant les assemblées générales – à l'aide d'un journal, VBG-Info. Outre ce journal, l'ACB n'a pas de newsletter afin d'informer ses membres des sujets actuels touchant au fonctionnement des communes.

Pour les questions de moyenne importance, l'ACB dispose d'un comité de consultation ; mais elle consulte la totalité de ses membres sur les dossiers importants, comme la péréquation financière ou l'aménagement du territoire. Dans ce cas de figure, après avoir participé à l'élaboration d'un rapport avec les pouvoirs publics dans une commission cantonale ou un comité de pilotage, ce dernier est présenté aux communes lors de séances d'information, séances auxquelles participent des représentants de l'administration et/ou des conseillers d'Etat. Une prise de position provisoire est rédigée et accompagnée d'un questionnaire y ayant trait. Débouchant rarement sur une modification du fond de la prise de position, cette manière de procéder permet surtout d'informer les communes sur les raisons qui sous-tendent le projet et a pour fonction d'offrir une visibilité aux activités de lobbying interne de l'association. Mais surtout, les résultats des questionnaires sont synthétisés et accompagnent la prise de position délivrée aux pouvoirs publics, et permettent de lui donner plus de poids en profilant l'ACB comme étant le seul interlocuteur pouvant parler au nom des communes du canton.

Afin de maintenir un bon niveau de cohésion interne, l'ACB prend garde à respecter un certain nombre de principes dans ses prises de position. Les positions de l'ACB se veulent apolitiques et se focalisent sur la cause des communes dans leur ensemble. Les intérêts régionaux sont également mis de côté. Ensuite, il s'agit de trouver la position la plus consensuelle par rapport à des intérêts parfois radicalement opposés, comme sur le dossier de la péréquation financière intercommunale ; c'est-à-dire de trouver une position médiane entre communes riches/pauvres, urbaines/rurales, etc. Dans les discussions sur la répartition des tâches, l'ACB veille à promouvoir les principes de subsidiarité et d'équivalence fiscale.

Un des leviers pour maintenir un bon niveau de cohésion interne reste la nomination des membres du comité. L'ACB a la particularité que ses membres sont certes élus par l'assemblée générale, mais ne sont pas issus d'associations de district ; il existe donc une grande marge de manœuvre quant à leur choix. Ainsi, un soin particulier est apporté quant à la bonne représentation des régions, des communes urbaines et rurales, du genre et bien sûr des étiquettes politiques. Ce mode opératoire implique un certain déficit démocratique, mais laisse la possibilité d'assurer une représentation satisfaisante des différents intérêts.

Ainsi, le maintien d'un haut niveau de cohésion interne se révèle être un travail de tous les jours, car jamais acquis une bonne fois pour toutes. Il s'agit de prêter attention à une représentation équitable des différents clivages qui existent au vu de la diversité des membres. Dans le contexte d'excellents rapports avec les pouvoirs publics et de représentation de plus de

340 communes, « réussir à avoir une cohésion interne, c'est beaucoup plus difficile que de négocier avec le canton. Tout l'enjeu est de trouver des solutions consensuelles avec lesquelles tout le monde peut vivre »²³.

4.1.8 Rôle du comité

Ainsi que nous l'avons évoqué, le comité se compose de sept à onze membres, et est élu par l'assemblée générale sur proposition du bureau. Le comité se réunit peu souvent, soit environ cinq fois par année, avant le début des sessions du parlement cantonal. Le comité n'a donc pas un rôle actif dans les prises de position comme dans d'autres cantons, mais constitue plutôt un levier en ce qui concerne le lobbying. Les membres du comité jouent en premier lieu un rôle de représentation, dans le sens où ils participent aux différentes commissions cantonales afin d'y représenter les intérêts des communes bernoises. Ils valident également d'autres représentations proposées par le directeur en ce qui concerne la représentation de l'ACB dans certains groupes de travail. Ils ont donc plutôt un rôle stratégique de relai, servant à diffuser et à faire remonter de l'information au bureau.

Mais là où la plupart des membres du comité se révèlent particulièrement utiles, c'est qu'ils endossent également la fonction de parlementaire au niveau du canton. À ce titre, la couleur politique de ces personnes n'est pas anodine. En effet, ceux-ci sont de véritables bras armés afin de transmettre les argumentaires de l'ACB dans les groupes parlementaires. Plutôt que d'avoir « uniquement » une liste de parlementaires à contacter sur certains sujets, l'ACB joue sur ses membres du comité pour influencer le processus législatif au niveau de l'arène parlementaire en les utilisant comme relais dans les groupes parlementaires. Le choix de la date des séances du comité n'est donc pas laissé au hasard, car il s'agit de préparer le terrain en vue des sessions du parlement cantonal à venir.

Les membres du comité ont cependant des charges de travail très inégales. Leur rôle de décision stratégique se trouve en effet limité par la présence d'un comité de consultation – qui se trouve être une particularité bernoise – auquel quelques membres du comité participent. Celui-ci prend en charge les réflexions quant aux prises de position. Il est composé de huit membres, dont quatre proviennent de l'Association des cadres communaux²⁴. Pour l'ACB, le président, le vice-président, un membre du comité et le directeur y siègent. Ces personnes ont des contacts très

²³ Citation de M. Arn, directeur de l'ACB, lors de notre entretien du 8 juin 2016.

²⁴ On constate une fois de plus la synergie qui existe entre ces deux organisations.

réguliers et suivent les évolutions législatives de près. Ils ont la compétence de prendre position au nom de l'association. Si les membres du comité sont donc globalement peu sollicités, ce n'est pas le cas du président et des vice-présidents. En effet, ceux-ci ont des contacts quasi-journaliers avec le bureau afin de suivre les activités de l'association – notamment au sein du comité de consultation.

De manière générale, les membres du comité réussissent à faire la part des choses quant à leur double casquette d' élu communal et de membre du comité. D'après M. Arn, ils ont une certaine capacité à prendre de la distance et à envisager les intérêts des communes dans leur ensemble, tout en nourrissant les réflexions de leurs expériences respectives et en se distançant de leurs considérations politiques.

4.1.9 Stratégies de lobbying

Si M. Arn tient à faire remarquer que le lieu le plus intéressant – et le plus facile – pour influencer un projet reste l'arène administrative, il est toujours possible de le faire dans l'arène parlementaire. De même, il est toujours possible qu'un avant-projet de loi favorable aux intérêts des communes se voie modifié durant cette phase, le débat politique pouvant prévaloir sur d'autres logiques. La phase parlementaire reste donc tout de même un moment crucial.

Dans l'arène administrative, l'ACB a la chance de pouvoir compter sur d'excellentes relations avec les pouvoirs publics. Cela lui vaut d'être intégrée dans bon nombre de commissions, groupes de travail, comités de pilotage, etc. En plus d'être consultée, celle-ci est également globalement entendue. Mais cela n'est pas gage de réussite, et l'ACB doit parfois adopter une ligne plus dure pour faire entendre ses intérêts. Cependant, le fait d'arriver à un consensus dans l'arène administrative est intéressant pour deux raisons : présenter un projet de manière conjointe avec les pouvoirs publics permet de réduire les probabilités de blocage non seulement à l'interne – auprès des membres – mais également devant le parlement cantonal : « *Quand on peut dire que les communes sont derrière un projet, pour le canton il est plus facile de trouver des majorités* »²⁵. Cela témoigne de l'intérêt d'être présent dans cette arène et d'avoir la capacité d'y influencer le projet ; « *le succès se prépare au début, pas à la fin* »²⁶. À la fin de la phase pré-parlementaire a lieu le moment de la prise de position. Pour les questions « relativement faciles », c'est le directeur, M. Arn, doté de compétences juridiques reconnues

²⁵ Citation de M. Arn, directeur de l'ACB, lors de notre entretien du 8 juin 2016.

²⁶ Citation de M. Arn, directeur de l'ACB, lors de notre entretien du 8 juin 2016.

dans le domaine, qui rend réponse au nom de l'ACB. Pour les questions ou consultations plus importantes, c'est le comité de consultation qui détermine la position de l'ACB et de l'Association des cadres communaux. Ainsi, la majeure partie des prises de position formelles est signée par le président de l'ACB et de la BGK-CCB. Comme nous l'évoquions dans la section ayant trait à la construction du consensus interne, les dossiers importants ou potentiellement conflictuels sont soumis à la consultation des communes, consultation qui vient donner du poids à la prise de position vis-à-vis des pouvoirs publics. À ce titre, le fait de se profiler en unique « porte-parole » de la voix des communes constitue une ressource non-négligeable, car cela empêche que d'autres acteurs – par ex. des parlementaires – évoquent au nom des communes des arguments contraires à ceux défendus par l'ACB.

Dans l'arène parlementaire, le passage en commission est un moment important afin d'apporter certaines modifications à un projet de loi. Il est donc crucial d'y trouver – ou dans le cas de commissions extraordinaires d'y placer – des parlementaires sensibles à la cause des communes. Sous réserve du secret de fonction, ils peuvent renseigner de l'avancée des travaux et de la nécessité ou non d'agir en plénum. Les groupes parlementaires devant nommer un certain nombre de leurs membres selon la commission, ceci démontre la pertinence de disposer de membres du comité en tant que relais dans ces groupes. Durant toute cette phase, le bureau dispose d'une liste de parlementaires – potentiellement – sensibles aux intérêts des communes qui sont contactés en fonction du programme du Grand Conseil. La grande majorité du travail de lobbying s'effectue par mail, après que le comité de consultation ait défini la ligne de l'ACB.

En ce qui concerne l'arène référendaire, l'ACB n'a jamais eu à mener de référendum à l'encontre d'un projet issu du Grand Conseil. Cela indique indirectement une certaine prise en considération – ou un certain succès – de l'ACB. Etant donné les bonnes relations avec les pouvoirs publics, M. Arn concède qu'il s'agirait là d'une solution de dernier recours, potentiellement dévastatrice en termes de confiance envers l'administration et le parlement. Cependant, il est intéressant de constater que cette stratégie n'est pas pour autant supprimée du répertoire tactique de l'organisation. En effet, M. Arn concède qu'il serait probablement très aisé d'utiliser le réseau des communes pour réunir le nombre de signatures requises pour saisir le référendum facultatif. Sans se projeter sur les chances de succès lors d'un vote populaire, et même si celle-ci n'est pas utilisée, on constate que l'ACB dispose ainsi d'une certaine capacité de blocage.

4.1.10 Stratégies de communication

Dans la stratégie développée dans son document-cadre²⁷, l'ACB expose que ses avis sont d'ordinaire développés en comité de consultation, mais peuvent être pris en charge par le président et le directeur pour de courtes périodes s'il y a nécessité. Les dossiers importants peuvent être présentés lors de séances d'information ou faire l'objet d'un sondage. En plus de la mise à disposition de la correspondance officielle avec les pouvoirs publics²⁸, l'ACB communique en interne via un journal paraissant trois fois par année.

En ce qui concerne la communication externe, c'est de manière générale le président – parfois les vice-présidents – qui communique avec la presse ; le directeur de l'association tend à rester dans l'ombre. L'ACB cherche à pratiquer une attitude ouverte face aux médias, mais pas proactive : « *le succès est plutôt dans la diplomatie* »²⁹. En effet, la discrétion semble être une capacité appréciée par les pouvoirs publics et les politiciens. Elle permet d'instaurer un rapport de confiance entre les différents interlocuteurs.

Toutefois, il arrive que les médias soient actionnés lors de sujets plus conflictuels avec le gouvernement. Dans ces situations, des communiqués de presse sont transmis aux médias, à une fréquence moyenne de cinq à six par année environ, en comptant la communication de l'assemblée générale. C'est donc une communication qui reste « douce » et maîtrisée, à contrario de la stratégie développée par certains groupes d'intérêt *outsiders*. Au niveau du parlement également, l'ACB a intérêt à rester discrète quant à son rôle, fût-il actif, auprès des parlementaires. L'exposition médiatique du lobbying interne peut ainsi exposer certains parlementaires et donc avoir des effets négatifs sur les relations de confiance qui ont été établies.

Comme nous l'évoquions dans la section dédiée à la construction du consensus interne, la visibilité médiatique a pour conséquence de révéler les activités non visibles de l'ACB auprès de certains de ses membres et ainsi de légitimer son utilité. Il s'agit donc de trouver une fréquence et un ton de communication adéquats afin de gérer les effets potentiellement opposés dans les relations externes et internes de l'association.

²⁷ Document « Eckwerte VBG-Politik »

http://www.begem.ch/images/content/verbaende/vbg_acb/dokumente/Eckwerte-VBGPolitik.pdf, consulté le 30 juin 2016.

²⁸ En plus des prises de position figure également la correspondance sur certains outputs de l'administration (stratégies, rapports, etc.). <http://begem.ch/de/dienstleistungen/vernehmlassungen>, consulté le 30 juin 2016.

²⁹ Citation de M. Arn, directeur de l'ACB, lors de notre entretien du 8 juin 2016.

4.1.11 Relations avec d'autres acteurs

Les associations faîtières de communes ont développé des collaborations plus ou moins importantes avec les associations défendant les intérêts de différents secteurs professionnels dans le domaine communal. Dans le contexte cantonal bernois, des liens très étroits existent entre l'ACB et l'**Association des cadres communaux (BGK-CCB)**. La relative interchangeabilité des directeurs, le partage du site internet, la collaboration paritaire au sein du comité de consultation, la présence conjointe dans le développement de la formation des cadres communaux ainsi que la rédaction de prises de position conjointes sont autant de signes qui montrent la très grande proximité qui unit ces deux associations. Elle est d'autant plus intéressante qu'un tel lien n'a été observé dans aucun autre canton. Il s'agit là d'un choix stratégique délibéré, qui a contribué à renforcer mutuellement les deux associations.

A l'inverse, certaines relations sont parfois moins évidentes, notamment lorsque les partenaires sont fortement politisés. C'est par exemple le cas avec la **Conférence bernoise d'aide sociale et de protection de l'enfant et de l'adulte (BKSE)**, qui se bat pour le développement de l'aide sociale. Or, les principes politiques défendus par l'ACB évoquent la nécessité de rester politiquement neutre et impliquent de garder une certaine distance dans certains cas où une collaboration est souhaitée.

A noter finalement qu'il y a vingt ans environ, les relations avec l'Etat étaient un peu plus conflictuelles. Afin de les rendre plus constructives, un groupe de contact permanent a été instauré, et a permis le développement d'un partenariat. Cette plateforme de discussion contribue encore aujourd'hui à identifier les sujets conflictuels en amont et apporte des résultats très satisfaisants.

4.2 Association des communes fribourgeoises – ACF

Nous allons maintenant nous pencher sur l'association faîtière de communes du canton de Fribourg, soit l'Association des communes fribourgeoises. Son siège se situe à Saint-Aubin.

4.2.1 Contexte cantonal

Le canton de Fribourg se situe dans la moyenne nationale en ce qui concerne le nombre d'habitants et la densité de population, soit respectivement 330'377 habitants en 2014 et environs 160 habitants³⁰ par km². Deux pôles urbains (Fribourg et Bulle) ont une forte densité.

De manière générale, les communes du plateau sont plus peuplées, alors que la région des Préalpes au sud-est se caractérise

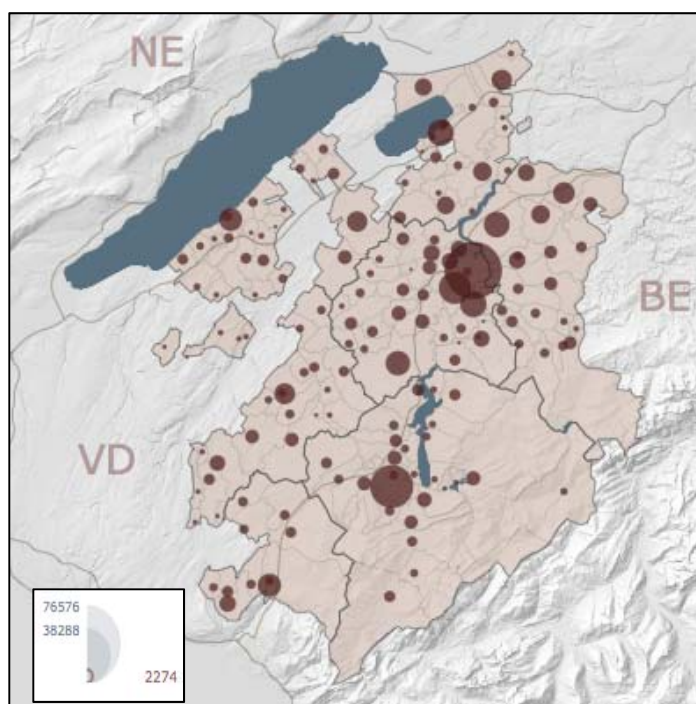


Figure 2: Nombre d'habitants par commune dans le canton de Fribourg

par une très faible densité de population ainsi qu'un nombre de communes très bas. Depuis les années 2000, le canton a incité les fusions à plusieurs reprises, de telle sorte qu'au 1^{er} janvier 2016, le canton comptait quelques 150 communes³¹. Ce nombre sera d'ailleurs encore amené à baisser. Le canton de Fribourg est divisé en sept districts qui sont gérés par des préfets.

4.2.2 Historique

L'Association des communes fribourgeoises (ci-après ACF) a été créée dans les années 1960. C'était à l'origine une amicale, dont la visibilité était relativement faible. Il a fallu attendre le début des années 2000 pour qu'un sondage révèle le besoin des communes du canton de mieux

³⁰ http://www.badac.ch/db/db_portraits.php?typeN=1&lang=Fr&num=10, consulté le 3 juin 2016. La densité d'habitants au km² a été établie en 2008.

³¹ <http://www.fr.ch/sstat/fr/pub/cartographie/pdf.htm>, consulté le 2 juin 2016.

faire entendre leur voix. En 2002, les cotisations sont augmentées par l'assemblée générale afin d'offrir à l'ACF les moyens de ses ambitions. L'arrivée au sein de l'association d'une secrétaire générale dotée d'une formation juridique, Mme Guerry-Berchier, en 2003 en sera la concrétisation, et marque la professionnalisation de l'association. L'ACF regroupe 150 communes, soit la totalité du canton de Fribourg.

4.2.3 Organisation interne

L'ACF est une association de droit privé. Au vu des prestations que celle-ci offre actuellement, c'est une forme qui lui sied. Il n'y a à ce stade pas d'attentes exprimées de la part des communes quant à un développement de l'association.

L'assemblée générale se réunit une fois par année et est l'organe suprême, elle élit les quinze membres du comité pour une durée de cinq ans. L'élection est quasiment tacite, dans le sens où ce sont les sept districts qui se chargent de déterminer deux représentants – la plupart du temps des syndics – auxquels s'ajoute le syndic de la ville de Fribourg, nommé d'office. Ce sont donc souvent les chefs-lieux – accompagnés d'une commune de petite taille – qui se trouvent au comité, ce qui permet une représentation naturelle des tailles des communes et des différentes régions de manière naturelle. Ce système confère une certaine légitimité à l'association auprès de ses membres. Il est à noter que les associations de district, elles, ne portent pas nécessairement une attention particulière à une représentation équitable des genres. Cette omission se répercute de manière flagrante : le comité récemment élu – lors de l'assemblée constitutive du 30 juin 2016 – comporte quatorze hommes pour une femme. Enfin, le dernier organe de l'ACF est le secrétariat, qui coordonne les différents organes de l'association entre eux et dirige ses activités politiques.

4.2.4 Objectifs

Selon ses statuts, l'association a pour objectif la sauvegarde et la promotion de l'autonomie communale. De manière plus large, elle défend les intérêts des communes fribourgeoises auprès des autorités et des institutions publiques et privées. Les statuts prévoient également de renseigner et de conseiller les communes lorsque celles-ci le demandent. Il est intéressant de voir qu'à la différence de sa « cousine » bernoise, l'association des communes fribourgeoises a pour objectif la promotion de la formation des élus communaux, et non pas des cadres communaux.

4.2.5 Ressources

Le secrétariat de l'ACF réunit deux personnes, qui ensemble constituent 1,3 EPT. La secrétaire générale travaille à temps plein, alors que les tâches de secrétariat et de comptabilité sont assurées par une autre personne exerçant à temps partiel. C'est le secrétariat le plus petit de notre étude. L'ACF dispose donc de personnel ayant des compétences juridiques, mais doit recourir à de l'expertise externe pour des questions techniques, en ce qui concerne le domaine des finances publiques, par exemple.

Le budget 2016 de l'ACF se monte à CHF 330'000, ce qui est plus élevé que les années précédentes. Cela s'explique par l'organisation de cours de formation des élus communaux au début de cette législature. Vu la corrélation directe entre la « puissance financière » et la taille du secrétariat, il est donc peu surprenant que l'ACF dispose également des moyens financiers les plus modestes en comparaison avec les autres associations faitières de communes de cette étude.

Les cotisations de chacun des membres sont établies par paliers selon le nombre d'habitants de la commune, de telle sorte que les fusions de communes opérées dans le canton n'ont eu qu'un impact minime sur le volume total des cotisations.

L'ACF a su développer plusieurs ressources vis-à-vis de l'Etat. D'une part, le fait de délivrer des avis fondés juridiquement et illustrés par des exemples concrets dans les prises de position et autres négociations avec l'Etat a permis de reconnaître l'expertise des communes comme valable et à ne pas négliger. D'autre part, le système d'élection et le bon niveau de satisfaction des communes ont valu à l'ACF un haut niveau de représentativité, de telle sorte que comme l'ACB, celle-ci peut se prévaloir de porter la voix de l'ensemble des communes du canton.

4.2.6 Prestations

Outre les aspects communs à toutes les associations faitières de communes, comme le lobbying, la représentation et la prise de position, l'ACF a développé un certain nombre de projets et de prestations à l'attention de ses membres.

Premièrement, un conseil juridique est assuré de manière gratuite pour les questions générales et les problèmes peu complexes. Les cas plus difficiles ne sont pas traités par l'ACF.

Deuxièmement, l'article 81 de la loi sur les communes de 1980³² du canton de Fribourg indique que « *L'Etat collabore avec les associations du personnel et des communes et les soutient dans leurs activités relatives à la formation et au perfectionnement du personnel* ». Cet article a pour conséquence que depuis 2006, l'ACF organise de concert avec le Service des communes et la Conférence des préfets des cours d'introduction en début de législature pour les élus communaux de tout le canton. Cela permet aux nouveaux élus notamment de se voir offrir une vision d'ensemble des différents enjeux au niveau communal et du cadre qui les régissent. D'ailleurs, cette collaboration renseigne sur le bon niveau de collaboration qui existe entre l'ACF et l'Etat. Durant la législature, des cours et des séances d'information sont organisés – toujours de concert avec l'Etat – pour former les élus et le personnel communal aux récentes évolutions législatives. À noter que sur la proposition de l'Association des secrétaires et caissiers communaux du canton de Fribourg, la secrétaire générale de l'ACF, Mme Guerry-Berchier, a intégré le comité puis la présidence de la Formation romande des cadres communaux (FR2C). À l'instar de Berne – bien que dans une moindre mesure – c'est une preuve des liens qui existent entre l'ACF et les associations professionnelles du canton.

Troisièmement, l'ACF propose son expérience dans le cadre de fusions, qu'il s'agisse d'études de faisabilité ou d'accompagnement concret dans le processus de fusion. Cet accompagnement n'est cependant pas gratuit ; la prestation est facturée aux communes qui la requièrent.

Finalement, l'ACF a eu l'opportunité de reprendre le projet d'une plateforme de co-voiturage développée à l'échelle régionale pour l'étendre à tout le canton. À l'inverse d'autres plateformes existantes, celle-ci est gratuite et offerte à tous.

Ces différentes prestations sont appréciées par les membres. Il n'existe pour l'heure pas de projet visant à développer des prestations supplémentaires. En effet, il s'agit de répondre à une demande, un besoin des membres. Or, les communes du canton n'ont pas exprimé de tels souhaits. Le cas échéant, la volonté du comité et une hausse des cotisations votée en assemblée générale seraient nécessaires afin de doter l'organisation de ressources supplémentaires.

³² LCo du canton de Fribourg de 1980: <http://bdlf.fr.ch/frontend/versions/4576?locale=fr>, consulté le 30 juin 2016.

4.2.7 Construction du consensus interne

Avant 2003 et la professionnalisation de l'association, celle-ci avait en partie l'image de défenseur des petites et moyennes communes, les intérêts des plus grandes étant représentées par la Conférence des syndics des chefs-lieux et des grandes communes. Ce n'était pas le cas dans les faits – ni pour l'ACF, ni pour la Conférence, qui est en fait une plateforme non formalisée d'échange et de discussion – mais il a fallu prendre en compte cette donnée afin de corriger cette image erronée qu'avaient certains membres.

De manière générale, le climat entre les membres est actuellement détendu, même s'il peut y avoir des oppositions plus ou moins marquées selon le dossier. La réforme de la péréquation financière intercommunale s'est révélée être un passage délicat en termes de cohésion interne, car il existait effectivement un risque que des communes ne se sentent pas suffisamment représentées par l'ACF et quittent l'association ou – plus grave – fassent sécession. Des sujets potentiellement conflictuels comme celui-ci demandent un certain effort de communication pour maintenir un niveau de cohésion élevé. À noter que ce projet législatif a maximisé ses chances de succès par l'introduction d'un article organisant une évaluation périodique du système péréquatif, qui a permis de tranquilliser les communes qui y étaient opposées.

Le canton de Fribourg a la particularité de réunir deux communautés linguistiques en son sein. Cependant, loin d'être un fossé insurmontable, le Röstigraben constitue plutôt une opportunité pour l'ACF. Cette dernière a l'habitude d'effectuer systématiquement toutes ses communications dans les deux langues. Si l'on ajoute à cette attention particulière le système de nomination des membres du comité qui assure aux districts de la Singine et du Lac une représentation équitable, on constate que la prise en compte de la minorité linguistique germanophone apporte une plus-value en termes de niveaux de représentativité et de légitimité pour l'association ; le fait de surmonter cette difficulté lui permet de se profiler en représentante de toutes les communes du canton.

A ce titre, les communes ont accordé à leur association faîtière en 2008 une délégation de compétences, de telle sorte que l'ACF a reçu de manière formelle de la part de ses membres la mission de parler au nom de toutes les communes du canton. Cette délégation constitue une ressource supplémentaire vis-à-vis de l'Etat. Cela a contribué à montrer aux pouvoirs publics le haut niveau de représentativité de l'ACF, et donc l'importance de la prendre en compte en amont, c'est-à-dire dans des commissions cantonales et lors de la phase de consultation. Dans

les faits, cette délégation a plus eu une portée symbolique que réelle, l'ACF jouissant d'une écoute satisfaisante déjà auparavant.

Dans le cas fribourgeois, les communes ne sont pas questionnées sur les différents sujets mis en consultation par le canton. Les prises de position sont dans un premier temps rédigées par la secrétaire générale. Dans certains cas, les enjeux de certains sujets sont discutés avec des membres du comité présents dans l'une ou l'autre commission y ayant trait. Ensuite, la prise de position est soumise de manière formelle aux membres du comité, qui la valident pour enfin être envoyée au canton. Les prises de position débouchent sur une position consensuelle prenant en compte les intérêts de tous types de communes. De plus, si cette solution souffre d'un déficit démocratique en comparaison avec les procédures mises en place par d'autres associations faîtières de communes, elle a l'avantage de permettre un gain de temps et de ressources. Les prises de position sont ensuite transmises aux communes, qui peuvent les reprendre pour les appuyer ou y ajouter des compléments. Ainsi, il y a donc la possibilité pour les communes d'engager leur propre avis et leurs remarques en fonction de leur expérience en soumettant leurs propres prises de position lors des consultations cantonales. Auparavant, l'ACF avertissait les communes des consultations en cours, et offrait la possibilité de lui faire parvenir leurs remarques pour « nourrir » la prise de position, mais il a été constaté que celles-ci attendaient généralement celle de l'ACF pour se déterminer. Les communes sont donc satisfaites de cette manière de fonctionner.

L'ACF a une communication interne limitée. Cette politique de communication est assumée, car elle permet d'économiser des ressources et de valoriser les informations envoyées. Les consultations sont signalées sur le site internet de l'association, et les prises de position sont envoyées à toutes les communes dans leur langue respective. L'ACF n'a donc ni journal, ni newsletter ; elle limite la communication à des informations ponctuelles sur des sujets ayant trait au fonctionnement des communes. Il est intéressant de constater que cette communication interne limitée ne rime pas avec déficit de légitimité ; elle n'occasionne pas de demande pour un développement de la communication de la part des membres. Il n'y a non plus aucune volonté de la part de l'ACF de développer cet aspect. Selon Mme Guerry-Berchier : « *Les ressources limitées de l'association font que les membres sont au clair avec la situation ; il n'y a pas nécessité de communiquer sur des choses que l'on ne fait pas* ».

Toujours selon Mme Guerry-Berchier, les facteurs principaux qui expliquent la forte légitimité et le climat détendu qui régit les rapports entre les membres sont le bon degré d'expertise, la représentation des intérêts des communes en amont dans les commissions cantonales, le système d'élection des membres du comité ainsi que la prise en compte égalitaire des contextes linguistiques.

4.2.8 Rôle du comité

Les membres du comité se réunissent à une fréquence d'environ une fois par mois. C'est pour eux l'occasion de rapporter l'avancée des travaux des 40 commissions cantonales³³ auxquelles ils participent. Il arrive que des élus externes au comité représentent l'ACF dans ces commissions, mais cela reste très rare. Le choix des représentations prend en compte les compétences, intérêts et disponibilités de chacun, tout en veillant à assurer une représentation géographique, linguistique et de la taille des communes. L'expertise qu'ils y acquièrent permet de nourrir les discussions quant à la détermination des différentes lignes stratégiques ainsi que ponctuellement l'argumentation des prises de position. Comme nous l'avons vu, le comité a également le rôle de valider les prises de position rédigées par la secrétaire générale.

Le fait que les membres du comité soient issus de contextes communaux différents n'occasionne pas de blocages. Selon Mme Guerry-Berchier, c'est même le contraire : « *La diversité est plutôt une richesse et permet de faire ressortir les intérêts et les particularités de contextes différents* ». De même, la présence au comité de membres de tous partis politiques ne constitue pas un problème. Ainsi, les membres du comité ont donc généralement la capacité à prendre de la distance par rapport à leur appartenance communale et politique pour réfléchir aux intérêts des communes avant tout.

Si le système d'élection du comité porte bien des avantages au niveau de la légitimité de l'association auprès de ses membres, il comporte cependant des désavantages en termes de politique externe. En effet, disposer de membres de comité ayant la double casquette membre du comité/parlementaire est une ressource extrêmement précieuse en termes de lobbying, car cela permet de relayer les intérêts des communes directement au sein de l'arène parlementaire. Or, rien n'assure que les deux membres du comité élus par district soient également élus au parlement cantonal. Cela a pour effet que très peu de membres du comité se trouvent dans cette situation. Comme nous le verrons, des stratégies ont été développées pour faire face à cette

³³ Voir le site de l'ACF : <http://www.acf-fgv.ch/run?iset=1039&refpage=49137>, consulté le 15 juillet 2016.

lacune. À noter que le président étant au centre de l'attention médiatique, il est d'autant plus intéressant que celui-ci soit également au parlement cantonal.

4.2.9 Stratégies de lobbying

Pour l'ACF, tous les moments du processus législatif sont importants, dans le sens où aucun ne doit être négligé. Les communes ont l'opportunité d'influencer le processus dès le début dans les commissions cantonales. Si une écoute des pouvoirs publics dans cette phase permet de diminuer les efforts à fournir par la suite, Mme Guerry-Berchier souligne l'importance de suivre chacun des projets jusqu'à leur concrétisation.

Avant 2003, l'association jouissait déjà d'une certaine reconnaissance de la part de l'Etat, même si celle-ci n'était pas encore professionnalisée. Cependant, l'amorce du processus de professionnalisation lui a permis de gagner progressivement en importance et en crédibilité. Il semblerait que ce développement ait été vu d'un bon œil par les pouvoirs publics, ces derniers étant favorables à l'idée de dialoguer et de négocier avec un seul interlocuteur plutôt qu'avec toutes les communes. Selon Mme Guerry-Berchier, il y a une culture de dialogue permanent entre l'Etat et les communes, de telle sorte qu'il n'existe pas de véritable clivage entre les deux parties. Cela serait potentiellement lié à une « *mentalité fribourgeoise* », encline au dialogue et au pragmatisme. Toujours selon elle, l'explication du haut degré de reconnaissance des pouvoirs publics tirerait également sa source dans la qualité de l'expertise et le professionnalisme de l'association, potentiellement plus que dans sa représentativité, aussi légitime soit-elle auprès de ses membres. Cet extrait d'une courte interview du nouveau président de l'ACF dans le journal « *La Liberté* » résume bien la relation entre l'Etat et l'ACF ainsi que les principes défendus par cette dernière³⁴ :

***La Liberté** : En tant que président de l'Association des communes fribourgeoises, quelle sera votre ligne ?*

***Dominique Butty, président de l'ACF** : Je souhaite, avec l'aide du comité, avant tout la défense des intérêts des communes, mais en partenariat avec l'Etat. L'association des communes n'est pas une force d'opposition, mais elle n'est pas*

³⁴ Tiré du journal *La Liberté* du samedi 2 juillet 2016.

non plus une force d'inertie. Tout le monde doit pouvoir y trouver son compte avec toujours le bien des communes en ligne de mire.

Au niveau de l'arène administrative, on constate une très bonne intégration de l'ACF dans les commissions cantonales, groupes de travail et autres comités de pilotage, à tel point que l'ACF est globalement satisfaite du niveau d'intégration offert par l'Etat de Fribourg ; celle-ci s'estime suffisamment consultée, même s'il arrive parfois que les pouvoirs publics omettent de la solliciter.

Comme nous l'avons évoqué dans la section précédente, le comité ne dispose que de peu de membres ayant accès au parlement cantonal. Cette situation représente un certain handicap lorsqu'il s'agit de suivre un projet de loi dans l'arène parlementaire. Afin d'y palier, un *club des communes* a été mis sur pied en 2003. Il s'agit d'une association de droit privé dont les membres sont des parlementaires qui ont une certaine affinité vis-à-vis des intérêts des communes ; cette association ne vise donc pas uniquement les parlementaires actifs dans leur commune, mais se veut ouverte à tous, au sein de tous les partis. Le comité de l'association est composé de quatre à cinq membres, chacun issu d'un groupe parlementaire différent. Le lien commun entre l'ACF et le *club des communes* est sa secrétaire générale, qui permet ainsi de coordonner l'activité des deux associations.

C'est une ressource politique très importante dans l'arène parlementaire. En effet, le fait d'avoir des relais au sein même du Grand Conseil permet non seulement de transmettre de l'information dans les différents groupes parlementaires – comme le fait l'ACB avec les membres du comité – mais permet également d'influencer directement les députés en leur transmettant les argumentaires et les positions de l'ACF. Avant chaque session du Grand Conseil, des prises de position succinctes³⁵ et des mots d'ordres sont établis sur les sujets qui concernent les communes. Les membres du club des communes ont naturellement la liberté de soutenir ou non les positions établies par le club des communes.

Si le club des communes réunit près de la moitié des députés au Grand Conseil du canton de Fribourg, ce nombre n'est pas pour autant gage de succès. En effet, les intérêts partisans se trouvent souvent mis en balance avec les intérêts des communes. L'échec récent pour les

³⁵ A noter que les prises de positions « ordinaires » rédigées lors de consultations cantonales sont non seulement envoyées à l'Etat et aux communes, mais également aux partis politiques.

communes d'obtenir un droit d'emption³⁶ au niveau communal en matière d'aménagement du territoire en est un parfait exemple. Il s'agissait d'un mécanisme utile pour les communes afin de permettre une certaine gestion du territoire en donnant le droit de racheter des terrains aux particuliers sous certaines conditions, afin de donner aux communes « *des outils pour qu'elles puissent lutter contre la thésaurisation des sols et mener une politique foncière active* »³⁷. Cependant, celui-ci n'a pas passé la rampe du parlement, en grande partie à cause de la politisation des débats sur ce sujet.

Dans cette arène, les possibilités d'influence sont diverses. Les commissions parlementaires y sont un lieu important, et il est clair que l'ACF cherchera à y influencer la nomination des commissions qui traitent des sujets qui concernent les communes. Les motions parlementaires constituent également un outil privilégié dans le but d'inscrire certaines problématiques à l'agenda parlementaire, et il arrive donc que des membres du conseil des communes déposent des motions après discussion avec le club des communes. À noter que sur certains sujets importants, l'ACF ne se « contente » pas du club des communes ; des courriers sont adressés aux communes du canton en leur demandant de solliciter leurs députés respectifs afin de défendre les intérêts communaux.

L'arène référendaire est – du moins jusqu'à maintenant – délaissée par l'ACF. La raison est simple : il n'y en aurait tout simplement pas le besoin, dans le sens où l'écoute de la part des pouvoirs publics et du Grand Conseil est jugée globalement satisfaisante. Cependant, Mme Guerry-Berchier ne l'exclut pas pour autant de son répertoire tactique. Le référendum pourrait donc être actionné dans des cas spécifiques, où les communes auraient beaucoup à perdre sans compensation aucune. C'est selon elle possible mais peu probable. En effet, le fait de recourir au référendum serait la conséquence d'un processus frictionnel, de telle sorte que l'issue ne serait plus une surprise pour les uns et les autres. Comme dans le cas de Berne, le non recours au référendum est donc le signe d'un certain niveau de coopération entre l'Etat et les communes.

³⁶ Message accompagnant la proposition de modification législative : http://www.parlinfo.fr.ch/fr/politbusiness/?action=showinfo&info_id=28079&uuid=7c82eda97c26461e8b8c190d6e1dd7c9, consulté le 2 juillet 2016.

³⁷ Article dans le journal *La Liberté* du 4 février 2016 : <http://www.laliberte.ch/info-regionale/fribourg/amenagement-du-territoire-fribourg-menage-les-proprietaires-privés-331447#.V3dpDa7llaU>, consulté le 2 juillet 2016.

4.2.10 Stratégies de communication

Ainsi que nous l'évoquions, l'ACF souffrait d'un déficit en termes de visibilité avant 2003. Le fait d'apporter une certaine capacité d'expertise à l'association et de se déterminer systématiquement a permis de renforcer la communication interne et la crédibilité auprès des membres. Selon Mme Guerry-Berchier, proposer des prises de position détaillées et les communiquer systématiquement a contribué petit-à-petit à changer l'image de l'association. Elle précise que cette évolution ne s'est pas produite de manière planifiée, dans le sens où il n'y a pas eu de réflexion poussée quant au développement d'une stratégie de communication.

L'ACF répond volontiers aux sollicitations des médias, mais n'a pas pour autant une attitude proactive quant à sa présence médiatique. C'est le président qui se retrouve face aux médias et qui représente l'association à l'extérieur, mais il se peut que la secrétaire générale se prête au jeu dans le cadre de sujets techniques. Quelques communiqués de presse sont parfois élaborés, notamment suite aux assemblées générales et parfois lors de votations. Il arrive également que l'Etat et l'ACF en produisent de manière conjointe lorsque leurs positions sont similaires. Parfois, l'ACF rend publics les résultats de sondages ou d'études qu'elle effectue auprès de ses membres. C'est là plutôt une information de portée générale qu'une tentative d'influence ciblée sur un acteur particulier.

Si les prises de position sont transmises aux différents partenaires de l'ACF³⁸, elles ne sont cependant pas disponibles pour tout un chacun sur le site internet, ce qui constitue une exception vis-à-vis des autres associations faitières de communes étudiées dans ce travail. Cette omission est volontaire, dans le sens où l'ACF redoute que cette exposition puisse avoir un effet négatif sur le bon déroulement du processus selon le dossier et selon le moment du processus. En effet, vis-à-vis de l'Etat, le fait de commenter dans les médias un sujet pour lequel les négociations sont en cours serait contre-productif, puisque portant atteinte à la relation de confiance qui existe entre les partenaires.

De manière générale, il n'y a pas la perception d'une nécessité à devenir plus visible : la cohésion interne et la légitimité de l'association sont bonnes, et les relations avec les partenaires sont jugées saines et constructives.

³⁸ Les prises de position sont bien sûr transmises aux communes, mais encore aux préfets, aux associations de district, à différentes associations partenaires et aux partis politiques.

4.2.11 Relations avec d'autres acteurs

Le **Service des communes du canton de Fribourg** (Scom) constitue un partenaire privilégié de l'ACF. Avant la professionnalisation de l'association en 2003, celui-ci avait certaines difficultés à déterminer une position claire, étant à mi-chemin entre la défense des intérêts des communes et la représentation du pouvoir étatique auprès de ces dernières. La montée en importance de l'ACF a donc permis de clarifier la situation et les rôles de chacun. En plus de se retrouver aux tables de négociation dans les différentes commissions traitant de sujets concernant les communes, le SCom collabore avec l'ACF notamment quant à l'organisation de la formation des élus communaux.

Evoquée un peu plus haut dans ce chapitre, la **Conférence des syndics des chefs-lieux et des grandes communes** est une organisation informelle d'échange sur les problématiques que vivent les communes de grande taille. Les 2 représentants proposés au comité de l'ACF par les districts comptant souvent le syndic du chef-lieu du district, les liens sont forts entre les deux entités, et apportent ainsi une coordination permanente. L'ACF étant autrefois perçue comme représentante des communes de petite et moyenne taille, le fait d'entretenir de bons rapports et une écoute par rapport aux problématiques vécues par ce type de commune permet de prévenir des risques de non-représentativité de leurs intérêts, et donc de contribuer à maintenir un haut degré de représentativité.

Enfin, l'**Association des secrétaires et caissiers communaux du canton de Fribourg** entretient également de bons rapports avec l'ACF. Il arrive ponctuellement que les deux organisations se consultent et échangent de l'expertise sur certains dossiers.

4.3 Association des communes genevoises – ACG

Après les associations faîtières des cantons de Berne et Fribourg, nous allons nous pencher sur celle du canton de Genève, soit l'Association des communes genevoises. Son siège se situe dans la commune de Carouge.

4.3.1 Contexte cantonal

Avec près d'un demi-million d'habitants sur une petite superficie, le canton de Genève atteint

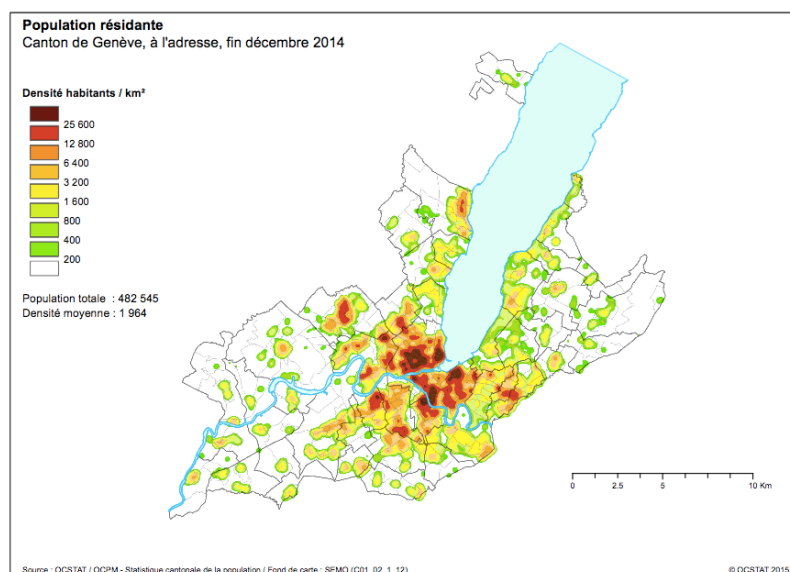


Figure 3: Densité de population dans le canton de Genève

une densité de population de 1'581 habitants³⁹ au km², qui est en fait la deuxième plus importante de Suisse, juste derrière Bâle-Ville. Le canton de Genève est avant tout connu pour sa ville au rayonnement international, mais l'on a tendance à oublier qu'il se compose de 45 communes⁴⁰, dont le nombre d'habitants varie fortement. Si l'on se penche sur la carte

établie par les services de statistique du canton de Genève, on se rend compte que la population se concentre sur la ville de Genève et son agglomération, mais également qu'une partie du canton est composée de communes plus petites. Nous ne sommes pas parvenus à obtenir de carte indiquant le nombre d'habitants par commune. Fait intéressant, le canton de Genève est le seul de notre étude à ne pas compter de district. L'Association des communes genevoises réunit toutes les communes du canton.

4.3.2 Historique

Créée au début du siècle sous le nom d'« Union des maires des communes rurales », c'est en 1933 que cette association de droit privé prend le nom d'« Association des maires du canton de Genève », pour devenir enfin l'Association des communes genevoises en 1964. Ayant

³⁹ http://www.badac.ch/db/db_portraits.php?typeN=1&lang=Fr&num=25, consulté le 3 juin 2016.

⁴⁰ <https://www.ge.ch/statistique/communes/welcome.asp>, consulté le 2 juin 2016.

initialement un statut d'amicale, celle-ci éprouve le besoin de renforcer sa capacité d'action et se dote donc d'un secrétariat permanent en 1984. La décennie qui suit est marquée par la création d'entités de collaboration intercommunale chargées d'assumer certaines tâches dans le domaine de l'informatique, de l'élimination des déchets carnés et de l'animation parascolaire. Fait marquant, l'ACG devient une association de droit public en 2011.

4.3.3 Organisation interne

L'Association des communes genevoises est donc récemment devenue une association de droit public. C'est la seule de notre étude à avoir adopté ce statut juridique. Ce changement étant relativement récent, nous nous pencherons tout au long de cette étude de cas sur les changements opérés et les conséquences dans l'organisation et les activités de l'association.

L'assemblée générale est l'organe suprême de l'association. Elle est composée des représentants des communes du canton, qui se trouvent être les membres de l'exécutif communal, ce qui constitue une particularité genevoise⁴¹. Le nombre de votes octroyé à chaque commune se base sur le nombre de membres au législatif communal, nombre fixé par une loi cantonale selon son nombre d'habitants. L'assemblée générale est chargée notamment d'élire le président et les membres du comité, mais pas uniquement ; son rôle est beaucoup plus important que dans les associations que nous avons étudiées jusqu'ici⁴². Nous le développerons plus en détail dans la partie « construction du consensus interne » de ce chapitre (4.3.7).

Le comité se compose de treize membres, élus par l'assemblée générale. Alors que l'ACG était encore une association de droit privé, c'étaient le président sortant et le directeur général qui réfléchissaient à de potentiels membres et les proposaient à l'assemblée, en réfléchissant à une représentation équitable des partis, des régions du cantons et du profil des futurs membres. La marge de manœuvre était alors plus grande. Par souci de transparence, la procédure a évolué, et ce sont les membres qui se présentent suite à un appel à candidature. Bien sûr, des discussions ont lieu en amont afin de tendre vers un certain équilibre. La capacité d'autorégulation qui avait cours précédemment a donc été réduite par le changement de statut au profit d'une plus grande transparence due à une procédure formalisée. Contrairement à avant, il arrive désormais que

⁴¹ La ville de Genève compte un exécutif de 5 membres, alors que les autres communes du canton ont 3 membres à l'exécutif communal. Le nombre maximal de représentants à l'assemblée générale de l'ACG est donc de 137 personnes. Voir le site internet de l'ACG : <http://www.acg.ch/?q=node/195>, consulté le 2 juillet 2016.

⁴² Si au début des années 2000 l'assemblée générale se réunissait 3 à 4 fois par année, elle se réunit aujourd'hui près d'une fois par mois. Nous verrons plus loin les raisons de cette augmentation de la fréquence.

certaines candidats ne soient pas élus par l'assemblée générale. Fait intéressant, le comité se réunit deux fois par mois environ. Une fois dans les locaux de l'ACG, et une autre fois de manière tournante, en se réunissant chaque mois dans une commune différente, de telle sorte que toutes les communes du canton puissent accueillir une séance de comité de l'ACG tous les quatre ans. Les élus de la commune sont d'ailleurs invités à assister à la séance de comité avec une voix consultative. Cela permet de sensibiliser les élus aux activités et à la teneur des discussions du comité.

Le bureau est désigné par le comité et réunit le président, le directeur général de l'ACG et son adjoint, ainsi que les deux vice-présidents et trois membres du comité, soit en tout huit personnes. Le bureau ne dispose pas de compétences décisionnelles propres, il s'agit d'une instance de réflexion quant aux différentes lignes stratégiques à adopter. Il prépare donc les séances de comité et représente l'ACG dans les négociations avec le Conseil d'Etat. Il est important d'y intégrer des membres issus de tous les couleurs politiques – y compris les hors-partis –, dans un souci de représentativité face aux pouvoirs publics. Le bureau n'a donc pas de compétences décisionnelles mais joue un rôle important en termes de coordination.

4.3.3.1 Les raisons et les conséquences organisationnelles du changement de statut juridique

Il convient de développer les raisons qui ont amené l'ACG à adopter un statut de droit public. En assumant la gestion d'un certain nombre de tâches intercommunales dans les années 1980 et 1990, l'ACG a acquis une importance non négligeable. Dans les années 2000, deux raisons l'ont poussée à réfléchir à une autre organisation. D'une part certaines difficultés de facturation entre collectivités publiques et privées, et d'autre part la transmission d'importants fonds de la part du canton. Deux fonds avaient effectivement été créés⁴³ et étaient gérés par le canton. L'Etat de Genève a alors pris conscience qu'il ne pouvait pas assumer la responsabilité de gérer des fonds d'importance ayant trait à la collaboration intercommunale. La création d'une nouvelle entité aurait été contre-productive dans le sens où il aurait été question de créer une structure similaire à l'ACG pour gérer ces fonds. Cette dernière était donc toute indiquée pour assumer la responsabilité de leur gestion.

⁴³ Le fond intercommunal (ou FI, attributions annuelles pour un montant de 16 mio. environ), dont la raison d'être était l'octroi de subventions pour tous types de projets de caractère intercommunal ou profitant à plusieurs communes, et le fond intercommunal d'assainissement (ou FIA, attributions annuelles de l'ordre de 26 mio. environ), prévu dans le but de « *financer de la réalisation, l'extension, la transformation, l'entretien et l'exploitation du réseau secondaire d'assainissement, dont la responsabilité incombe aux communes* ».

C'est donc dans ce contexte que la question du changement de statut juridique s'est posée. En effet, l'ACG assurait déjà la gestion de tâches intercommunales pour un volume d'environ 60 millions de francs, et les montants financiers commençaient à devenir trop conséquents pour être confiés à une association de droit privé. De plus, assumer ces nouvelles responsabilités impliquait également de recourir à de nouvelles ressources en termes de personnel, ce qui passe naturellement par une augmentation des cotisations. Cela a incité l'ACG à réfléchir sérieusement à un changement de statut juridique. Actuellement, deux nouveaux fonds sont en cours d'élaboration⁴⁴.

Comme nous le verrons au long de cette étude de cas, le passage à un statut juridique de droit public a eu non seulement pour conséquence une augmentation du volume des ressources, de la fréquence des assemblées et des contacts avec les pouvoirs publics, mais a apporté une nouvelle spécificité au niveau des mécanismes de l'association. Avec le statut de droit public, un droit d'opposition des conseillers municipaux⁴⁵ – entendez par là les élus à l'organe législatif communal – a été introduit. Etant donné l'importance des décisions de l'assemblée générale et les montants en jeu, il a été décidé de mettre en place une sorte de référendum intercommunal déguisé. L'instauration de ce garde-fou permet d'élargir le cercle des décideurs. Ainsi, les 137 élus qui forment l'assemblée générale n'ont plus le monopole, car les 924 conseillers municipaux que compte le canton peuvent revenir sur leurs décisions. En résumé, l'ACG a dû instaurer un droit de veto des conseillers municipaux et abandonner une petite partie de son autonomie – notamment en ce qui concerne l'élection du comité – pour gagner en transparence et se voir attribuer une « *carrure institutionnelle* »⁴⁶. À noter également que si toutes les communes du canton étaient déjà membres de l'association, le passage à un statut de droit public a eu pour conséquence que ces dernières soient dès lors contraintes d'en faire partie.

4.3.4 Objectifs

Le changement de statut n'a pas eu d'impact sur les buts qui guident l'activité de l'ACG. Selon ses statuts, le but premier reste la défense, la promotion et la représentation des intérêts des communes, ainsi que la sauvegarde de l'autonomie communale, qui, selon le directeur général

⁴⁴ Le fond intercommunal d'équipement (FIE) pour des attributions annuelles de 5 à 7 millions de francs et le fond intercommunal de développement urbain (FIDU) pour des attributions annuelles de 25 millions environ.

⁴⁵ Article 79 de loi sur l'administration des communes de l'Etat de Genève (LCA) : https://www.ge.ch/legislation/rsg/f/s/rsg_B6_05.html

⁴⁶ Rapport de gestion 2011 : <http://www.acg.ch/sites/www.acg.ch/files/Rapport%20de%20gestion%202011.pdf>, consulté le 2 juillet 2016.

de l'ACG M. Rüttsche, est assez faible pour les communes du canton. Là où ces objectifs diffèrent des autres associations de communes, c'est que l'ACG a également pour but de prendre en charge l'exécution d'un certain nombre de tâches d'intérêt général pour le compte des communes.

4.3.5 Ressources

De l'aveu de M. Rüttsche, les communes genevoises ont une autonomie limitée, car le canton produit une activité législative relativement importante et détaillée, notamment en ce qui concerne les règlements. Cependant, lorsque le canton arrête ces règlements, il doit consulter les communes : « *tous ces règlements, qui ailleurs [nda : dans d'autres cantons] sont communaux et ne touchent pas les associations [nda : faitières] de communes, touchent à coup sûr l'ACG qui doit alors donner des préavis* »⁴⁷. Ce facteur a très probablement joué un rôle dans le fait qu'en comparaison aux autres associations faitières de communes de notre étude, l'ACG se révèle être la structure la plus imposante.

L'ACG emploie en 2016 treize personnes, soit l'équivalent de 12,5 EPT. Pour comparaison, l'association avait 7,8 EPT en 1996 et 7,9 EPT en 2011. Ces chiffres indiquent à quel point le changement de statut a représenté un tournant en termes de ressources. Il est important de remarquer que l'on peut distinguer deux « services » au sein du secrétariat. D'une part la *direction générale* (7 EPT en 2016) qui s'occupe des activités politiques et dont les compétences sont d'ordre juridique et administratif. D'autre part, on trouve les *ressources humaines et financières*, en charge de l'administration des trois entités intercommunales que nous développerons dans la section « prestations » (4.3.6). Comme le nom l'indique, cette entité comporte principalement des gens dotés d'une formation dans le domaine de la comptabilité et des ressources humaines (5,5 EPT en 2016).

Le budget 2016 de l'ACG est d'environ 3,2 millions de francs, mais ce chiffre est faussé. En effet, près d'1,6 million sont refacturés en interne vers les entités de collaboration intercommunale, de telle sorte que le chiffre « réel » se monte à près de 1,5 million de francs, ce qui correspond plus ou moins au volume de cotisations encaissées.

Les cotisations sont calculées en multipliant le nombre d'habitants par un montant fixé par l'assemblée. Etant donné sa taille, la ville de Genève assure donc près d'un tiers des revenus de

⁴⁷ Citation de M. Rüttsche, directeur général de l'ACG, lors de notre entretien du 15 juin 2016.

l'association. Il est intéressant de mettre en lien la récente évolution du secrétariat avec les différentes augmentations des cotisations, qui se chiffrent à 4 hausses en moins de dix ans, passant de CHF 2.40 par habitant en 2008 à CHF 3.60 en 2015. Le changement de statut de l'ACG aura donc eu pour conséquence une hausse de près de 50% des cotisations en quelques années.

L'augmentation des ressources globales s'explique aussi par une intégration plus importante de l'ACG dans les consultations de l'Etat. En effet, celle-ci est maintenant automatiquement intégrée au début du processus législatif du fait d'une obligation légale⁴⁸, de telle sorte qu'elle est parfois appelée à prendre position sur des sujets sur lesquels elle n'aurait pas jugé nécessaire de se prononcer auparavant. Le fait de bénéficier d'une reconnaissance formalisée de la part de l'Etat rend un peu moins pertinent de savoir quelles ressources sont valorisées par les pouvoirs publics. Cependant, si l'Etat a inscrit légalement l'ACG comme interlocuteur parlant au nom des communes, c'est parce que son niveau de représentativité et son expertise ont été reconnus⁴⁹.

4.3.6 Prestations

Déjà avant le changement de statut de l'association, l'ACG offrait un grand nombre de prestations aux communes. Nous les avons regroupées en trois catégories.

Premièrement les prestations « traditionnelles », appelées ainsi puisque développées également dans d'autres associations faîtières de communes. L'ACG assure donc un conseil juridique pour ses membres pour des questions d'ordre général, et également son pendant au niveau financier, en répondant là aussi à des interrogations d'ordre général. À noter que l'ACG organise des formations en collaboration avec l'IDHEAP pour les nouveaux élus communaux du canton.

La deuxième catégorie concerne les prestations intercommunales dont le mandat de gestion a été confié à l'ACG⁵⁰. Loin de se limiter à un mandat administratif, l'ACG gère de manière concrète les questions de ressources humaines et gère un certain nombre de problématiques

⁴⁸ Voir la section « Stratégies de lobbying » de ce chapitre.

⁴⁹ Cf page 59, paragraphe 1; le fait que l'Etat de Genève ait une activité législative du ressort des communes dans d'autres cantons a impliqué de faire de l'ACG un interlocuteur privilégié pour son expertise juridique et sa connaissance des problématiques de terrain.

⁵⁰ Les informations qui suivent sont issues du site internet de l'ACG et d'une présentation aimablement transmise par M. Rüttsche, directeur général de l'ACG. Les chiffres sont donc ceux pour l'année 2016.

« de terrain ». La figure de la page suivante offre une vue d'ensemble de l'organisation des trois prestations en question.

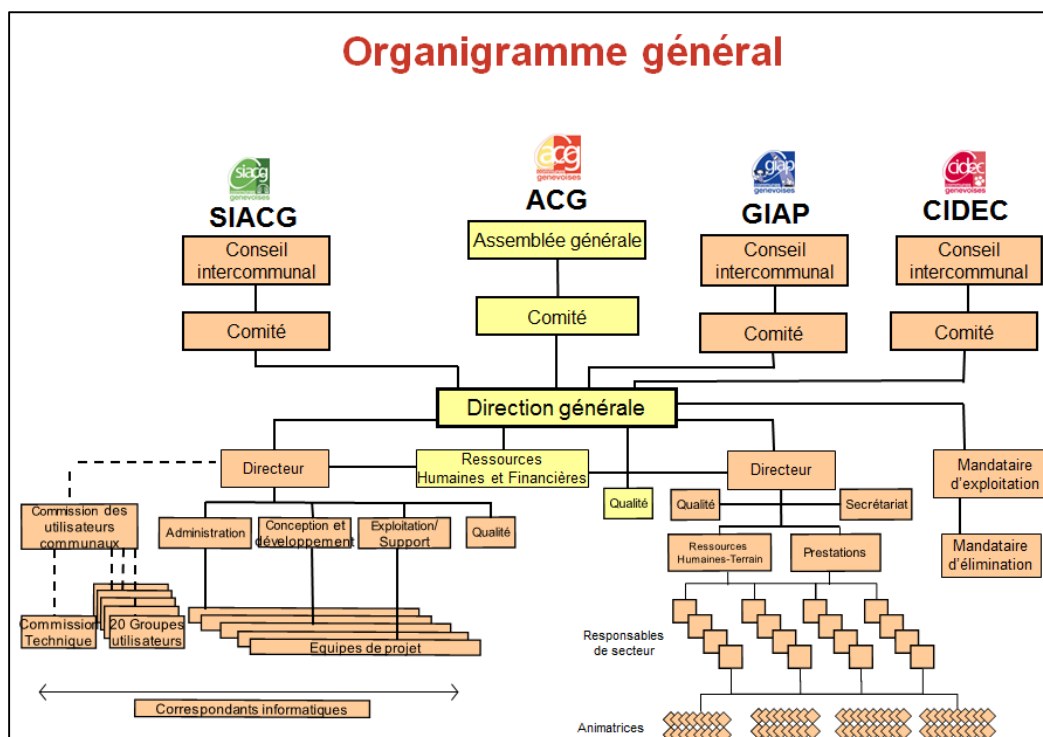


Figure 4: Organigramme général de l'ACG

Premièrement, le service intercommunal d'informatique (SIACG) a été créé en 1986 déjà, et emploie aujourd'hui près de vingt collaborateurs pour un budget annuel de six millions de francs environ. Il a pour mission de créer, de développer et d'exploiter le système informatique pour toutes les communes du canton.

Ensuite, il y a le centre intercommunal des déchets carnés (CIDEDEC), qui a été créé en 1990 suite à la fermeture des abattoirs de la ville de Genève, pour favoriser une protection de la population contre le risque d'épizooties. Il gère la collecte, le tri et l'entreposage des déchets carnés du canton, mais pas l'élimination, qui elle se fait hors du canton. La CIDEDEC n'emploie que deux collaborateurs, mais compte un budget annuel de 1,1 million de francs.

Enfin, le groupement intercommunal pour l'animation parascolaire (GIAP) date de 1994. Employant près de 1340 collaboratrices sur le terrain (415 EPT) et treize à l'administration (10.8 EPT), les activités du GIAP représentent un budget annuel de près de 57 millions de francs. Cette entité assure la prise en charge des enfants du niveau primaire à midi et le soir. À

noter que les communes financent cette prestation à hauteur de 90%, les 10% restant étant facturés aux parents.

Si chacune de ces entités possède un comité chargé d'assurer un certain suivi stratégique, c'est bel et bien l'ACG qui est responsable de leur gestion quotidienne. Mises ensemble, ces structures représentent un volume d'environ 64 millions de francs. Il est à noter que les comptabilités de ces trois structures sont indépendantes les unes des autres.

La troisième catégorie de prestations englobe les différents fonds dont l'ACG a la responsabilité. Si les deux fonds que nous avons vus dans la section précédente – le fonds intercommunal et le fonds intercommunal d'investissement – ont poussé l'association à repenser son statut juridique, cette évolution a eu des effets insoupçonnés au départ. En effet, deux fonds supplémentaires sont actuellement en discussion devant le parlement cantonal et pourraient se voir attribués à l'ACG très prochainement : le fond intercommunal d'équipement et le fond intercommunal de développement urbain, représentant 26 millions de francs pour le premier et cinq à sept millions de francs pour le second⁵¹. Ces fonds fonctionnent par soumission de demandes d'aide pour des projets dans les communes. Les dossiers sont analysés selon un certain nombre de critères établis dans un règlement, lui même adopté par l'assemblée générale.

4.3.7 Construction du consensus interne

Selon M. Rüttsche, la diversité des profils des différentes communes est un défi permanent, car bon nombre de sujets peuvent se révéler potentiellement conflictuels. Dans les faits, il n'y a cependant que peu de tensions, ou alors ponctuellement, mais c'est parce que celles-ci sont désamorcées en amont. Avant libres de sortir de l'association si elles le désiraient, les communes sont maintenant contraintes légalement d'en être membre⁵². Cette obligation envers les communes s'est concrétisée par l'apport de mécanismes démocratiques : une élection formalisée du comité, l'introduction d'un droit d'opposition des conseillers municipaux et une fréquence d'assemblées générales plus élevée.

⁵¹ Ces informations sont issues d'une présentation aimablement transmise par M. Rüttsche, directeur général de l'ACG.

⁵² Article 77, alinéa 1 de la loi sur l'administration des communes de l'Etat de Genève (LCA)
https://www.ge.ch/legislation/rsg/f/s/rsg_B6_05.html

Lorsque l'ACG est appelée à prendre position sur un projet des pouvoirs publics, deux cas de figure sont possibles, selon la perception de l'importance des conséquences liées au changement législatif discuté, peu importe le niveau : loi, règlement, etc. Ce sont le bureau et le comité qui jugent au cas par cas. Dans le premier cas de figure, pour les sujets jugés d'importance faible ou moyenne, c'est le comité qui détermine la position de l'ACG. Concernant les modifications plus importantes, c'est l'assemblée générale qui se prononce. Aux dires de M. Rüttsche, même si le nombre d'assemblées générales a progressivement augmenté ces dernières années, le statut de droit public a clairement induit une augmentation de leur nombre, allant jusqu'à quasiment doubler – actuellement près de 1 par mois en moyenne –. Cette fréquence élevée permet de garantir un niveau d'intégration très important. Paradoxalement, bien que ces changements amènent une plus-value en termes de processus démocratique, force est de constater que certains membres s'estiment trop sollicités.

Il est encore intéressant de rappeler que les séances du comité s'effectuent chaque mois dans une commune différente avec la présence – avec voix consultative – de l'exécutif communal. Ce mécanisme est particulier à l'Association des communes genevoises et contribue à offrir un haut niveau de visibilité et d'intégration, et donc de légitimité.

4.3.8 Rôle du comité

Comme nous l'avons exposé dans la section précédente, le comité discute et arrête la position de l'ACG sur les dossiers mis en consultation. Mais les membres du comité sont également appelés à représenter l'association dans près de 72 commissions cantonales, conseils de fondation, groupes de travail, comités de pilotage, etc. Ne pouvant siéger dans toutes ces commissions, ils siègent dans les plus importantes, notamment les commissions permanentes. Fait intéressant, la nomination – par le comité – dans les commissions est soumise à un appel à candidature, afin d'élire les représentants qui seront proposés au Conseil d'Etat pour validation. Il faut alors tenter de respecter un certain équilibre dans la représentation des appartenances politiques et géographiques notamment. Le nombre de représentations étant élevé, il arrive fréquemment que des élus municipaux soient choisis. Ils reçoivent alors une lettre de mission qu'ils doivent signer, et dans laquelle ils s'engagent à suivre la ligne de l'ACG et à communiquer l'avancée des travaux. Avant de prendre une décision importante, ils doivent solliciter l'ACG, qui soumet la décision au comité ou à l'assemblée selon son importance. Ce système est récent, il fonctionne depuis 2015. Il est né de la constatation d'un décalage entre les échéances des législatures dans les commissions cantonales et dans les fonctions électives

municipales. Ainsi, il arrivait parfois qu'un représentant de l'ACG au sein d'une commission perde sa fonction d'élu dans une commune, mais puisse toujours siéger en tant que représentant de l'association. Ce cas de figure augmente les risques de décalage entre la volonté du principal – l'ACG – et les activités des agents – les représentants –. Ainsi, les différentes représentations se distinguent selon qu'elles soient « secondaires » et où ce cas de figure est toléré, et de plus grande importance. Pour ces dernières, les représentants doivent s'engager à démissionner dans le cas où leur mandat électif venait à prendre fin en cours de mandat représentatif, l'ACG n'ayant pas le pouvoir de démettre ses représentants de leurs fonctions lorsqu'il s'agit de commissions cantonales.

Lors d'un appel à candidature pour siéger dans les différentes commissions, le bureau permet d'influencer en amont – via le fait qu'il s'agisse de membres du comité de tous partis – une répartition équilibrée dans les commissions par des contacts informels au sein de leur propre parti. Ces relais ont donc une influence particulière pour tendre vers une représentation équilibrée et adaptée au niveau de technicité de la commission. Ce rôle est d'autant plus important que le canton de Genève est très politisé. Il arrive d'ailleurs parfois aux séances de comité que les sensibilités politiques prennent le pas sur l'intérêt des communes, de telle sorte qu'il faut parfois rappeler l'importance de ne pas tomber dans une politisation du débat.

4.3.9 Stratégies de lobbying

Pour M. Rüttsche, il est très important de pouvoir agir le plus en amont possible dans le processus législatif : c'est un moment où les considérations techniques l'emportent encore sur les considérations politiques, ce qui n'est souvent plus le cas par la suite, la vie politique étant passablement passionnée dans le canton.

La modification de l'article 2, alinéa 2 de la LAC⁵³ a eu un impact sur les activités de l'ACG. Cet article prévoit que l'association doit être systématiquement consultée pour tout projet qui touche les communes, ce qui n'était pas le cas avant. En cela, cette situation se distingue des autres contextes cantonaux, où les associations faîtières de communes sont consultées, alors que l'ACG participe véritablement au processus législatif. Cette évolution est génératrice de travail pour l'ACG ; avant auditionnée quelques fois par année aux commissions du Grand

⁵³ L'article 2, alinéa 2 de la Loi sur l'administration des communes a la teneur suivante: « *Lorsqu'un projet de portée législative ou réglementaire de rang cantonal concerne spécifiquement une ou plusieurs communes, l'Association des communes genevoises, la Ville de Genève et les communes particulièrement concernées sont consultées* ».

Conseil, voici que celle-ci y participe maintenant jusqu'à 25 fois par année. M. Rüttsche admet que l'association est parfois consultée par réflexe pour des sujets qui n'auraient pas lieu d'être. Cependant, ce dernier se réjouit malgré tout d'être automatiquement intégré aux réflexions en amont pour les raisons que nous venons d'évoquer. À noter que la particularité genevoise, soit que les parlementaires puissent instruire des projets de loi, tend à surcharger l'administration, ce qui touche l'ACG par effet domino. Cette particularité et le statut de droit public expliquent donc cette charge de travail élevée.

Contrairement aux mécanismes de lobbying externe qui sont complètement délaissés par l'ACG, le lobbying interne est le canal d'influence privilégié. Le lobbying s'effectue par des contacts informels via la direction de l'ACG et les membres du comité. À noter que les réponses aux consultations de la part de l'ACG ne se font pas uniquement par écrit. Il arrive fréquemment que le président se rende avec un membre de la direction pour des auditions dans l'une ou l'autre commission. Cela a l'avantage de répondre aux interrogations réelles de la commission dans le sens où une prise de position écrite ne cible pas forcément les éléments pertinents pour la commission en question. La présence physique permet de mieux comprendre l'avancée des travaux et le contexte des enjeux. Pour les sujets importants, la prise de position écrite permet d'être compris sans équivoque par les pouvoirs publics.

Selon M. Rüttsche, une solution telle que le club des communes développé par l'ACF ne serait pas adaptée au contexte genevois. En effet, la politisation est si marquée que le fait qu'un député soit également maire n'est pas gage de représentation des intérêts communaux pour autant. Ce sont plutôt les réunions de partis – qui réunissent les représentants politiques d'un parti au-delà du fait qu'ils soient magistrats, conseillers d'Etat ou parlementaires – qui représentent des canaux de lobbying susceptibles de permettre la transmission des arguments qui serviront la cause de l'ACG. À ce titre, les membres du comité et du bureau se révèlent être des relais cruciaux en ce qui concerne les arènes administrative et parlementaire, puisqu'ils transmettent de l'information dans ces groupes partisans, tout en permettant de prendre la température et ainsi de permettre à l'association une action plus adaptée. Il n'est donc pas crucial que les membres du comité soient au Grand Conseil ; leur présence et leur activité dans ces groupes se révèlent tout autant intéressantes.

Pour ce qui est du référendum, il n'a jusqu'à maintenant pas fait partie du répertoire tactique de l'ACG. L'écoute de la part des pouvoirs publics est jugée satisfaisante, et les conséquences positives que l'ACG retirerait d'un référendum sur un dossier particulier pourraient

effectivement s'avérer globalement contre-productives sur le long terme. Cependant, l'ACG ne se prive pas de recourir juridiquement contre certains outputs des pouvoirs publics lorsque cela est nécessaire. Mais l'ACG évite de faire recours elle-même dans la mesure du possible. D'une part, le recours aurait plus de poids si un grand nombre de communes se lançaient dans ce type de procédure, à contrario de l'ACG, dont un recours peut toujours être voté à 51% des votes en assemblée générale. D'autre part, l'ACG préfère garder une image d'ombudsman, apte au recul et au compromis.

4.3.10 Stratégies de communication

Dans la même ligne que son fonctionnement, que l'on peut qualifier de démocratique, l'ACG cherche à faire preuve de transparence. Cette transparence se concrétise notamment via la mise à disposition sur son site internet d'un grand nombre d'informations, notamment les noms des membres du comité et de l'assemblée générale, les prises de position et la liste des représentations dans les commissions.

L'ACG ne cherche pas à avoir de visibilité médiatique. D'une part, parce que la fréquence de rencontre et le niveau d'implication des membres est si importante que de l'information leur arrive en flux continu. D'autre part, la négociation à l'abri du regard du grand public apparaît comme plus productive. Cependant, l'ACG répond favorablement aux sollicitations de la presse. C'est le président qui fait office de porte-parole de l'association, la direction a quant à elle un certain devoir de réserve.

La communication médiatique n'en est pas délaissée pour autant. L'ACG disposant d'un niveau d'expertise élevé dans grand nombre de domaines, il s'agit de présenter à la presse les enjeux techniques, appuyant les conséquences probables de l'un ou l'autre choix par des chiffres concrets. C'est un des canaux pour « *jouer sur l'intelligence, pas sûr le côté partisan* »⁵⁴. Sur certains sujets, des arrangements peuvent être trouvés avec les journalistes, notamment en ce qui concerne les embargos. S'assurer d'un bon timing peut éviter des situations contre-productives et éviter de générer de la suspicion entre les différents partenaires de négociation.

⁵⁴ Citation de M. Rütche, directeur général de l'ACG, lors de notre entretien du 15 juin 2016.

4.3.11 Relations avec d'autres acteurs

L'**Union des villes genevoises** est un acteur récent de la vie politique genevoise. Comme son nom l'indique, cette association cherche avant tout à promouvoir les intérêts des plus grandes communes auprès du canton. Elle choisit les dossiers sur lesquels elle intervient et élabore des prises de position de manière politique, à l'inverse de l'ACG qui se veut elle apolitique, et concentrée sur des aspects techniques. De l'aveu de M. Rüttsche, cette association ne met pas en danger la cohésion interne mais le fait que certaines communes cherchent à faire cavalier seul amène un certain malaise au sein de l'ACG. Cela tend à saper les efforts menés pour prendre en compte les thématiques urbaines.

4.4 Union des communes vaudoises – UCV

Enfin, notre dernière étude de cas consiste en l'analyse de l'association faîtière de communes la plus importante du canton de Vaud, l'Union des communes vaudoises. Son siège se trouve à Pully.

4.4.1 Contexte cantonal

A l'instar du canton de Berne, le canton de Vaud est un des plus peuplés de Suisse. Son territoire est cependant plus petit, ce qui lui donne tout de même une densité de population relativement importante, soit de 214 habitants⁵⁵ par km². Après une vague de fusions ces dernières années, le canton compte désormais 318 communes⁵⁶.

La population du canton se concentre autour de l'agglomération lausannoise et sur les rives du lac Léman, où se trouvent un grand nombre de communes de petite superficie. À l'inverse, les régions plus montagneuses – Les Alpes vaudoises et le Jura vaudois – ont globalement des communes plus grandes et moins peuplées. Depuis 2008, le canton a réduit son nombre de districts à dix.

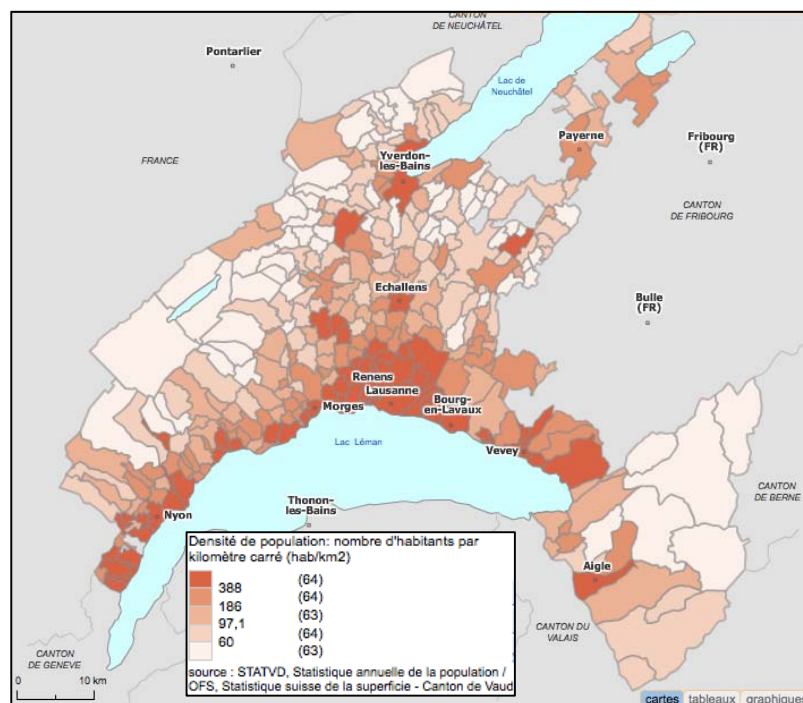


Figure 5: Densité de population par commune dans le canton de Vaud

Ceux-ci sont administrés par des préfets.

4.4.2 Historique

C'est en 1909 que naît l'ancêtre de l'Union des communes vaudoises (ci-après UCV) sous le nom d' « Union des villes et principales localités vaudoises ». Les communes ont alors

⁵⁵ http://www.badac.ch/db/db_portraits.php?typeN=1&lang=Fr&num=22, consulté le 3 juin 2016.

⁵⁶ <http://www.vd.ch/themes/territoire/communes/liste-des-communes-et-districts/>, consulté le 2 juin 2016.

graduellement rejoint l'association jusqu'à réunir près de 368 communes sur les 385 du canton au début des années 1990. En 1991, le besoin se fait sentir de dépasser la réputation de « sympathique amicale »⁵⁷. Elle se restructure et se dote donc d'un secrétariat permanent. Vers la fin de cette décennie, l'Etat de Vaud passe par une phase délicate, puisque devant faire face à des finances grevées d'une importante dette. L'Etat a donc logiquement tenté d'assainir sa situation par un certain nombre d'économies dans ses services, mais également en tentant de reporter certains coûts sur les communes du canton. La relation entre l'Etat et les communes s'est ainsi passablement détériorée. À noter qu'à ce moment-là, toutes les communes du canton faisaient partie de l'UCV.

Le développement d'une réforme de la répartition des tâches – le dossier Etacom⁵⁸ – à cette période a marqué une franche opposition entre les pouvoirs publics et les communes. C'est dans ce climat tendu que la réforme de la péréquation financière intercommunale de l'époque a déchiré l'UCV. En effet, le projet défendu par l'UCV réunissait la satisfaction de près de 85% des membres de l'association. Malgré ce niveau de consensus élevé, 23 communes qui se sont perçues perdantes dans l'opération et insuffisamment représentées par leur association faîtière l'ont quittée pour fonder l'AdCV – l'Association des communes vaudoises – qui existe toujours aujourd'hui, et s'est même renforcée depuis⁵⁹. À noter que la majorité des membres de l'AdCV sont également membres de l'UCV, seul un noyau dur n'appartient uniquement qu'à cette première. Nous reviendrons sur l'évolution des relations entre l'UCV et l'AdCV ainsi qu'avec les pouvoirs publics à plusieurs reprises dans cette étude de cas.

En 2010, l'ancienne secrétaire générale de l'UCV, Mme Grin, prend sa retraite après près de dix-sept ans passés au service de celle-ci. L'arrivée d'une nouvelle secrétaire générale, Mme Dind, en 2010 et d'un nouveau comité en 2011 initiera une certaine réorientation des activités et de l'organisation de l'association.

⁵⁷ Voir la partie dédiée à l'historique de l'UCV sur son site internet : <http://www.ucv.ch/ucv/association/historique/>

⁵⁸ Ce dossier, initié par l'UCV, proposait notamment de réduire l'amplitude des taux d'impôt communaux en les faisant passer d'une fourchette de 40 à 135ct d'impôt communal par franc versé à l'Etat à une fourchette de 70 à 110ct (Voir l'article suivant : <http://www.domainepublic.ch/articles/5992>). A noter que le dossier Etacom avait à l'époque donné lieu à la mise sur pied un groupe de travail réunissant des représentants de l'Etat et des communes, groupe de travail auquel a d'ailleurs également participé l'IDHEAP. Cette entité s'est pérennisée et a pris le nom de « plateforme canton-commune », toujours existante à l'heure actuelle.

⁵⁹ L'AdCV compte 71 communes au 1^{er} juillet 2016.

4.4.3 Organisation interne

L'Union des communes vaudoises est une association de droit privé au sens des articles 60 et suivants du code civil. Ce statut est jugé adapté. Les communes vaudoises étant – semble-t-il pour des raisons historiques – farouchement jalouses de leur indépendance, celles-ci seraient très probablement réticentes à être contraintes d'adhérer à une association, comme c'est le cas à Genève avec le statut de droit public.

L'assemblée générale réunit tous les membres de l'association. Elle a entre autres la compétence d'élire le comité et le président et examine les propositions du conseil des 50 – voir cette même page. La pondération des votes s'effectue selon le nombre d'habitants de la commune. Les assemblées générales ont lieu à une fréquence de une à deux par année, selon le besoin d'informer les membres plus spécifiquement sur certains sujets sensibles. À noter que l'assemblée annuelle de 2015 avait réuni près de 500 délégués pour environ 1'000 personnes au total⁶⁰.

Le comité est composé de onze membres, soit dix syndics provenant des districts auxquels s'ajoute le syndic de la ville de Lausanne, siégeant de droit à la vice-présidence de l'association. Ce sont les dix districts du canton qui sont chargés d'élire chacun « leur » membre du comité. Si ce système a l'avantage d'être démocratique, il peut potentiellement se révéler problématique en termes de représentation. Même si les statuts prévoient que deux membres du comité soient syndics d'une commune de moins de 1500 habitants, de même que deux représentent des communes de plus de 10'000 habitants, rien ne garantit que cette règle soit respectée.

Particularité vaudoise, le conseil – appelé conseil des 50 – est un des organes de l'association. Composé d'une cinquantaine de membres choisis à raison de cinq par district, ceux-ci débattent de sujets d'actualité et prennent position sur des problématiques générales rencontrées par les communes. De ces discussions sont issus des préavis, propositions et autres recommandations à l'attention de l'assemblée générale et du comité. Dans la pratique, le conseil sert à assurer un certain niveau de représentativité aux plus de 280 membres que compte l'UCV. Comme nous le verrons plus tard, le conseil fait parfois office de vivier pour la nomination de représentants.

Bien que non considérés comme organes de l'UCV, deux groupes sont mentionnés dans les statuts : le groupe des Villes et le groupe des Bourgs et Villages. Le premier réunit les

⁶⁰ <http://www.24heures.ch/vaud-regions/journee-communes-vaudoises-portee-2000-ans-avenches/story/15385594?track>, consulté le 4 juillet 2016.

communes-membres de plus de 7'000 habitants, alors que le second réunit les communes plus petites. Ces délégués – qui représentent 23 communes du groupe des Villes, et 266 communes du groupe des Bourgs et villages – se réunissent séparément afin de débattre et d'établir leur position en lien avec les problématiques vécues à leur niveau. Cela permet à l'UCV de prendre la température afin d'identifier des divergences et de trouver des solutions qui satisfassent tout le monde.

En 2010, des discussions spécialement tendues concernant la réforme policière ont fait office d'électrochoc, l'UCV devait se réformer au risque de voir des membres mécontents quitter l'association. L'arrivée d'un comité dynamique en 2011 a permis de repenser les lignes stratégiques de l'association pour éviter son déclin.

4.4.4 Objectifs

Les buts principaux de l'UCV sont les mêmes que ceux des autres associations faîtières de communes présentées jusqu'ici, soit de promouvoir et de défendre les intérêts et l'autonomie des communes du canton ainsi que de représenter ses membres auprès des pouvoirs publics. La différence se situe peut-être au niveau de la mention explicite de l'importance de communiquer avec les membres et de les consulter. Nous verrons plus loin quelles conséquences concrètes ont ces objectifs sur le fonctionnement de l'UCV.

4.4.5 Ressources

Lors de sa professionnalisation en 1991, l'UCV comptait 2 EPT. Elle comptait en juin 2015 sept collaborateurs, soit 5 EPT. En plus des collaborateurs s'occupant du secrétariat, de la comptabilité et du site-internet, deux juristes (1,1 EPT) gèrent les questions d'ordre juridique en plus de la secrétaire générale, qui a une formation de juriste. Récemment, l'UCV a saisi l'opportunité d'engager un spécialiste des finances publiques. De son avis, cela a apporté une réelle plus-value à l'association, tant au niveau interne qu'externe. Cela lui permet notamment de diminuer sa dépendance d'une expertise externe pour l'instruction de certains dossiers.

Le budget de l'UCV est relativement élevé, il se chiffre à près de CHF 1'000'000 pour 2016⁶¹. Cependant, la récente embauche d'un analyste financier en 2015 a rendu le budget déficitaire ; l'assemblée générale devra donc prochainement recourir à une hausse des cotisations afin de

⁶¹ http://www.ucv.ch/fileadmin/documents/pdf/UCV_structure/AG-2015_PV.pdf, consulté le 4 juillet 2016.

rétablir l'équilibre. Les cotisations sont établies selon une base fixe et un indice par habitant tous deux variables. Ils sont fixés par paliers selon le nombre d'habitants.

Selon la secrétaire générale actuelle de l'UCV, Mme Dind, la capacité de mobilisation des membres, le niveau d'expertise et le niveau de représentativité constituent tous trois des ressources d'importance en vue d'une reconnaissance des pouvoirs publics. Si aucune de ces ressources n'apparaît comme plus importante vis-à-vis de l'autre, elle tient cependant à souligner la nécessité de faire preuve de professionnalisme, de sérieux et de capacité à négocier.

4.4.6 Prestations

L'UCV propose un certain nombre de prestations à ses membres. Premièrement, un conseil juridique est assuré par deux juristes pour des questions d'ordre général sur le bon fonctionnement communal, principalement sur le droit des constructions et l'aménagement du territoire. Les questions plus pointues doivent cependant être traitées par des spécialistes en la matière. Le spécialiste financier récemment engagé par l'UCV assure la mise à disposition d'un conseil financier. Celui-ci est quant à lui compétent pour résoudre les situations complexes que pourraient vivre certaines communes. Ces deux prestations sont totalement gratuites pour toutes les communes du canton, y compris celles qui seraient membre de l'AdCV sans appartenir à l'UCV. Cela a pour fonction d'inciter les communes non membres à rejoindre l'UCV.

Comme celle-ci le prévoit dans ses statuts⁶², l'UCV a développé une offre importante en termes de formation. En plus d'une collaboration en ce qui concerne la formation des élus communaux, l'UCV organise, de concert avec l'IDHEAP, un certain nombre de soirées d'information sur des thèmes juridiques et ayant trait à la politique locale. Des modules économiques et financiers existent également. Si la plupart des cours sont donnés par des experts externes, leur réactualisation et leur développement ont pu être assurés par le nouveau collaborateur de l'association (Voir la section 4.4.5). À noter que ces cours sont payants, mais qu'à l'inverse des conseils juridiques et économiques, un tarif préférentiel est prévu pour les membres de l'association.

⁶² Point 6 de l'article 5 des statuts de l'UCV. À voir sur le site internet de l'UCV : http://www.ucv.ch/fileadmin/documents/pdf/UCV_structure/Statuts_UCV.pdf

Bien que non traitée lors de notre entretien, il est intéressant de mentionner une prestation surprenante qui figure sur le site internet, soit l'offre de location des drapeaux de toutes les communes du canton de Vaud.

4.4.7 Construction du consensus interne

Lors des deux entretiens que nous avons effectués avec Mme Grin et Mme Dind, respectivement ancienne et actuelle secrétaire générale de l'UCV, il est ressorti plusieurs fois que si les communes reconnaissent le rôle et les prestations offertes par l'association, celles-ci tiennent jalousement à leur autonomie et n'accepteraient pas que certaines de leurs compétences soient centralisées, à l'image de l'ACG et des tâches de collaboration intercommunale qu'elle assume. C'est donc un paramètre à prendre en compte pour l'UCV afin d'assurer un bon niveau de consensus en interne.

Comme nous l'avons sous-entendu jusqu'ici, le cas vaudois est le seul de notre étude à ne pas se trouver en « situation de monopole ». La scission de 2002 a un impact sur les activités tant internes qu'externes. En effet, les communes qui ont quitté l'UCV se révèlent être des communes de relativement petite taille. Le climat entre communes de grande et de petite taille n'a donc pas toujours été au beau fixe, et il est crucial pour l'UCV de prendre en compte cette problématique. Il a donc été important de prêter une attention particulière à l'image de l'association afin d'accentuer la communication sur la capacité de l'UCV à défendre les intérêts des petites communes. À ce titre, la création du groupe des Bourgs et Villages a été un moyen d'accroître la cohésion interne. Comme évoqué plus haut, cette dernière permet, avec le groupe des Villes, de trouver une position consensuelle et de déceler en amont les potentiels blocages liés aux problématiques spécifiques à l'un ou l'autre type de communes. Depuis 2002, plusieurs communes ont quitté l'UCV – certaines complètement, d'autres sont inscrites aux deux associations –, mais il semblerait que depuis 2010, certaines aient fait marche arrière. L'UCV réunit donc à ce jour 286 des 318 communes du canton, soit 90% de celles-ci. Si le climat était plutôt froid dans le passé, le temps se réchauffe.

Cette situation donne une importance particulière à la communication interne. L'UCV a mis un point d'honneur à assurer une certaine visibilité à ses activités, ayant développé des soirées d'information, une newsletter paraissant environ une fois par mois, UCV-Info, et un journal traitant des actualités communales, Point Comm'une, fruit d'une collaboration entre plusieurs associations. De plus, le fait d'être actif au parlement cantonal de manière visible aurait un

impact positif vis-à-vis des membres et accroîtrait la légitimité de l'association en dévoilant certaines de ses activités d'ordinaire souterraines, comme c'est le cas pour l'ACB.

Conséquence directe des statuts de l'UCV, les communes sont consultées avant chaque prise de position. Les membres sont informés de la consultation via la newsletter. Une fois leur position déterminée, ils l'envoient à l'association faîtière qui va alors effectuer la synthèse des avis reçus et chercher à présenter la position la plus consensuelle possible⁶³. Cela permet d'attribuer une grande légitimité aux positions internes, mais implique parfois certaines difficultés en termes de délais. Lorsqu'il faut agir rapidement, c'est le comité qui nourrit ces réflexions.

4.4.8 Rôle du comité

L'UCV est représentée dans près de 70 commissions, groupes de travail, comité de pilotage, etc. En majeure partie, ce sont des membres du comité, mais des membres d'autres organes peuvent également être mandatés, comme le conseil ou les groupes, voire parfois au-delà. Lorsque c'est le cas, une formation est organisée pour transmettre les positions de l'UCV ainsi que d'autres éléments afin de mener à bien une négociation. Il s'agit donc de rapporter de l'information, relayer des procès-verbaux, etc. Il arrive parfois qu'il y ait des dysfonctionnements, ce qui peut porter atteinte à la crédibilité de l'UCV. La formation en amont est donc capitale. C'est le comité qui nomme ces représentants. Le comité se réunit environ une fois par mois de manière exhaustive, mais plus souvent en sous-groupes afin de réfléchir sur certains thèmes. Ces sous-groupes prennent les avis des différents organes, établissent des positions puis les proposent au comité pour discussion.

En ce qui concerne la représentation des communes de différentes tailles au niveau du comité, l'UCV tente de préparer le terrain en visitant les différents districts avant que ceux-ci ne choisissent leurs délégués. Cela permet de lancer certaines réflexions en amont. Elle cherche cependant à éviter d'influencer les choix des associations de district afin de leur laisser la plus grande marge de manœuvre possible et de respecter le processus démocratique ; ces visites ont donc une fonction de renforcement de la présence de l'association auprès de ses membres. Par contre, la représentation des différentes forces politiques reste une difficulté. D'une part, les petites communes ont tendance à avoir des représentants sans étiquette déclarée, d'autre part,

⁶³ A noter que cette manière de faire représentait un travail important à l'époque où la situation technologique était autre.

les districts ne se concertent pas afin d'assurer un certain équilibre. Il convient cependant de minimiser la portée de ce problème, dans le sens où les membres du comité ont généralement une certaine capacité à prendre de la distance pour mettre de côté leurs appartenances géographique et partisane afin de réfléchir dans l'intérêt des communes dans leur ensemble.

Comme nous l'évoquions, le comité nourrit les prises de position lorsque les délais sont courts et qu'il s'agit d'agir rapidement. Il a également une fonction d'organe de pilotage lors de négociations avec les pouvoirs publics. Doté d'une fonction de réflexion et de coordination, le comité est donc très sollicité, probablement plus que dans les autres associations de communes de notre étude.

4.4.9 Stratégies de lobbying

Selon Mme Dind, le moment clé afin d'influencer le processus législatif se situe en amont du processus, car il est plus difficile de rattraper un projet dans l'arène parlementaire. Dans les années 90, les relations avec les pouvoirs publics n'étaient pas mauvaises, mais « *un peu à leur bon vouloir* »⁶⁴. Après une période marquée par de nombreux conflits au début des années 2000, l'UCV a réussi à s'imposer comme interlocuteur privilégié des communes. Cependant, elle a le problème d'être suffisamment intégrée dans l'arène parlementaire, mais pas assez entendue. Cette constatation explique en partie la récente embauche d'un spécialiste en finances publiques, ressource supplémentaire notamment utile à asseoir la crédibilité de l'association dans les négociations avec les pouvoirs publics.

Ce manque de reconnaissance de la part des pouvoirs publics a pour conséquence une activité accrue dans l'arène parlementaire. De l'aveu de Mme Dind, ce développement est récent. L'UCV ayant pris conscience que sa voix ne portait pas assez dans l'arène administrative, l'énergie a naturellement été reportée dans cette arène. Il s'agit de montrer qu'un manque d'écoute peut se traduire par de potentiels blocages au parlement : « *Le fait d'être pris au sérieux décidera peut-être les pouvoirs publics à nous entendre plus dans un stade préalable* »⁶⁵.

⁶⁴ Citation de Mme Grin, ancienne secrétaire générale de l'UCV, lors de notre entretien du 24 juin 2016.

⁶⁵ Citation de Mme Dind, secrétaire générale actuelle de l'UCV, lors de notre entretien du 24 juin 2016.

Un article du 21 juin 2015 du journal *24 heures* dévoilait la situation d'un lobby des communes étendu mais affaibli⁶⁶. En voici un extrait :

«Quand j'ai été élu en 1992, un vote des syndicats pouvait bloquer le Conseil d'Etat, se souvient Philippe Cornamusaz. Le poids du lobby des communes a diminué, alors qu'en parallèle l'Union des communes vaudoises (UCV) a pris de l'importance.»

Voilà l'explication: ce lobby a gagné en importance hors du parlement. Les négociations cantons-communes se règlent en bilatérales avec d'un côté le Conseil d'Etat et de l'autre l'UCV et l'Association de communes vaudoises (AdCV). Les dossiers importants ? Péréquation, facture sociale, bâtiments scolaires, accueil de jour des enfants, aménagement du territoire, réforme policière, et d'autres.

L'article évoque également la tendance à une certaine prévalence des valeurs partisans sur l'appartenance locale des députés, fussent-ils des élus communaux. À l'inverse, ce que cette analyse n'évoque pas, c'est que si les relations entre Etat et communes se sont intensifiées depuis le siècle passé, ce n'est pas pour autant que les pouvoirs publics sont convaincus de la nécessité d'intégrer et de concrétiser les souhaits et revendications des communes.

Dans ce contexte, différents facteurs ont été développés ou renforcés afin d'accroître la force de frappe dans l'arène parlementaire. Premièrement, un club des communes à l'image de l'ACF a été développé, mais sous une forme différente. En effet, la loi cantonale donne la possibilité de créer un groupe thématique⁶⁷. L'UCV a donc saisi cette opportunité pour créer un « groupe thématique communes » au parlement vaudois. À la différence du cas fribourgeois, ce groupe n'est pas une association, mais est considéré comme un organe du Grand Conseil. L'UCV – et dans une bien plus faible mesure l'AdCV, ce qui constitue un avantage sur ce terrain-là – met donc à disposition sa documentation et ses argumentaires à tous les députés via le secrétariat du Grand Conseil. Cela permet ainsi d'élargir le cercle des députés élus dans leur commune. Les séances de ce groupe ont lieu 1 à 2 fois par semestre. Cette fréquence donne à l'UCV la possibilité de rencontrer un grand nombre de députés et de les solliciter régulièrement, ce qui permet d'instaurer un véritable réseau sans cesse remis à jour.

⁶⁶ <http://www.24heures.ch/vaud-regions/lobby-communes-perdu-vigueur-parlement-vaudois/story/14511727>, consulté le 4 juillet 2016.

⁶⁷ Article 33 de la Loi sur le Grand Conseil (LGC) de 2007 : http://www.rsv.vd.ch/dire-cocoon/rsv_site/doc.fo.html?docId=5941&docType=loi&Pcurrent_version=7&page_format=A4_3&PetatDoc=vigueur&isRSV=true&isSJJ=true&outformat=html&isModifiante=false&with_link=true#anchor33%20

Depuis le début de la nouvelle législature en 2016, le comité comprend plus de membres qui se trouvent également élus au parlement cantonal. Ces personnes sont donc des relais extrêmement intéressants pour influencer leurs homologues et les commissions parlementaires. Les membres du comité se meuvent alors en véritables lobbyistes, allant jusqu'à rencontrer de manière individuelle d'autres parlementaires pour les convaincre, et se montrent très précieux pour mener des tentatives d'influence. Les parlementaires proches des intérêts communaux prennent parfois la responsabilité de lancer des motions afin d'inscrire certaines problématiques à l'agenda parlementaire. Mme Dind souligne l'importance et le caractère proactif du comité en ce qui concerne le travail de lobbying ; c'est un véritable levier dans cette arène. À noter que les autres organes de l'UCV s'emploient aussi d'influencer les activités au parlement, mais leur impact est moins marqué que celui du comité.

Malgré les développements qui ont été opérés pour faire de l'UCV une véritable force d'influence au parlement, les propos de Mme Dind ont laissé entendre que l'impact n'est pas encore suffisant pour s'instaurer en véritable force d'opposition. Il faudra peut-être encore du temps pour que ce travail porte véritablement ses fruits.

À l'inverse de nos suppositions, le référendum a été utilisé de manière ouverte par l'UCV. Fin 2005, un projet de décret du Conseil d'Etat concernant les transports régionaux aurait chargé les communes de près de 100 millions de francs de charges supplémentaires, et ce dans le but d'assainir les finances de l'Etat. Malgré une baisse à 17 millions, l'UCV a alors opté, en assemblée extraordinaire, pour le lancement d'un référendum⁶⁸. Selon les dires de l'ancienne secrétaire générale, Mme Grin, l'UCV est parvenue – via les communes – à dépasser largement le nombre de signatures requises malgré un timing défavorable : la période de récolte s'étendait sur Noël et Nouvel-an. Cet épisode indique plusieurs faits intéressants. D'abord la tendance de l'Etat à ne pas écouter suffisamment les communes, qui ont averti de leur refus catégorique de ces charges supplémentaires. Ensuite, le fait que le parlement n'ait lui non plus pas su tendre l'oreille aux arguments du lobby des communes. Cela laisse supposer que l'UCV n'avait alors pas un réseau suffisamment solide et développé pour modifier/bloquer ce projet en commission et/ou en plénum. Enfin, cela a eu le mérite de montrer au Conseil d'Etat quelle était la capacité de blocage des communes. Le projet de décret et le référendum ont donc tous deux été retirés,

⁶⁸ Voir les numéros 16 (Mars 2006) et 18 (septembre 2006) du journal « Point Comm'une ».

dans le but d'éviter que le peuple n'ait à voter sur le sujet. L'UCV est donc sortie plus forte de cet événement marquant son histoire récente.

On peut voir cet épisode de deux manières. D'une part comme une victoire, véritable démonstration de force de la part des communes qui ont fait plier le gouvernement ; d'autre part, on peut le percevoir comme un aveu de faiblesse, soit l'incapacité d'avoir pu faire valoir ses intérêts ailleurs que dans l'arène référendaire. La secrétaire générale actuelle, Mme Dind, n'a pas mené cette campagne. Elle perçoit le référendum comme une stratégie de dernier recours. Cependant, elle affirme qu'il fait toujours partie du répertoire tactique de l'UCV, et reste une option envisageable. Mais envisageable ne signifie pas souhaitable. Les efforts sont donc tournés vers l'atteinte d'une meilleure écoute en amont, afin de ne pas détériorer les relations avec les pouvoirs publics, qui sont en voie d'amélioration.

4.4.10 Stratégies de communication

Selon Mme Grin, l'UCV avait dans les années 1990 une image plutôt négative d'« *amicale des syndics vaudois* », même auprès de ses membres. La visibilité médiatique était elle aussi quasiment nulle. Après les épisodes d'Etacom et de la péréquation financière intercommunale – qui rappelons-le a débouché sur la scission de l'association – la presse a commencé à s'intéresser à l'UCV. Si la secrétaire générale était alors souvent interviewée, c'est maintenant le président qui se trouve au centre de l'attention médiatique.

Toujours selon Mme Grin, les membres demandent une certaine lisibilité des activités de l'UCV. Cet éclairage nouveau a donc pu être utilisé dans le but d'accroître la légitimité interne, mais a impliqué le développement d'une certaine stratégie médiatique afin d'éviter des conséquences potentiellement contre-productives, tant à l'interne qu'à l'externe ; un ton juste a dû être trouvé. Ainsi, une communication proactive est considérée sur les dossiers importants.

À l'heure actuelle, le développement d'une stratégie médiatique est devenu une nécessité afin d'accompagner au mieux le processus récent de professionnalisation. En plus des communiqués de presse, il arrive que la présidente rédige des rubriques « invités » du journal *24 heures*. Mme Dind évoque des conséquences positives vis-à-vis des pouvoirs publics, dans le sens où cela les inciterait à prendre l'UCV plus au sérieux, alors même que les relations entre ces deux entités sont encore relativement tendues.

4.4.11 Relations avec d'autres acteurs

Les **préfets** ont vu d'un œil suspicieux le développement de l'UCV dans les années 1990. À l'époque à mi-chemin entre l'Etat et les communes, ceux-ci ont eu le sentiment que leur rôle allait être chamboulé. Les relations se sont détendues lorsque les intentions de chacun ont été clarifiées. Pour l'anecdote, les préfets jouaient alors un rôle dans les nominations du comité, puisque tentant ainsi d'influencer les candidatures par district, ce qui n'était que très peu apprécié par l'UCV. Finalement, leur rôle a évolué avec le développement de l'association : ceux-ci occupent de nos jours peut-être plus un rôle d'agent de l'Etat que de représentant des communes.

La petite sœur de l'UCV, l'**Association des communes vaudoises**, compte 71 communes, dont la plupart sont membres des deux associations. Lorsque l'Etat a pris la décision d'intégrer l'AdCV aux négociations ayant trait aux communes, il s'est assuré que sur certains sujets, les deux associations perdraient de l'énergie à négocier une position commune ; cela n'a donc pas contribué à améliorer les relations exécrables de l'époque.



Globalement, les deux associations se rejoignent sur les grands sujets de négociation. Les relations se sont d'ailleurs progressivement détendues ces dernières années, de telle sorte qu'il arrive parfois que des prises de position soient présentées de manière commune. Il est cependant arrivé que l'AdCV change de position au dernier moment. Les relations sont donc ambiguës, à tel point qu'on ne sait plus trop s'il s'agit d'un concurrent ou d'un allié ; le contexte impacte le statut qu'on lui prête.

En effet, l'AdCV reproche à l'UCV d'être trop consensuelle sur certains dossiers. Selon Mme Dind, cela s'explique par le fait que l'association est dans une optique de négociation et d'instauration d'une relation de confiance avec les pouvoirs publics sur le long terme, et force est de constater que cette vision n'est pas toujours partagée. L'UCV souhaiterait à terme réunir les deux structures afin de pouvoir s'ériger en bloc uni face au canton. En effet, le fait d'avoir deux associations et une situation de concurrence divise le bloc des communes face au canton et occasionne des pertes d'énergie. Malheureusement, le « noyau dur » de l'AdCV refuse d'entrer en matière, de telle sorte que cette dernière se contente de collaborer ponctuellement. En conclusion, l'UCV se trouve bloquée entre la nécessité de faire front commun face au canton et le fait que l'AdCV tende à profiter des ressources de l'UCV – notamment de l'expertise et paradoxalement du niveau de représentativité – pour les négociations et les prises de position.

Avec la fin de cette étude de cas se termine le chapitre traitant des analyses détaillées des associations faîtières de communes. Le prochain chapitre a pour objectif de réunir ces données sous la forme d'un tableau synthétique pour ensuite comparer les différentes associations faîtières de communes.

5. Comparaison des résultats

5.1 Tableau synthétique

Légende					
AG : Assemblée générale PP : Prises de position		ACB	ACF	ACG	UCV
Historique	Année de création	1955 env.	1960 env.	Début XXe s.	1909
	Professionnalisation	1990 env.	2003	1984	1991
Organisation interne	Forme juridique	Privée	Privée	Publique	Privée
	Particularités	Bureau sur mandat Démarchage du comité	Structure « légère » 2 membres du comité /district	Démocratique Assemblée g. importante Bureau	1 membre du comité /district Conseil des 50, + 2 groupes
Objectifs		Autonomie Représentation Formation cadres	Autonomie Représentation Formation élus	Autonomie Représentation Tâches intercomm.	Autonomie Représentation Formation Information
Ressources	EPT	2	1,3	7 (12,5)	5
	Budget	570'000.-	300'000.- env.	1,5 mio (3,2)	1 mio
	Expertise interne	Juridique Conn. terrain	Juridique Conn. terrain	Juridique Economique Conn. terrain	Juridique Economique Conn. terrain
Prestations		Conseils jur. (Formation cadres comm.)	Conseils jur. Formation élus Acc. Fusions Co-voiturage	Conseils jur+éco Tâches intercomm. Fonds intercomm. (Formation élus)	Conseils jur+éco Formations Drapeaux (Formation élus)
Construction du consensus interne	Prises de position / consultation	Comité de consultation. Consultation ponctuelle membres	Validées par le comité Niveau de consultation bas	Comité ou AG. selon l'importance	Consultation systématique avant rédaction de la PP
	Communication interne	Manque de visibilité Info. 3x/an PP s/internet	Communication limitée (pas de newsletter) PP par mail	Communication continue car AG très sollicitée	Communication importante : journal, newsletter, site
Rôle(s) du comité		Représentation Lever politique	Représentation Validation PP	Représentation Validation PP Lever politique	Représentation Lever politique
Stratégies de lobbying	Relations avec les pouvoirs publics	Consultée et entendue	Consultée et entendue	Intégrée dans proc. législatif, consultée et entendue	Consultée mais pas entendue
	Particularité du lobbying	Via les groupes parlementaires	Club des communes	Via les réunions partisanes	Groupe thématique via le secrétariat du parlement
	Recours au référendum	Non, mais possible	Non, mais possible	Non, très peu probable	Déjà recouru
Visibilité médiatique		Faible	Faible	Moyenne	Forte
Relations avec d'autres acteurs		Ass. cadres communaux (allié important)	SCom et Conférence des syndicats des chefs-lieux (partenaires)	Union des villes genevoises (concurrent)	AdCV (statut dépend du contexte)

Dans ce chapitre, nous allons rassembler et confronter les données présentées dans les chapitres précédents. Cela nous permettra d'établir les similitudes et les divergences entre associations faîtières de communes, qu'elles soient d'ordre organisationnel ou opérationnel. Les critères de comparaison résumés dans le tableau de la page précédente ont été choisis de manière arbitraire, selon la perception de leur pertinence. Certains des critères qui ne sont pas – ou peu – développés dans ce chapitre le seront dans le chapitre 6, c'est-à-dire dans la partie dédiée à la discussion des hypothèses présentées en début de travail.

5.2 Historique

Bien que parfois approximatives, les années de création des différentes associations – dans un premier temps des amicales – montrent à quel point la construction historique a été différente d'un canton à l'autre. Les dates de professionnalisation sont déjà plus rapprochées, mais restent différentes. En effet, il existe une quinzaine d'années entre le moment où la première association faîtière de notre étude a lancé un processus de professionnalisation et le moment où la dernière s'en est donnée les moyens. Cela nous renseigne sur la diversité des besoins des communes en termes de représentation vis-à-vis du canton.

5.3 Organisation interne

La forme juridique la plus partagée est la forme d'association de droit privé. Seule l'ACG a franchi le pas de devenir une association de droit public, incitée par un accroissement des activités et des montants financiers qu'elle était appelée à gérer. De manière générale, le statut de droit privé a l'avantage de laisser une certaine marge de manœuvre quant aux choix organisationnels, notamment en ce qui concerne des procédures plus ou moins démocratiques.

C'est d'ailleurs pour cette raison que l'on retrouve des formes organisationnelles diverses. En effet, si toutes les associations faîtières de communes disposent des mêmes organes « de base » – assemblée générale, comité, bureau ou secrétariat – force est de constater qu'il existe un certain nombre de différences. Premièrement, dans les organes « supplémentaires » : l'ACB a développé un comité de consultation semble-t-il bien plus actif que son comité, qui quant à lui fait plutôt office de bras armé auprès du parlement cantonal. L'ACF a opté pour une structure légère, se limitant aux organes « de base » et en la complétant par une autre association qui gère l'activité politique auprès du parlement. L'ACG a opté pour la création d'un bureau, organe consultatif et représentatif composé des membres du comité. Enfin, l'UCV a développé au fil

des années un véritable « arsenal institutionnel » avec pas moins de trois organes supplémentaires : le conseil des 50, le groupe des Villes et le groupe des Bourgs et Villages.

Deuxièmement, le mode d'élection des membres du comité est particulier. Là aussi, on retrouve tous les cas de figure. D'abord l'ACB, qui jouit d'une autonomie importante pour composer un comité de toutes pièces. Ensuite l'UCV et l'ACF dont les membres sont élus dans les districts, puis finalement l'ACG, dont l'élection du comité se déroule comme une véritable élection compétitive, avec des gagnants et des perdants.

Finalement, il convient encore de noter que l'ACB a choisi de confier la gestion de l'association à un cabinet juridique privé il y a de ça une vingtaine d'années. Toute la gestion s'effectue donc par mandat, à l'inverse des autres associations faîtières de cette étude qui disposent de ressources qui leur « appartiennent » formellement.

Ce que l'on constate au travers de cette foule d'organisations et de modes d'élection différents, c'est que l'organisation interne a été agencée de sorte à trouver le meilleur réglage entre nécessité d'efficacité et respect du processus démocratique. Il est donc possible, à la lumière de ces éléments, de qualifier l'une ou l'autre association faîtière de plus ou moins démocratique.

5.4 Objectifs

L'étude des différents statuts mis à disposition sur les sites internet des associations faîtières montre à quel point leurs buts principaux sont similaires. La défense de l'autonomie des communes ainsi que la représentation de leurs intérêts auprès des pouvoirs publics, de même que le fait d'assurer un certain niveau de conseil vis-à-vis des membres reviennent systématiquement en tête de liste. Une différence est cependant à constater en ce qui concerne la formation, le fait de fournir de l'information et l'accomplissement de tâches de collaboration intercommunale.

Ces similitudes se concrétisent dans les prestations que l'on peut dès lors qualifier « de base » : lobbying, représentation dans d'autres instances et conseils juridiques.

5.5 Ressources

La taille et les ressources varient fortement. La plus petite association faîtière de communes – l'ACF – emploie moins de deux équivalents plein-temps, alors que la plus grande – l'ACG –

emploi 7 équivalents plein-temps, voire même jusqu'à 12,5 si l'on compte le service dédié aux différents groupements de collaboration intercommunale.

Du point de vue du budget également, les différences sont importantes. La secrétaire générale – ou le directeur – et les collaborateurs qui assurent la comptabilité et l'aspect administratif font office de « ressource standard », communes à toutes les associations faîtières. C'est la dotation en expertise ainsi que le degré de développement des prestations qui détermine dans une large mesure ces différences.

Pour rappel, nous entendons par expertise les compétences techniques ainsi que la capacité à connaître les problématiques locales. Si la dotation en cette ressource est directement liée aux moyens financiers et peut « s'acheter », ou pour prendre un vocabulaire plus académique s'obtenir par une conversion de la ressource *moyens financiers* en ressource *expertise*, ce n'est pas le cas du niveau de représentativité, qui constitue lui aussi une ressource vis-à-vis des pouvoirs publics.

Si toutes les associations faîtières possèdent une certaine connaissance du terrain ainsi que des compétences juridiques qu'elles peuvent faire valoir en interne et en externe, certaines ont augmenté leur niveau d'expertise en se dotant de compétences économiques, comme par exemple l'UCV, qui par l'embauche d'un analyste financier a effectué un véritable choix stratégique.

5.6 Prestations

Comme nous l'évoquions plus haut, le fait d'assurer des activités de lobbying, de représentation et de conseils juridiques est commun à toutes les associations faîtières analysées dans cette étude. Nous avons cependant choisi de faire figurer la prestation « conseils » dans le tableau synthétique afin de rendre visible le fait que certaines associations choisissent aussi d'offrir des conseils économiques.

Les associations faîtières de communes ont également développé une offre en termes de formation, principalement pour les cadres communaux. Cette prestation est donc continue et demande l'emploi de certaines ressources. En ce qui concerne l'ACF, celle-ci a été chargée par la loi d'assurer certaines formations pour les élus communaux. Pour être exact, il s'agit là plutôt d'informations à l'attention des élus, organisées à chaque début de législature, puis de manière ponctuelle et en collaboration avec les pouvoirs publics selon les avancées législatives.

Mentionnons ici que l'ACG et l'UCV assurent également ce type de prestation pour les élus communaux au travers d'une collaboration avec l'IDHEAP. Si celle-ci est mise entre parenthèses dans le tableau, c'est pour marquer la différence d'investissement en ressources avec une organisation de bout en bout telle que le fait l'ACF, l'IDHEAP prenant en charge une grande partie de cette organisation. Malgré tout, ce type de formation est donc moins demandeur en ressources que le premier, qui s'adresse aux cadres communaux. À noter que cette prestation de l'ACB a été mise entre parenthèse dans le tableau, puisque l'association ne s'occupe pas véritablement d'assumer la responsabilité de l'organisation, elle tend plutôt à favoriser leur développement en participant au comité de l'école qui gère ce type de formations. Seule l'UCV a donc véritablement endossé un rôle organisateur à ce niveau-là.

Il est intéressant de constater que seule l'ACG a pris une responsabilité dans la gestion de tâches intercommunales. Comme nous en avons émis l'hypothèse dans la partie qui lui était dédiée, ce développement s'explique probablement par la taille restreinte du canton et l'absence de districts, qui dans d'autres cantons favorisent le développement de certaines collaborations à cette échelle. Structure déjà existante, l'ACG a donc très probablement été envisagée comme entité plus ou moins logique afin d'assumer ce rôle. Le contexte cantonal particulier aurait donc joué un rôle important dans le développement de l'association.

L'ACF a également accompagné plusieurs fusions d'importance dans le canton de Fribourg. C'est une prestation qui a été assurée par la secrétaire générale et facturée aux communes qui l'ont sollicitée.

Enfin, il convient de mentionner certaines prestations anecdotiques. Par anecdotiques, nous voulons parler de prestations particulières et surprenantes, et non pas inutiles. C'est le cas de la location de drapeaux des communes du canton par l'UCV, ainsi que du développement d'une plateforme de co-voiturage pour tous les citoyens du canton par l'ACF.

5.7 Construction du consensus interne

Ainsi que nous l'avons évoqué dans la section liée à l'organisation interne (5.3), la « structure » développée par les associations faîtières de communes a un certain impact sur la légitimité de l'association auprès de ses membres, de telle sorte que le besoin de construire ou d'accroître cette légitimité se fera plus ou moins sentir selon la situation. Afin d'y parvenir, différents leviers ont été actionnés par les associations faîtières de communes.

Premièrement, les communes-membres sont consultées de manières très différentes d'une association faîtière à l'autre. En fait, il s'est avéré que la (les) procédure(s) ayant cours pour la prise de position se sont retrouvées très liées au thème de la consultation des membres et donc de la construction du consensus interne. Entre l'ACF, qui se limite à l'approbation du comité et l'UCV, qui procède à une consultation systématique de ses membres pour les prises de position se trouvent l'ACB, qui consulte ses membres uniquement sur les gros dossiers et l'ACG, qui quant à elle recourt à l'approbation de son assemblée générale pour toute question d'importance. Il convient de remarquer que la stratégie adoptée est directement liée aux ressources à disponibilité de l'association, dans le sens où par exemple procéder à l'envoi, l'analyse et la synthèse des avis reçus demande certaines ressources. Mais l'enjeu peut également être externe, car toute consultation vient nourrir et donner du poids aux prises de position. Il convient de noter ici que plusieurs associations faîtières de communes agrémentent les argumentaires des prises de position de statistiques de la consultation, afin de montrer combien de communes sont favorables et quelle part de la population cantonale ces communes représentent. Ainsi, tout l'enjeu est de déterminer à quelle fréquence utiliser ces ressources afin de gagner en cohésion interne, en légitimité voire en poids dans les négociations vis-à-vis du canton : jamais, ponctuellement, systématiquement ?

Toujours dans l'optique d'accroître la légitimité de l'association, la communication interne constitue un levier important. En guise d'introduction, il est très intéressant de remarquer que les attentes des membres à ce sujet sont radicalement différentes vis-à-vis de la politique de communication interne. Là encore les stratégies sont diverses et liées à l'utilisation des ressources. L'ACB informe ses membres près de 3 fois par an via un journal – VBG-Info – et avoue souffrir parfois d'un manque de visibilité. L'ACF ne communique que peu au-delà de l'activité juridique, prises de position, etc. L'ACG se trouve quant à elle prise dans un processus de communication continue, vu la grande implication de l'assemblée générale. Enfin, l'UCV est de loin l'association faîtière de communes la plus active à ce niveau-là, produisant des newsletters, un journal, et un site très fourni en informations.

Il est intéressant de remarquer que ce ne sont pas les associations faîtières les plus actives au niveau de la communication interne qui sont les plus légitimes aux yeux des communes de leur canton. Nous reviendrons sur le rôle de la communication dans la partie dédiée à la discussion des hypothèses (chapitre 6).

5.8 Rôle du comité

Toutes les associations faîtières se servent de leur comité à des fins de représentation. Les membres assurent la visibilité et la défense des positions de leur association faîtière de communes dans des commissions cantonales, groupes de travail, comités de pilotage, conseils de fondation, etc.

L'organisation et les processus internes, notamment au niveau des procédures de rédaction des prises de position, déterminent dans quelle mesure le comité servira à travailler et valider les prises de position. Force est de constater que certains comités ne sont que peu, voire pas sollicités à ces fins.

Mais lorsque le comité ne prend pas part à la validation des prises de position, quelle est sa fonction ? Cette question nous est apparue dans l'étude de cas de l'ACB notamment. Lorsqu'il n'assume pas ce rôle, le comité est utilisé à des fins de lobbying. Ses membres sont envisagés comme autant de relais afin de transmettre des informations – et d'en faire remonter – à des fins stratégiques. En fait, le comité peut se révéler être un bras armé, véritable force de frappe pour étendre l'influence de l'association faîtière de communes dans l'arène parlementaire.

Encore faut-il le pouvoir. En effet, le mode d'élection des membres du comité de l'UCV et de l'ACF a le désavantage de ne pas garantir que ces derniers possèdent la double casquette nécessaire à jouer un rôle dans cette arène. En ce qui concerne l'UCV, il s'avère que bon nombre de membres du comité cumulent les deux fonctions. En revanche, l'ACF n'a pas la même chance ; le comité élu pour la nouvelle législature comporte deux membres élus au parlement sur une quinzaine de membres au comité. D'autres stratégies doivent alors être développées, ce que nous verrons dans la section suivante.

5.9 Stratégies de lobbying

L'attitude des associations faîtières de communes en ce qui concerne le lobbying et leurs stratégies concrètes constituant une partie centrale de notre travail, elles seront développées d'un point de vue théorique dans le prochain chapitre. Nous allons ici nous pencher sur les relations existantes vis-à-vis des pouvoirs publics, sur les canaux d'action privilégiés au parlement et sur le recours au référendum.

Premièrement, la plupart des associations faîtières de communes entretiennent des relations relativement cordiales et coopératives avec les pouvoirs publics, ce qui bien sûr n'empêche pas

des situations plus ou moins conflictuelles sur certains dossiers. Comme nous l'évoquions dans le cadre théorique de cette étude, les auteurs ont établi plusieurs ressources en vue de la reconnaissance des pouvoirs publics : capacité de mobilisation, niveau de représentativité et expertise. Pour être reconnues, encore faut-il que les pouvoirs publics perçoivent ces ressources au sein des associations faîtières. Bien que clairement responsables du développement et du maintien de ce genre de ressources, les associations faîtières de communes sont tout de même fortement dépendantes du bon vouloir des pouvoirs publics. Ainsi, alors que l'ACB, l'ACG et l'ACF s'estiment suffisamment intégrées et jouissent d'un climat de négociation généralement – nous tenons à souligner ce mot – relativement peu conflictuel, force est de constater que l'UCV ne peut pas en dire autant. Si celle-ci s'estime suffisamment consultée, elle n'a pas l'impression d'être entendue et de parvenir à convaincre les pouvoirs publics du bien-fondé de ses positions. À notre grande surprise, être intégré dans l'arène administrative – ce qui constitue le graal de tous groupes d'intérêt – n'est pas gage de succès pour autant. Ainsi que nous l'avons développé dans son étude de cas, c'est pour résoudre cette lacune que l'UCV cherche à accroître son influence dans l'arène parlementaire.

Sur les quatre études de cas, il est intéressant de constater quatre manières privilégiées et différentes d'effectuer le travail de lobbying. L'ACB passe par les groupes parlementaires, c'est-à-dire les groupes réunissant les parlementaires de même affinité politique afin d'exercer son influence au parlement, et ce via les membres de son propre comité. Cette stratégie a l'avantage d'investir un des centres de « pré-décision », dans le sens où en plus de discuter des stratégies partisans à développer lors de chaque session, les groupes parlementaires nomment leurs représentants dans les différentes commissions parlementaires, ce qui constitue un enjeu de taille pour l'ACB. À noter que le lobby des communes est considéré comme efficace dans le canton de Berne.

L'ACF, quant à elle, vit quelques difficultés à utiliser son comité pour des questions de lobbying, ses membres étant très peu à être élus au parlement cantonal. Un club des communes a donc été créé. Il s'agit d'une association parallèle à l'ACF qui réunit des parlementaires sensibles aux intérêts communaux de tous partis, et qui sert à remplir la fonction que le comité de l'ACF se trouve dans l'incapacité de développer : celle de levier politique. Ainsi, c'est le comité du club des communes qui sert de force de frappe. Composé idéalement d'un représentant de chaque parti présent au parlement, cela permet également d'assurer une certaine diffusion des positions et des argumentaires de l'association. Ainsi que nous l'avons illustré, le

club des communes apporte une plus-value certaine, mais ne résiste pas toujours aux intérêts partisans.

L'ACG doit prendre en compte l'univers politique très politisé de son canton. En effet, les débats tendent à manquer de pragmatisme et à se distancer d'arguments rationnels au profit de considérations idéologiques. La stratégie n'est donc pas d'investir directement l'arène parlementaire, car cela ne fonctionnerait probablement pas selon les dires de M. Rüttsche. Celui-ci a préféré recourir aux membres du bureau et du comité afin d'agir en dehors de cette arène, soit au sein des réunions partisanses. En effet, les représentants politiques genevois se réunissent au sein de leur parti. C'est donc l'occasion d'agir sur des personnes occupant tous types de fonction de pouvoir – hauts magistrats, parlementaires, élus d'exécutif de tous niveaux – dans le but de les sensibiliser aux enjeux de certains projets législatifs ainsi qu'aux problématiques vécues par les communes. Investir ces groupes permet donc indirectement d'investir l'arène parlementaire.

Comme nous l'avons évoqué dans ce travail, la stratégie de lobbying de l'UCV est conditionnée par deux éléments : le manque d'écoute dans l'arène administrative, ainsi que la perte d'influence du lobby des communes au parlement cantonal, autrefois doté d'une réelle capacité de blocage. Si l'embauche d'un expert en finances publiques est une des solutions qui ont été apportées, ce n'est pas la seule. L'UCV cherche également à réinvestir l'arène parlementaire dans le but de s'ériger à nouveau en force de blocage et de maximiser les chances d'écoute en amont du processus. Une attitude de lobbying proactive au travers des membres du comité a donc été développée. L'UCV a également profité de la possibilité offerte par la loi de créer un groupe thématique au sein du parlement. Ces groupes thématiques se rencontrent une à deux fois par semestre et transmettent de l'information aux parlementaires intéressés via le secrétariat du parlement.

Le recours à quatre différents canaux par les quatre différentes associations faîtières montrent d'une part le rôle du contexte, dans le sens où une solution qui convient à une association ne fonctionnera peut-être pas autant bien pour une autre, et d'autre part le grand choix des possibilités à disposition, chaque solution comportant ses avantages et ses inconvénients. Il est important de noter que ces canaux ne sont pas exclusifs, dans le sens où le travail de lobbying se fait également de manière individuelle lors de contacts informels avec les parlementaires via les membres du comité, les secrétaires générales et les directeurs.

En ce qui concerne le référendum, la plupart des associations faîtières n'y ont pas recouru et souhaiteraient idéalement ne pas avoir à le faire. Cependant, même en reconnaissant l'aspect destructeur pour la qualité du cadre des négociations avec les pouvoirs publics, toutes se gardent la possibilité d'y recourir. Il convient de remarquer que les communes représentent un formidable réseau, qui assure une récolte rapide des signatures. C'est ce qu'a prouvé l'UCV en 2005. Ne parvenant pas à convaincre les pouvoirs publics de la nécessité de ne pas reporter sur les communes un certain nombre de charges liées aux transports routiers, un référendum a donc été déposé par l'UCV nommément, et a finalement débouché sur un compromis. Nous reviendrons plus en détail sur le sujet du référendum, qui fait l'objet d'une des hypothèses de ce travail (sections 6.3 et 6.4).

5.10 Visibilité médiatique

Quantifier la visibilité médiatique des différentes associations faîtières de communes aurait demandé de définir précisément ce qu'elle est et de lui attribuer des indicateurs, dans l'optique de permettre une comparaison précise. L'ampleur de la tâche est telle qu'elle aurait pu faire l'objet d'un travail à part entière. Les qualifications *faible*, *moyenne* et *forte* présentes dans le tableau synthétique se basent donc uniquement sur les perceptions établies suite au recoupement des informations recueillies dans les thèmes « communication interne », « stratégies de lobbying » et « stratégies de communication ». Elles sont donc relativement subjectives.

En fait, il semblerait que les associations faîtières de communes communiquent plus ou moins dans une même mesure. Ces qualificatifs doivent alors être envisagés dans l'optique de démarquer les associations de communes les unes par rapport aux autres. Principalement, ils expriment les besoins perçus de communiquer sur ses activités et les bénéfices – ou les conséquences négatives - attendus d'une communication proactive dans les médias.

L'ACB et l'ACF ont toutes deux montré des réticences à ce que l'association faîtière soit trop visible médiatiquement. Elles y perçoivent des risques de mettre en danger les bonnes relations existantes avec les pouvoirs publics. Le fait que l'ACB souffre d'un certain manque de visibilité auprès de ses membres illustre la tension que la visibilité médiatique induit entre les effets contradictoires sur la relation avec les pouvoirs publics et sur la légitimité auprès des membres.

L'ACG suscite, de par sa taille et son importance, une certaine attention de la part de la presse cantonale. Lors de l'entretien, une certaine conscience des enjeux et des conséquences potentielles liées à ce que la presse peut produire comme discours a d'ailleurs été perçue. Cependant, il a été souligné à plusieurs reprises que la négociation à l'ombre du regard médiatique était nettement préférée à une stratégie de communication, car jugée nettement plus efficace.

Enfin, l'UCV a une autre vision des médias. Comme nous l'avons évoqué plus haut dans cette section, il existe une demande de la part des membres pour une certaine visibilité de l'association. Celle-ci se retrouve donc prise entre les nécessités internes et externes, devant jongler afin de communiquer de manière active et de légitimer ses activités auprès des membres tout en tentant par la même occasion d'améliorer la reconnaissance des pouvoirs publics.

Il est intéressant de remarquer la perception différente de l'utilité de la visibilité médiatique selon le contexte. Dans une situation de reconnaissance de l'association faîtière de communes de la part des pouvoirs publics, l'exposition des dossiers en cours sera évitée dans la mesure du possible. Dans le cas de relations tendues entre les deux entités, la présence médiatique peut alors devenir un levier afin d'influencer le cours des événements.

5.11 Relations avec d'autres acteurs

Il semble difficile de comparer les différentes associations sur ce point, d'autant plus que certaines n'ont évoqué qu'un partenaire ou adversaire, alors qu'il en existe bien plus. Il aurait par exemple été intéressant de comparer systématiquement les relations de chacune de ces associations faîtières avec le Service des communes de leur canton respectif.

Ce que cette section dévoile, c'est d'une part que les associations faîtières de communes ont plutôt tendance à avoir des alliés que des concurrents. D'autre part, cela montre à quel point les partenariats développés peuvent différer d'un canton à l'autre.

Il est malgré tout intéressant d'évoquer le partenariat que l'ACB a développé avec l'association des cadres communaux de son canton. Le niveau de collaboration est tel que la directrice de cette association-sœur fait office de remplaçante pour le directeur de l'ACB. Dans un contexte où les directeurs et secrétaires générales centralisent une telle diversité d'informations et des réseaux professionnelles très étendus, il est surprenant de voir ce genre de configuration.

A noter que la présence de l'AdCV dans le canton de Vaud et de l'Union des villes genevoises dans le canton de Genève dévoilent certaines difficultés que peuvent éprouver les associations faîtières de communes à intégrer tous les intérêts et à satisfaire tous leurs membres.

En conclusion, ce chapitre dévoile une grande diversité de formes organisationnelles et de stratégies politiques. Celles-ci dépendent grandement du contexte cantonal et de la construction historique de l'association. Rappelons ici que ces constructions se sont effectuées indépendamment les unes des autres. Il est intéressant de constater que la comparaison des quatre études de cas ne permettent pas d'établir de profil-type : les associations faîtières se rejoignent sur certains points mais se distinguent sur d'autres. Dans le chapitre suivant, nous allons nous pencher sur les hypothèses formulées en dans le chapitre 2 afin de comparer ces associations d'un point de vue plus théorique.

6. Vérification des hypothèses

Dans ce chapitre, nous allons tenter de mettre en perspective les données récoltées dans les quatre études de cas que nous avons présentées afin de les confronter à nos hypothèses théoriques. Il est important ici de rappeler la fonction de ces hypothèses. En effet, les limites et les biais impliqués par nos choix méthodologiques empêchent de pouvoir proposer des conclusions théoriques suffisamment fondées. Dès lors, ces hypothèses doivent être envisagées comme un moyen d'explorer plus profondément les constats établis dans le chapitre 5.

6.1 Hypothèse 1 : Ressources

Le concept de ressources avait retenu notre attention dans l'élaboration du cadre théorique. Il était question de confronter différentes typologies présentées par les auteurs de l'étude des groupes d'intérêt. Nous avons retenu la typologie de Mach (2015), jugée plus complète que celle établie par Grossman & Saurugger (2006). Les ressources évoquées étaient donc les moyens financiers, la capacité d'expertise, la reconnaissance par les autorités, la capacité à sensibiliser l'opinion publique ainsi que le nombre de membres et la capacité à les mobiliser. Pour rappel, notre première hypothèse était la suivante :

*H1 : Les associations faîtières de communes disposent et actionnent
les mêmes types de ressources.*

Cette hypothèse se compose en fait de deux parties. D'une part les ressources dont disposent les associations faîtières de communes, d'autre part celles qu'elles actionnent.

Commençons par les ressources à disposition :

Les **moyens financiers** sont certes inégalement présents au sein des différentes associations de notre étude, mais l'on constate que toutes reçoivent des cotisations qui leur permettent de développer un certain nombre d'activités et de prestations.

La **capacité d'expertise** est une ressource détenue par toutes les associations. En effet, toutes disposent de collaborateurs ayant des compétences juridiques ainsi qu'une certaine

connaissance des problématiques et des enjeux de terrain, alors que seules certaines d'entre elles disposent de compétences économiques.

La **reconnaissance par les autorités** est une ressource dont toutes les associations disposent. Si l'on a constaté que toutes n'ont pas la même capacité d'influencer des négociations, elles partagent cependant la spécificité d'être consultées au sein de l'arène administrative et d'entretenir d'étroites relations avec l'administration et le pouvoir exécutif cantonal.

La **capacité à sensibiliser l'opinion publique** est présente au travers du réseau des communes. Les associations faîtières de communes ont la possibilité de transmettre de l'information soit de manière non visible par le grand public en la faisant parvenir à leurs membres, soit de manière visible en se saisissant des médias. La cause des communes bénéficie d'une certaine audience médiatique.

Le **nombre de membre** et la **capacité à les mobiliser** constituent également des ressources à disposition des associations faîtières. Ce critère doit être entendu dans un sens différent que pour un groupe d'intérêt *outsider*, dont le répertoire tactique compterait comme stratégie possible des stratégies de lobbying externe comme la mobilisation. Dans notre cas, il est pertinent de distinguer deux ressources différentes. D'un côté le nombre de membres, qui doit être envisagé comme le nombre de communes-membres par rapport au nombre total de communes du canton, et d'un autre côté la capacité à mobiliser ses membres, comme par exemple dans l'arène référendaire. Même si l'UCV ne réunit pas la totalité des membres du canton, celle-ci peut se prévaloir d'un niveau élevé de représentativité – près de 90% des communes. À nouveau, ces ressources se retrouvent dans les quatre associations faîtières de communes.

Mais disposer d'une ressource ne veut pas obligatoirement dire y recourir. Les **moyens financiers** sont actionnés par les associations faîtières de communes, principalement dans le but de se doter en expertise. C'est d'ailleurs là l'expression de l'aspect interchangeable de certaines ressources. Il s'agit donc une ressource activée indirectement, par le biais d'autres ressources.

Suite à nos entretiens, il ressort que la **capacité d'expertise** est probablement la ressource la plus importante et la plus utilisée en vue d'obtenir de l'influence. Elle constitue un moyen de taille dans le but d'orienter des négociations avec les pouvoirs publics ou d'influencer des parlementaires.

La **reconnaissance par les autorités** est également une ressource actionnée, dans le sens où toutes les associations faïtières de communes de notre étude prennent le soin d'utiliser les opportunités qui leurs sont données de faire entendre leur voix. La plupart y arrivent de manière satisfaisante. Mais comme nous l'avons exposé plus haut, consultée ne veut pas dire entendue, de telle sorte que l'on peut prêter un niveau de reconnaissance des autorités plus bas à l'UCV.

La **capacité à sensibiliser l'opinion publique** se trouve être une ressource délaissée, non utilisée par les associations faïtières de communes, bien qu'elles ont la possibilité d'y recourir. L'explication est simple ; c'est que cette ressource s'avère cruciale pour les groupes d'intérêt *outsiders* lorsque ceux-ci souhaitent inscrire une problématique à l'agenda politique ou influencer un projet existant. Les associations faïtières de communes, qui bénéficient d'un accès privilégié aux arènes parlementaire et administrative, n'éprouvent pas le besoin de recourir à des stratégies de lobbying externe, pour lesquelles cette ressource serait valorisée.

Dans le même esprit qu'au paragraphe précédent, le **nombre de membres** et la **capacité à les mobiliser** sont des ressources valorisables lors du recours à des stratégies de lobbying externe. Il convient cependant de ne pas être trop catégorique. L'exemple de l'UCV illustre bien cette ambiguïté. Ne pouvant se prévaloir de l'écoute des pouvoirs publics sur certains dossiers – entendez par là la ressource « reconnaissance par les autorités » – cette dernière cherche alors à combler cette lacune par le développement d'une capacité de blocage au niveau du parlement. Dans des cas extrêmes, comme il l'est arrivé une fois jusqu'à maintenant par le recours au référendum facultatif.

Cette ressource, au sens où l'entend Mach, ne sied pas vraiment aux associations faïtières de communes. Mais il en serait tout autre si l'on parlait de « capacité de blocage », entendue dans le sens de la capacité à bloquer un projet soit dans l'arène parlementaire, soit dans l'arène référendaire. En effet, le fait de parler de capacité de mobilisation est plutôt sensé dans l'optique d'une incapacité d'accès aux arènes administrative et parlementaire. Cette nouvelle définition de la ressource amènerait une nouvelle lecture et un lien certain entre la « reconnaissance par les autorités » et la « capacité de blocage ». En effet, il est clair que toutes les associations faïtières de communes cherchent à combler un manque de la ressource « reconnaissance par les autorités » – que cette lacune soit ponctuelle ou plutôt d'ordre général – par un recours à la ressource « capacité de blocage » dans l'arène parlementaire. L'attitude proactive de l'UCV dans le but de regagner de l'influence au niveau du parlement est d'ailleurs l'expression de cette

relation existante entre les deux ressources. À retenir donc que si toutes les associations faïtières disposent de cette ressource, son utilisation dépend du niveau de reconnaissance de l'Etat.

Enfin, il semble également plus pertinent de séparer la ressource « nombre de membres ». En effet, le nombre de membres s'apparente dans ce contexte à une composante du niveau de représentativité, variable qui selon Mach (2015) fait partie des ressources valorisées par les pouvoirs publics.

Au vu de ces éléments, nous pouvons donc répondre à la première hypothèse par l'affirmative : les associations faïtières disposent et actionnent les mêmes types de ressources, seule leur dotation change. Il est d'ailleurs intéressant de remarquer que les associations faïtières de communes occupent une position telle qu'elles disposent de toutes les ressources, et se trouvent dans la situation où l'utilisation de certaines d'entre elles, la capacité à sensibiliser l'opinion publique par exemple, s'avérerait contre-productive.

6.2 Hypothèse 2 : Statut et stratégies de lobbying

Binderkrantz (2008) affirmait que les « associations d'autorités locales publiques » étaient plus susceptibles d'obtenir un accès privilégié aux arènes administrative et parlementaire. Nous avons extrapolé cette assertion afin d'émettre l'hypothèse suivante :

H2 : Les associations faïtières de communes bénéficient du statut d'insider et peuvent ainsi actionner des stratégies de lobbying internes.

En nous basant sur les listes⁶⁹ établies par Grossman & Saurugger (2008) qui détaillent les actions possibles appartenant au lobbying interne – propre aux groupes d'intérêt *insiders* – et au lobbying externe – propre aux groupes d'intérêt *outsiders* – nous avons posé la question du recours à ces différents éléments. Les directeurs et secrétaires générales des différentes associations ont systématiquement répondu par la négative quant au recours à la présence dans les médias, aux pétitions, aux lettres, aux appels au gouvernement et aux parlementaires, aux manifestations, aux débats publics, au recours aux sondages et aux déclarations de soutien aux candidats aux élections. À l'inverse, les rencontres avec les membres du gouvernement, les parlementaires et les hauts fonctionnaires, le fait de fournir de l'expertise à l'administration et

⁶⁹ Voir le chapitre 2.4.2 dédié au répertoire tactique (liste à la page 24).

aux commissions parlementaires, de participer à des auditions, à des comités d'experts et de négocier avec les pouvoirs publics représentent clairement le fond de l'activité politique des associations faîtières de communes. Le doute n'est donc pas permis : ces groupes d'intérêt représentent l'idéal-type même de l'*insider*, de par les actions auxquelles il leur est possible de recourir. Rappelons ici que le fait d'être un *insider* constitue une sorte d'idéal pour tous les groupes d'intérêt.

Interpellés par le rôle de la visibilité médiatique dans le cas des associations faîtières de communes, nous avons cherché à pousser la réflexion plus loin que les activités évoquées ci-dessus et à nous poser la question théorique du rôle de la visibilité médiatique dans la capacité à exercer de l'influence pour les associations faîtières de communes. C'est le directeur de l'ACB, M. Arn, qui a ouvert des pistes par ses explications.

Selon lui, les dossiers conflictuels au parlement sur lesquels l'ACB est active impliquent une certaine visibilité médiatique pour l'association, visibilité qui se traduit par un double effet. Vis-à-vis des pouvoirs publics, celle-ci a un impact négatif sur la relation de confiance, et donc sur la capacité à être reconnu comme partenaire privilégié de négociation – entendons par là la reconnaissance des pouvoirs publics. Vis-à-vis des membres, l'effet est au contraire positif, dans le sens où l'ACB souffre parfois d'un manque de visibilité auprès de certains membres, ceux-ci se satisfont de la voir monter au créneau pour défendre leurs intérêts. Cette satisfaction impacte positivement la légitimité de l'association auprès de ses membres, ce qui améliore le niveau de représentativité. Ce même niveau de représentativité est envisagé comme une ressource vis-à-vis des pouvoirs publics – voir hypothèse 3 – et que nous évoquons lors de la discussion de l'hypothèse précédente.

Cependant, le cas de l'UCV vient infirmer ce développement. Selon sa secrétaire générale, Mme Dind, le fait d'adopter une stratégie médiatique proactive aiderait à favoriser une meilleure reconnaissance de la part des pouvoirs publics, ce qui donne de l'importance à l'association.

La différence entre ces deux exemples se situe dans le fait que dans un cas, les relations sont globalement bonnes, et dans l'autre plutôt tendues. Ainsi nous émettons l'hypothèse que la visibilité médiatique peut être un levier tant positif que négatif vis-à-vis de la reconnaissance des pouvoirs publics, la relation et le degré d'écoute existants dictant l'effet que prendra la visibilité médiatique à leur égard.

6.3 Hypothèse 3 : Reconnaissance des pouvoirs publics

L'enjeu de cette troisième hypothèse est de se pencher sur les facteurs qui favorisent une reconnaissance des pouvoirs publics, et ainsi la capacité des associations faîtières de communes à exercer de l'influence vis-à-vis de l'Etat. Nous nous étions appuyés sur la théorie de Mach (2015) selon laquelle les trois ressources valorisées par les pouvoirs publics sont le niveau de représentativité, la capacité de mobilisation et la capacité référendaire. Partant du postulat que les associations faîtières ne recourent ni à la mobilisation collective ni au référendum, nous avons émis l'hypothèse suivante :

H3 : Les associations faîtières de communes sont reconnues par les pouvoirs publics pour leur haut degré de représentativité.

Nous allons donc passer en revue ces trois ressources et leur effet perçu par les secrétaires générales et directeurs des associations faîtières sur les pouvoirs publics.

Un haut **niveau de représentativité** a clairement été identifié comme une ressource importante dans nos quatre études de cas. Le fait de représenter toutes les communes du canton permet de donner du poids à l'association, fait valorisé par les pouvoirs publics dans le sens où il leur apparaît plus aisé de négocier avec un seul interlocuteur plutôt qu'avec les plusieurs dizaines ou centaines de communes que compte un canton. Cette ressource se valorise également auprès du parlement, car il est plus difficile pour les détracteurs d'un projet de défendre une position autre que celle de l'association faîtière « au nom des communes ». L'expression de la valeur de cette ressource nous est offerte par la situation que vit l'UCV. Les positions défendues ont plus de poids lorsque les deux associations faîtières du canton font front commun vis-à-vis des pouvoirs publics. À l'inverse, on pourra toujours reprocher à l'UCV de ne pas représenter l'ensemble des communes du canton, quand bien même celle-ci en réunit 90%. À noter encore la spécificité des associations faîtières de communes d'avoir un bassin d'adhérents limité, à l'inverse d'autres groupes d'intérêt – comme les groupes d'intérêt public – qui eux touchent potentiellement toute la population. Les associations faîtières de communes peuvent donc chiffrer leur degré de représentativité en fonction de la part de membres sur le « bassin total ».

La **capacité de mobilisation** est, comme nous l'avons évoqué dans la discussion de la première hypothèse, une ressource dont pourraient se prévaloir les associations faîtières de communes,

mais qu'elles n'ont absolument pas intérêt à actionner. Ainsi que nous l'avions supposé, celle-ci ne fait pas partie du répertoire tactique de ces organisations. L'Etat n'a donc pas intégré ces associations pour s'épargner certaines turbulences sociales. En revanche, parler de « capacité de blocage » – qui se trouve être plus ou moins dans le même esprit – changerait la donne. En effet, une association faîtière de communes suffisamment puissante pour faire valoir ses intérêts dans l'arène parlementaire pourrait faire capoter un projet dans cette phase. Nous reviendrons sur le lien entre reconnaissance des pouvoirs publics et capacité de blocage dans le chapitre 7.

La capacité référendaire n'était à priori pas une ressource poussant les pouvoirs publics à reconnaître la capacité de blocage de l'organisation et donc à reconnaître la nécessité d'intégrer les associations faîtières de communes en amont dans le processus législatif. Or, cette supposition a dû être revue. En effet, la surprise fût de taille lorsque la majorité des directeurs et secrétaires générales ont affirmé se garder la possibilité d'actionner un référendum facultatif ou de faire campagne sur une votation si le besoin s'en faisait sentir. Le cas de l'UCV vient corroborer cette constatation, étant donné que celle-ci a déjà pris sur elle de mener ouvertement un référendum dans son canton. De même, nous n'avons pas traité dans ce travail de la mise en œuvre des politiques publiques pour les communes, mais l'histoire a montré⁷⁰ que ces dernières peuvent y bloquer une politique publique lorsque les efforts demandés sont jugés trop importants. Au vu de ces deux derniers facteurs, une certaine capacité de blocage doit être attribuée aux associations faîtières de communes.

Fait inattendu, une ressource supplémentaire à celles proposées dans la littérature est apparue utile vis-à-vis des pouvoirs publics ; il s'agit de la **capacité d'expertise**. Lors des quatre entretiens, il est ressorti que la ressource probablement la plus appréciée des pouvoirs publics étaient la capacité de l'association à apporter des arguments pertinents, fondés sur le plan technique – juridique et/ou économique –, et à faire ressortir dans le débat des exemples concrets, issus du terrain. Enfin, le sérieux et le professionnalisme ont été associés à cette ressource en vue de maximiser la reconnaissance des pouvoirs publics.

En conclusion, il est intéressant de constater que nous pouvons simultanément confirmer et infirmer notre hypothèse. La confirmer dans la mesure où oui, effectivement, le niveau de représentativité constitue un enjeu important et un argument de taille en vue d'être reconnu par

⁷⁰ En 1994, l'Etat de Vaud tente de supprimer le *Bouton d'Or*, qui était l'ancêtre du revenu d'insertion (RI). La conséquence aurait été de reporter d'importantes charges sur les communes du canton. Un bras de fer musclé a eu lieu et c'est finalement un refus de mettre en œuvre cette politique publique qui a poussé l'Etat à retirer son projet. Voir le journal *Point Comm'une* 33 (Eté 2010).

les pouvoirs publics et d'être perçu comme un acteur qu'il faut intégrer au processus législatif. Mais également l'infirmier dans le sens où le niveau de représentativité n'est pas la seule ressource valorisée par l'Etat. La capacité de blocage dans les arènes parlementaire et référendaire joue aussi un rôle. Le recours au référendum sera discuté plus longuement dans la section dédiée à notre quatrième hypothèse (6.4). Il est important de noter que si les facteurs évoqués ci-dessus tendent à apporter un certain niveau de reconnaissance de la part des pouvoirs publics, ils n'impliquent pas obligatoirement que les arguments seront entendus. À ce titre, nous pensons que la capacité d'expertise et un certain professionnalisme se révèlent être des ressources à ne pas négliger en vue de faciliter une meilleure écoute.

6.4 Hypothèse 4 : Arènes activées

A nouveau en nous basant sur le présupposé que les associations faïtières de communes sont des *insiders* et n'activent que des actions propres au lobbying interne, nous avons supposé que le référendum ne faisait pas partie du répertoire tactique des associations faïtières de communes. Ainsi, nous avons émis l'hypothèse suivante :

H4 : Les associations faïtières de communes ne sont actives que dans les arènes administrative et parlementaire.

A noter qu'à la différence de l'hypothèse précédente, celle-ci est exclusive. Nous avons démontré tout au long de ce travail à quel point l'activité dans l'arène administrative était un enjeu, de même que dans l'arène parlementaire. La fonction implicite de cette hypothèse était de vérifier si l'arène référendaire constituait un lieu dans lequel les associations faïtières investissaient des ressources. La réponse est nuancée. Nous avons vu que l'UCV a déjà recouru au référendum facultatif, à l'inverse des autres associations. Cependant, il convient de souligner que celles-ci se réservent la possibilité d'y recourir, même si d'aveu cette stratégie s'apparenterait à une sorte d'ultime recours. Cette hypothèse doit donc être infirmée, ne serait-ce que par l'exemple de l'UCV.

De plus, et ainsi que l'expose Mach⁷¹ (2015), une des raisons à la prise en compte des positions d'un groupe d'intérêt dans l'arène administrative dépend « *largement de la capacité des acteurs*

⁷¹ Voir section 2.4.3, page 26 de ce travail.

consultés à faire échouer un projet par le recours au référendum facultatif ». Encore une fois, il s'agit de remarquer que les associations faîtières sont dotées d'une capacité référendaire importante, ce qui est une des principales raisons de leur statut d'*insider*.

7. Discussion

Suite à la présentation du comparatif des différentes associations faîtières de cette étude ainsi que d'un chapitre revenant sur les hypothèses formulées en amont de cette étude, il nous paraît intéressant de développer certains éléments que ce travail a fait surgir.

Peu évoquée au fil de cette étude, la nécessité de faire preuve de neutralité a cependant été relevée comme un enjeu crucial lors de tous nos entretiens. Si les associations faîtières ont pour fond de commerce des activités politiques, il s'agit paradoxalement de se garder de toute observation politique. L'argumentaire doit tenter de se limiter à des considérations techniques et fondées, basées sur la raison. Cependant, force est de constater que l'aspect politique n'est jamais très loin. En ce qui concerne les communes, les sujets politisables ne manquent d'ailleurs pas : péréquation financière intercommunale, aménagement du territoire, infrastructures communales, accueil extra-familial, et la liste se poursuit. Il s'agit donc de réussir à jongler avec des sujets politiques en portant une attention particulière à la neutralité et en prenant la distance nécessaire à identifier la position qui minimise les sacrifices de parts et d'autres. Ce détail a une influence sur la capacité à assurer une certaine légitimité en interne et à se donner la possibilité de se placer en interlocuteur crédible vis-à-vis de tous les partis cantonaux.

La question de la visibilité médiatique a été traitée de manière approfondie dans la discussion de notre 2^e hypothèse. Il est intéressant de remarquer les associations faîtières de communes qui n'ont pas développé de stratégie de communication réunissent le fait de bénéficier d'un niveau d'intégration et d'écoute jugés globalement satisfaisants ainsi que d'un haut degré de légitimité auprès des membres. À l'inverse, un manque au niveau d'un de ces deux facteurs appelle à accentuer les efforts portés sur la communication.

L'évolution de l'UCV ces prochaines années sera ainsi particulièrement intéressante à suivre. Après une mise en perspective avec les autres associations faîtières de communes, il semble que cette dernière ait identifié ses lacunes et cherche à les combler d'une manière pertinente, soit en renforçant sa capacité d'expertise et sa capacité de blocage au parlement, sans pour autant oublier d'assurer une communication satisfaisante vis-à-vis des membres, ce qui prend une importance particulière étant donné le contexte de concurrence avec l'AdCV. Cette situation se révélera probablement être l'obstacle le plus important à surmonter dans la défense des intérêts communaux dans le canton de Vaud.

Il est intéressant d'envisager d'une manière plus générale la capacité de blocage des associations faîtières de communes. Le fait de ne pas recourir à un instrument – qu'il s'agisse de la capacité de faire obstruction au niveau du parlement ou du recours au référendum – ne signifie pas que l'on ne l'a pas à disposition. Nous avons eu le sentiment que plusieurs de ces associations partageaient la même spécificité d'être des « forces tranquilles ». Le niveau d'écoute de la part des pouvoirs publics étant jugé satisfaisant par ces dernières, il n'a pas été jugé pertinent de recourir à cette capacité de blocage. Cependant, nous pensons que les pouvoirs publics ont en partie intégré les associations faîtières de communes par conscience de ce risque.

En comparaison avec d'autres groupes d'intérêt, les associations faîtières de communes jouissent donc d'une grande intégration dans les différentes arènes du pouvoir. À l'issue de cette étude, nous l'expliquons selon deux facteurs.

Premièrement, la capacité de blocage. En effet, les associations faîtières représentent un contre-pouvoir à ne pas négliger au sein de l'arène parlementaire, même si celui-ci n'est pas gage de réussite pour autant. L'arène référendaire représente également un lieu de veto non négligeable, dans le sens où il faut admettre qu'il serait relativement aisé pour les associations faîtières de communes d'actionner leur réseau afin d'assurer la récolte de signatures nécessaires à un référendum facultatif. L'épée de Damoclès que représente la capacité de blocage des associations de communes est donc un facteur important.

Ensuite, il convient finalement d'évoquer la théorie de Blom-Hansen & Daugbjerg (1999) selon laquelle les pouvoirs publics cherchent à intégrer les acteurs concernés par une politique publique dans le but de faciliter son succès. Le fait que ces acteurs soient justement les communes pèse lourd dans la balance. Même si des tensions sont inhérentes à la répartition et au financement des tâches respectives, il est à constater que les communes constituent un interlocuteur permanent, de surcroît chargé d'appliquer la volonté étatique. Il existe donc un rapport de force quant à l'application de la législation cantonale, voire un certain lien de domination. Il est intéressant de constater que les pouvoirs cantonaux se saisissent de cette relation de manière différente, entre la volonté de diminuer la distance qu'implique la relative subordination d'un niveau étatique à l'autre, où alors en la revendiquant. Les associations faîtières de communes se retrouvent ainsi relativement dépendantes de la gestion de ce lien par les pouvoirs étatiques. À noter que le fait de dialoguer avec un seul interlocuteur parlant au nom de toutes les communes constitue un avantage non négligeable pour les pouvoirs publics, dans la mesure où le processus ne s'en trouve que simplifié.

Enfin, les entretiens ont révélé le rôle central du directeur/de la secrétaire générale dans la bonne marche des activités de l'organisation. Les personnes occupant ces fonctions centralisent un degré énorme d'information et sont des rouages cruciaux dans le fonctionnement de leur association : connaissance des membres, des enjeux, des lacunes, des interlocuteurs auprès des pouvoirs publics, etc. Ils coordonnent les organes entre eux et gèrent tant les activités internes qu'externes, de telle sorte que bien que contraints de respecter les décisions des différents organes, ceux-ci ont une marge de manœuvre bien plus importante que ce que l'on pourrait supposer de prime abord. Bien que partielle, le directeur/la secrétaire générale a donc une certaine responsabilité dans les performances de l'association. Au vu de ces éléments, il est difficile de ne pas penser à la question du remplacement de ces personnes clés. Si les grandes structures permettent d'assurer une relève plus aisée par des collaborateurs actifs à leurs côtés, force est de constater que des structures comme l'ACF et l'ACB auront probablement plus de difficultés à y faire face.

8. Conclusion

Au début de ce travail, nous avons envisagé la question des associations faïtières de communes sous l'angle de la science politique en nous posant la question de savoir si ces associations pouvaient être qualifiées de groupes d'intérêt. Cela nous a demandé préalablement d'explorer précisément ces deux notions, de telle sorte que nous avons pu conclure par l'affirmative. En effet, les associations faïtières de communes défendent les intérêts de collectivités publiques, ce qui implique que l'appellation de groupe d'intérêt fasse débat au sein de ce courant théorique. Il n'en reste pas moins que conformément aux définitions proposées dans la littérature⁷², celles-ci sont des organisations formalisées qui promeuvent les intérêts de leurs membres. Les associations faïtières de communes étant passablement délaissées par les milieux académiques, nous avons alors proposé une définition se voulant générale à leur égard. La littérature a ensuite été revue de sorte à développer un certain nombre de concepts utiles à notre étude, soit les concepts d'*insider*, de ressources, d'arènes et de répertoire tactique. Une partie dédiée à la méthodologie nous a ensuite permis d'établir les critères concrets selon lesquels les associations faïtières de communes seraient comparées.

Les études de cas ont permis de développer chacune des dimensions d'étude de manière détaillée. Nous avons alors pu comparer les associations faïtières entre elles. Ce faisant, il a été constaté que si leurs objectifs sont sensiblement similaires, elles ont pris des formes et une manière d'exercer leurs activités très différentes. Ces résultats sont apparus comme étant surprenants. En effet, il semble difficile de regrouper plusieurs associations sous un même « profil » ; leurs spécificités s'entrecoupent parfois, mais pas au point de parvenir à réellement rapprocher deux associations entre elles. Lorsque c'est le cas, il subsiste cependant l'une ou l'autre différence de taille.

La discussion des hypothèses a permis de nuancer ces résultats. En effet, si les hypothèses que nous avons émises en début de travail ne se sont pas forcément avérées, leur étude a permis de rappeler que les associations faïtières de communes partagent le trait commun d'être des groupes d'intérêt *insiders* vis-à-vis des arènes du pouvoir, et qu'elles se distinguent très clairement d'autres groupes d'intérêt en ce qui concerne les ressources disposées et actionnées, les arènes où elles sont actives, et pour résumer ces éléments, la reconnaissance et l'intégration

⁷² Voir les définitions de Courty, Kriesi, Binderkrantz et Mach au chapitre 2.1.

de la part des autorités. Et ce malgré des choix organisationnels et des activités stratégiques qui leurs sont propres.

Cette étude a donc permis avant tout de démontrer que les associations faîtières de communes constituent l'expression de l'idéal-type de l'*insider* évoqué dans la littérature. Ensuite, elle a permis également de souligner implicitement l'importance du contexte cantonal dans les structures et les activités développées. En effet, certains des secrétaires générales et directeurs que nous avons interviewés ont mentionné le probable échec que représenterait une transposition directe des canaux d'influence existant dans un autre canton à leur propre canton. L'environnement cantonal est une donnée complexe, faisant appel à des facteurs structurels et culturels particuliers, de telle sorte qu'il apparaît comme ambitieux de déterminer la teneur du lien déterministe que le contexte applique sur les formes qu'ont prises les associations faîtières de communes. Pourtant, celui-ci est bel et bien là.

En revanche, les causes du haut niveau de reconnaissance des pouvoirs publics pourraient tout-à-fait faire l'objet d'une étude. Dans ce travail, nous avons émis des hypothèses concernant de potentiels facteurs explicatifs, en identifiant d'une part la capacité de blocage latente dont disposent ces associations, et d'autre part la stratégie délibérée de la part des pouvoirs publics d'intégrer au façonnement d'une politique publique ceux à qui elle s'adressera plus tard dans le but de maximiser ses chances de succès (Blom-Hansen & Daugbjerg, 1999). Le statut spécifique des membres – qui sont des collectivités publiques – se situe donc à la racine de cette explication.

Bien que largement basé sur des perceptions plus ou moins subjectives, l'intérêt de ce travail se situe à deux niveaux. Il est premièrement théorique. En effet, nous avons évoqué dans la partie introductive⁷³ le côté exploratoire de cette démarche, dans le sens où tant les groupes d'intérêt *insiders* que les associations faîtières de communes se sont avérés mis de côté par les milieux académiques, qui ont préféré se pencher sur des groupes d'intérêt dont les activités seraient plus visibles. À ce titre, cette étude vient apporter une contribution modeste à ce courant théorique, avec toutes les réserves que nous pouvons émettre vis-à-vis des choix méthodologiques. Mais son intérêt est surtout pratique, dans le sens où elle permettra probablement aux différentes associations faîtières étudiées – ainsi qu'aux autres – de comparer

⁷³ Voir le chapitre 1.

leur manière de s'organiser, leurs difficultés et leurs succès, et ce dans l'optique de faciliter l'échange et de répondre au souci d'amélioration constante que toutes partagent.

Pour conclure, le développement des associations faîtières de communes doit donc être envisagé comme la recherche du meilleur niveau d'écoute possible de la part des pouvoirs publics cantonaux tout en s'assurant d'adopter des positions qui occasionnent des sacrifices minimaux vis-à-vis des intérêts parfois divergents des membres. Les associations faîtières sont également tenues d'être attentives aux besoins de leurs membres afin d'y répondre de manière adéquate et de maintenir une forte légitimité. La prise en compte du contexte cantonal et une attitude proactive sont alors essentielles en vue d'anticiper les changements d'un environnement en constante évolution, tant aux niveaux interne qu'externe.

9. Sources

9.1 Références bibliographiques

- BAERISWYL, O., (2005). *Lobbying in der Schweiz*. Verlag Mediata SA, Fribourg.
- BLANCHET, A. et al., (1985). *L'entretien dans les sciences sociales : L'écoute, la parole et le sens*. Dunod, Paris.
- BLOM-HANSEN, J. & DAUGBJERG, C., (1999) « Staten og de organiserede interesser : en teoretisk introduktion » in BLOM-HANSEN, J. & DAUGBJERG, C., (eds), *Magtens organisering : Stat og interesseorganisationer i Danmark*. Systime, Aarhus. Cité par BINDERKRANTZ (2008).
- BINDERKRANTZ, A., (2008). « Different Groups, Different Strategies. How interest Groups Pursue their Ambitions », *Scandinavian Political Studies*, vol 31(2).
- COURTY, G., (2006). *Les groupes d'intérêt*. La Découverte, Paris.
- GREENWOOD, J., (2003). *Interest Representation in the European Union*. Basingtoke, Palgrave.
- GROSSMAN, E. (2005). *Lobbying et vie politique* in *Problèmes politiques et sociaux* no 918. La documentation Française, Paris.
- GROSSMAN, E. & SAURUGGER, S. (2004). « Les groupes d'intérêt français entre l'exception française, l'Europe et le monde », *Revue internationale de politique comparée*, vol 11(4), p. 507-529.
- GROSSMAN, E. & SAURUGGER, S. (2006). *Les groupes d'intérêt : Action collective et stratégie de représentation*. Armand Colin, Paris.
- HASSENTEUFEL, P., (2008). « Les acteurs non-étatiques : des mouvements sociaux aux intérêts organisés », in HASSENTEUFEL, P., *Sociologie politique : l'action publique*. Armand Colin, Paris.
- HASSENTEUFEL, P., (1997) *Les médecins face à l'Etat : Une comparaison européenne*. Presses de Sciences Po, Paris.
- KNOEPFEL, P., NAHRATH, S., SAVARY, J., VARONE, F. avec la collaboration de J. DUPUIS (2010). *Analyse des politiques suisses de l'environnement*. Ruediger Verlag, Zürich/Chur.
- KRIESI, H., (1998). *Le système politique suisse*. Economica, Paris.
- MACH, A., (2006). « Associations d'intérêts », in Ulrich KLÖTI et al. *Manuel de la politique suisse*. Haupt, Bern.

- MACH, A., (2015). *Groupes d'intérêt et pouvoir politique*. Presses polytechniques et universitaires romandes, Lausanne.
- OFFERLÉ, M., (1998). *Sociologie des groupes d'intérêt (2^e édition)*. Montchrestien, Paris.
- PIERRU, E., (2010). « Organisations et ressources » in *Penser les mouvements sociaux : Conflits sociaux et contestations dans les sociétés contemporaines*. La Découverte, Paris.
- SAURUGGER, S., (2006). « The professionalisation of interest representation : a legitimacy problem for civil society in the EU ? », *Civil society and legitimate European governance*, 260.
- TILLY, C., (1986). *La France conteste : de 1600 à nos jours*. Fayard, Paris.

9.2 Bases légales

- Constitution fédérale de la Confédération suisse du 18 avril 1999. (Cst.). RS 101.
- Loi cantonale fribourgeoise du 25 septembre 1980 sur les communes (LCo). RS 140.1.
- Loi cantonale genevoise du 13 avril 1984 sur l'administration des communes (LAC). B 6 05.
- Loi cantonale vaudoise du 8 mai 2007 sur le Grand Conseil (LGC). RS 171.01.

9.3 Sites internet et documents

- Association des communes suisses (s.d.). Association. Politique. Disponible sur <http://www.chgemeinden.ch/fr/> (consulté le 28 mai 2016).
- BADAC – Base de données des cantons et des villes suisses (28.07.2016). Comparatif en ligne des cantons et des villes suisses. Portrait par canton. Disponible sur http://www.badac.ch/db/db_portraits.php?typeN=1&lang=Fr&num=2 (consulté le 3 juin 2016).

9.3.1 ACB – Association des communes bernoises

- Association des communes bernoises (s.d.). VBG-ACB, Vorstand, VBG-Info, Vernehmlassungen. Disponible sur <http://www.begem.ch/de/VBG-ACB> (consulté le 20 juin 2016).

- Association des cadres communaux bernois (s.d.). BGK-CCB. Disponible sur <http://www.begem.ch/de/BGK-CCB> (consulté le 22 juin 2016).
- Canton de Berne (s.d.). Communes et arrondissements administratifs. Disponible sur <http://www.be.ch/portal/fr/behoerden/gemeinden.html> (consulté le 2 juin 2016).
- Eckwerte VBG-politik (23 juin 2012). Lignes directrices de la stratégie politique de l'ACB. Disponible sur http://www.begem.ch/images/content/verbaende/vbg_acb/dokumente/Eckwerte-PolitikVBG.pdf (consulté le 30 juin 2016).
- Rapport annuel 2015 de l'ACB (15 août 2015). Disponible sur http://www.begem.ch/images/content/verbaende/vbg_acb/dokumente/VBG-Info_Nr_1-15.pdf (consulté le 19 juin 2016).
- Rapport annuel 2016 de l'ACB (15 août 2014). Disponible sur <http://baz-abaa.ch/de/verbaende/vbg/VBG-Info/1-2014.pdf> (consulté le 19 juin 2016).
- Statuts de l'ACB (s.d.). Statuten. Disponible sur <http://www.begem.ch/de/VBG-ACB/Statuten-und-Erlasse> (consulté le 20 juin 2016).

9.3.2 ACF – Association des communes fribourgeoises

- Association des communes fribourgeoises (03.07.2016). Structures, commissions, prises de position, Formation. Disponible sur <http://www.acf-fgv.ch/> (consulté le 15 juillet 2016).
- Message accompagnant le projet de loi modifiant la loi sur l'aménagement du territoire et les constructions (LATeC) (10.07.2015). Disponible sur http://www.parlinfo.fr.ch/dl.php/fr/ax-573c3ebd47438/fr_MES_2015-DAEC-138.pdf (consulté le 2 juillet 2016).
- Service de la statistique du canton de Fribourg (30.06.2016). Cartes, fusions, statistiques. Disponible sur <http://www.fr.ch/sstat/fr/pub/cartographie/pdf.htm> (consulté le 2 juin 2016).
- Service des communes (SCom) (14.07.2016). Annuaire des communes, statistiques. Disponible sur <http://www.fr.ch/scom/fr/pub/index.cfm> (consulté le 2 juillet 2016)
- Statuts de l'ACF (8 novembre 2008). Disponible sur http://www.ville-fribourg.ch/files/pdf25/014_statuts_ass_comm_frib.pdf.

9.3.3 ACG – Association des communes genevoises

- Association des communes genevoises (s.d.). Institution, fonctionnement, communes, magistrats, représentations. Disponible sur <http://www.acg.ch/> (consulté le 2 juillet 2016).
- Circulaire concernant le droit d’opposition des Conseillers municipaux (27 mars 2013). Disponible sur http://www.grand-saconnex.ch/multimedia/docs/2013/05/PV_22.04.2013-annexes.pdf (consulté le 3 juillet 2016).
- Présentation au Conseil municipal de Collonges-Bellerive (14 mars 2016). L’Association des communes genevoises, pivot de l’intercommunalité. Document transmis par M. Rütsche.
- Rapport de gestion 2011 (s.d.). Disponible sur : <http://www.acg.ch/sites/www.acg.ch/files/Rapport%20de%20gestion%202011.pdf> (consulté le 2 juillet 2016).
- Rapport de la commission des affaires communales, régionales et internationales chargée d’étudier le projet de loi du Conseil d’Etat modifiant la loi sur l’administration des communes (B 6 05) (19 novembre 2010). Disponible sur <http://ge.ch/grandconseil/memorial/seances/570201/3/4/> (consulté le 3 juillet 2016).
- République et Canton de Genève (s.d.). Economie, statistiques cantonales. Disponible sur <https://www.ge.ch/statistique/communes/welcome.asp> (consulté le 2 juillet 2016).
- Statuts de l’ACG (9 juin 2010). Disponible sur <http://www.acg.ch/sites/www.acg.ch/files/STATUTS%20ACG.pdf>.
- Ville de Genève (17 novembre 2011). Genève et l’association des communes genevoises. Disponible sur <http://www.ville-geneve.ch/themes/geneve-ville-internationale/partenaire-rapprochement-entre-villes/engagement-reseaux-ville-reseaux-suisse/association-communes-genevoises/> (consulté le 3 juillet 2016).

9.3.4 UCV – Union des communes vaudoises

- Association des communes vaudoises (s.d.). Organisation, information, consultation, prestations. Disponible sur <http://www.adcv.ch/consultations-cantonales-et-federales-2016-fr19.html> (consulté le 2 juin 2016).

- Canton de Vaud (s.d.). Liste des communes et des districts. Disponible sur <http://www.vd.ch/themes/territoire/communes/liste-des-communes-et-districts/> (consulté le 2 juin 2016).
- Note concernant la plate-forme canton-commune (7 janvier 2014). Service des communes et du logement. Disponible sur http://www.vd.ch/fileadmin/user_upload/rag/2013/dint/Plate-forme_canton-communes_-_pr%C3%A9sentation.pdf (consulté le 3 juin 2016).
- Point Comm'une 16 (mars 2006). Disponible sur http://www.aviatco.ch/presse.html?no_cache=1&cid=2241&did=1413&sechash=aece738.
- Point Comm'une 18 (septembre 2006). Disponible sur http://www.aviatco.ch/presse.html?no_cache=1&cid=2241&did=1415&sechash=7eacf9ff.
- Point Comm'une 33 (Eté 2010). Disponible sur http://www.aviatco.ch/presse.html?no_cache=1&cid=2245&did=1382&sechash=8d5a5cb2.
- Procès-verbal de l'assemblée-générale 2015 (6 juin 2015). Disponible sur http://www.ucv.ch/fileadmin/documents/pdf/UCV_structure/AG-2015_PV.pdf.
- Rapport annuel 2014-2015 (mars 2015). Disponible sur http://www.ucv.ch/fileadmin/documents/pdf/UCV_structure/Rapport_Activite_2014-2015.pdf.

9.4 Presse

- ATS (4 février 2016). Aménagement du territoire : Fribourg ménage les propriétaires privés. *La Liberté*. Disponible sur http://www.laliberte.ch/info-regionale/fribourg/amenagement-du-territoire-fribourg-menage-les-proprietaires-prives-331447#.V5po_DmyOkp.
- Audétat, D. (6 juin 2015). La journée des communes portée par les 2000 ans d'Avenches. *24 heures*. Disponible sur <http://www.24heures.ch/vaud-regions/journee-communes-vaudoises-portee-2000-ans-avenches/story/15385594?track>.
- Imhof, P. (20 août 1999). Etacom : reste une disparité de taille. *Domaine public*. Disponible sur <http://www.domainepublic.ch/articles/5992>.

- Gonzalez, D. (05 décembre 2013). « On grandit toujours dans l'échec ». *La Côte*. Disponible sur http://www.rolle.ch/net/com/5861/Images/file/Presse/La_Cote/2013/20131205_Presidence_ADCV.pdf.
- Russier, S. (17 décembre 2005). Le référendum des communes met les radicaux vaudois mal à l'aise. *Le Temps*. <https://www.letemps.ch/suisse/2005/12/17/referendum-communes-met-radicaux-vaudois-mal-aise>
- Signorell, M. (21 juin 2015). Le lobby des communes a perdu de sa vigueur au parlement vaudois. 24 heures. Disponible sur <http://www.24heures.ch/vaud-regions/lobby-communes-perdu-vigueur-parlement-vaudois/story/14511727>.
- Wyser, O. (2 juillet 2016). « Les communes n'ont rien de neuf pour moi ». *La Liberté*.

9.5 Entretiens

- Alain Rüttsche, directeur de l'ACG. Le 15 juin 2016 à Carouge.
- Brigitte Dind, secrétaire générale actuelle de l'UCV. Le 24 juin 2016 à Pully.
- Daniel Arn, directeur de l'ACB. Le 8 juin 2016 à Berne.
- Micheline Guerry-Berchier, secrétaire générale de l'ACF. Le 30 juin 2016 à Estavayer-le-Lac.
- Nicole Grin, ancienne secrétaire générale de l'UCV. Le 24 juin 2016 à Lausanne.

9.6 Illustrations

Figure 1 (p.35) : Nombre d'habitants et densité de la population des communes dans le canton de Berne.

Geoportail du canton de Berne :

http://www.map.apps.be.ch/pub/synserver?project=a42pub_gde&userprofile=geo&language=fr

Figure 2 (p.46) : Nombre d'habitants par commune dans le canton de Fribourg.

Service de la statistique SStat :

http://appl.fr.ch/stat_statonline/cartes/etape2.asp?Tableau=72&Contexte=4

Figure 3 (p.58) Densité de population dans le canton de Genève.

OCSTAT/OCPM – Statistique cantonale de la population :

<https://www.populationdata.net/cartes/geneve-densite-2015/>

Figure 4 (p.64) Organigramme général de l'ACG.

Site internet de l'Association des communes genevoises
<http://www.acg.ch/?q=node/145>

Figure 5 (p.71) Densité de population par commune dans le canton de Vaud.
STATVD, Statistique annuelle de la population/OFS, Statistique suisse de la superficie – Canton de Vaud
http://www.cartostat.vd.ch/#s=2015;l=fr;i=pop_natio.dens;v=map1

10. Annexes

Annexe 1 : Grille d'entretien

- Etudiant en master PMP à l'IDHEAP, travail de mémoire sur les stratégies des associations faïtières de communes
- cherche d'une part à mieux connaître l'AFC
- pas de réponse juste ou fausse, juste comprendre les réflexions développées.
- Durée 1h45 environ.
- Enregistrement ?

Thèmes	Références et sous-thèmes	Remarques
Historique	<ul style="list-style-type: none"> ○ Année de création ○ Episodes marquants ○ Professionnalisation 	
Organisation interne	<ul style="list-style-type: none"> ○ Forme juridique ○ Structure de l'association 	-> implications ? (strat., etc.)
Objectifs	<ul style="list-style-type: none"> ○ Objectifs (statuts) ○ Priorisation des objectifs 	-> raisons ?
Ressources	<ul style="list-style-type: none"> ○ Nombre d'employés ○ Formation des employés ○ Budget total ○ Système de cotisations ○ Expertise 	-> EPT ? -> Ressource vis-à-vis de l'Etat
Prestations	<ul style="list-style-type: none"> ○ Activités offertes aux membres 	-> raisons ? conséquences ?
Construction du consensus interne	<ul style="list-style-type: none"> ○ Climat général ○ Points de divergence ○ Consultation interne ○ Prise de position ○ Communication interne 	-> communes, comité ? -> conséquences, implications ? -> manière ? systématique ? -> impact s/ interne (et inversément) ? -> quand, comment, importance ?
Rôle du comité	<ul style="list-style-type: none"> ○ Double casquette ○ Prise de position ○ Présence dans la phase pré/parlementaire 	-> syndic/comité, comité/parl. -> discussions au sein du comité
Stratégies de lobbying	<ul style="list-style-type: none"> ○ Participation à des commissions (accès à « l'arène administrative » et parlementaire) ○ Inclusion dans comit de pil. 	-> nombre, avantages/désavantages, parlementaires ou non ? -> mise sur pied ? déroulement ? stratégie ?

	<ul style="list-style-type: none"> ○ Rapports avec les pouvoirs publics ○ Particularités de l'env. ○ Activités de lobbying ○ Autres stratégies (lobbying externe) 	<ul style="list-style-type: none"> -> vis-à-vis Grand Conseil et Administration ? comment ? -> référendum, présence médiatique,
Stratégies de communication	<ul style="list-style-type: none"> ○ Visibilité ○ Moyens de communication ○ Fréquence ○ Conséquences de la comm. 	<ul style="list-style-type: none"> -> raison(s) ? -> actifs, passifs ?
Relations avec d'autres acteurs	<ul style="list-style-type: none"> ○ Acteurs en collaboration/concurrence 	<ul style="list-style-type: none"> -> importance des relations

- Quelque chose à ajouter ?
- Questions ?
- Remerciements

Annexe 2 : Grille d'analyse du processus législatif cantonal

