

3.2 Les communes

Katia Horber-Papazian, Unité de politique locale et d'évaluation, IDHEAP, Lausanne avec la collaboration de Caroline Jacot-Descombes, Unité de politique locale et d'évaluation, IDHEAP, Lausanne

<i>Table des matières</i>		
1	Introduction	275
2	La diversité des communes	276
3	Le statut juridique des communes	285
4	La place des communes dans les processus de décision fédéraux et cantonaux	287
5	L'autonomie communale	291
6	Les tâches communales	294
7	La remise en cause de l'espace institutionnel communal	296
8	Conclusion	303

1 Introduction

Les communes sont issues de communautés liées, dès le Haut Moyen-Âge, « par une structure juridiquement reconnue, propriétaire de biens communaux, pâturages, forêts, alpages, cours d'eau et autres, attribués soit à la collectivité, soit à chacun de ses membres, et qu'elle a pour but d'exploiter au mieux des intérêts collectifs et individuels. » (Stadler, 2010). Ce n'est que dans la Constitution de la République helvétique de 1798 que les communes ont acquis leur forme moderne, soit une corporation publique démocratique maillant l'ensemble de l'espace. Préexistant le plus souvent aux cantons, les communes ne sont donc pas des entités créées de toutes pièces pour être intégrées dans des structures hiérarchiques étatiques (Geser, 1999).

L'institution communale relève de la souveraineté des 26 cantons qui constituent la Confédération helvétique. Chaque canton définit ainsi les types de communes qu'il reconnaît, leur organisation, leurs compétences, leurs ressources et, par là, influence fortement leur autonomie. Sur un même espace, différentes communes peuvent coexister : les communes politiques à vocation générale, que tous les cantons connaissent, et les communes à vocation spéciale. Ces dernières, dont ne seront mentionnées ici que les plus fréquentes, ont pour but de remplir une tâche spécifique : le culte pour les communes ecclésiastiques, présentes dans tous les cantons à l'exception de Neuchâtel et de Genève ; l'octroi du droit de cité, la gestion du patrimoine de la bourgeoisie et parfois également la préservation des bâtiments historiques pour les communes bourgeoises ou mixtes dans tous les cantons sauf à Genève, Vaud et Neuchâtel¹ ; ou encore l'école pour les communes scolaires qui existent dans plusieurs cantons². Certains cantons connaissent par ailleurs des fractions de communes, soit des entités de niveau infracommunal chargées de certaines tâches d'utilité publique au niveau des villages qui constituent la commune politique.³ Seuls deux cantons prévoient dans leur Constitution un niveau intercommunal autonome qui assume des tâches propres. Il s'agit d'attributions partagées de compétences locales entre communes et districts (*Bezirke*⁴) à Schwyz et entre communes et cercles (*Kreise*⁵) dans les Grisons. Enfin, à Appenzell Rhodes-Intérieures, la commune politique⁶ n'existe pas, c'est le district (communal) qui remplit ses fonctions.

Plus de dix ans après l'entrée en vigueur de la nouvelle répartition des tâches et de la nouvelle péréquation financière entre la Confédéra-

tion et les cantons (RPT) qui a eu des répercussions directes sur les communes, ce chapitre a pour principal objectif de mettre en évidence la spécificité des communes politiques ainsi que la place qu'elles occupent dans le système fédéraliste. L'analyse se base sur l'état de la recherche politologique et sur des enquêtes menées au niveau national auprès de l'ensemble des communes entre 1994 et 2009, ce qui permet, lorsque les données sont disponibles, de procéder à des comparaisons diachroniques. Le chapitre est structuré en 7 parties de sorte à traiter les questions de la diversité des communes suisses et des membres de leurs exécutifs, du statut juridique des communes, de leur place dans les processus de décision fédéraux et cantonaux, de l'autonomie et des tâches communales et enfin de la remise en cause de l'espace institutionnel communal.

2 La diversité des communes

Le concept de *commune* recouvre en réalité une très grande diversité d'entités politiques et de modes d'organisation, ce qui a une incidence forte sur le rôle et la place des communes dans le système fédéraliste suisse. Ce point a d'ailleurs conduit les éditeurs de ce manuel à distinguer la question des villes (communes de plus de 10'000 habitants) et de leur agglomération de celle des communes, auxquelles ce chapitre est consacré.

La diversité communale s'exprime à l'intérieur d'un même canton et entre cantons en termes de taille, d'organisation politique, socio-économique, administrative et de capacité financière.

Diversité de taille

Le nombre d'habitants varie considérablement d'une commune à l'autre : alors qu'il peut atteindre plusieurs centaines de milliers de personnes dans les grandes villes du pays (Zurich 380'077 hab., Genève 180'033 hab.), certaines communes rurales et périphériques ne comptaient en 2012 que quelques dizaines d'habitants (Corippo dans le canton du Tessin : 12 habitants, Martisberg dans le canton du Valais : 19) (OFS, 2012⁷).

Par rapport à la moyenne européenne, les communes suisses sont plutôt petites en nombre d'habitants puisque la population moyenne des communes suisses atteignait, en 2012, 3236 habitants alors que la population moyenne européenne comptait 4000 habitants par commune en 2006 (Insee, 2009). Le tableau 1 met en évidence la répartition par

nombre d'habitants des 2484 communes que comptait la Suisse début 2012. Dans les Grisons et dans le canton de Vaud, plus de la moitié des communes ont moins de 500 habitants. 317 communes suisses – soit 12.2% des communes – comptent moins de 250 habitants. Elles sont localisées dans ces deux mêmes cantons ainsi que dans les cantons du Jura, du Tessin, d'Uri, de Berne ou encore de Neuchâtel. Le cas particulier de Bâle-Ville, avec une population moyenne élevée, s'explique par le fait que ce canton ne compte que trois communes, parmi lesquelles la ville de Bâle. La densité de la population est très variable d'une commune à l'autre. La ville de Genève est la commune helvétique la plus densément peuplée (11'768 habitants au km²) ; les communes grisonnes de Mulegns et de Ferrera avec 1 habitant au km² constituent l'extrême opposé. Il n'y a ainsi quasiment aucun lien entre la superficie et le nombre d'habitants.

Tableau 1: Population des communes dans les cantons suisses (en %).

Canton	Population cantonale	Nombre communes	Population moyenne	Pourcentage de communes avec une population de:			
				- de 499 habitants	500 à 1999 habitants	2000 à 9999 habitants	10000 et plus d'habitants
AG	627 340	219	2 865	9.6%	45.7%	40.2%	4.7%
AI	15 717	6	2 620	-	50.0%	50.0%	-
AR	53 438	20	2 672	5.0%	60.0%	30.0%	5.0%
BE	992 617	382	2 598	29.8%	39.3%	27.0%	3.9%
BL	276 537	86	3 216	18.6%	48.8%	20.9%	11.6%
BS	187 425	3	62 475	-	33.3%	-	66.7%
FR	291 395	165	1 766	24.8%	53.3%	20.0%	1.8%
GE	463 101	45	10 291	4.4%	33.3%	35.6%	26.7%
GL	39 369	3	13 123	-	-	33.3%	66.7%
GR	193 920	176	1 102	56.8%	27.8%	14.2%	1.1%
JU	70 942	64	1 108	45.3%	42.2%	10.9%	1.6%
LU	386 082	87	4 438	4.6%	40.2%	49.4%	5.7%
NE	174 554	53	3 293	26.4%	43.4%	22.6%	7.5%
NW	41 584	11	3 780	-	18.2%	81.8%	-
OW	36 115	7	5 159	-	-	100.0%	-
SG	487 060	85	5 730	2.4%	23.5%	64.7%	9.4%

SH	77 995	27	2 887	22.2%	55.6%	14.8%	7.4%
SO	259 283	120	2 161	20.8%	48.3%	28.3%	2.5%
SZ	149 830	29	4 739	6.9%	27.6%	51.7%	13.8%
TG	256 213	80	3 203	2.5%	46.3%	43.8%	7.5%
TI	341 652	147	2 324	23.1%	46.3%	27.9%	2.7%
UR	35 693	20	1 785	30.0%	45.0%	25.0%	-
VD	734 356	326	2 253	41.7%	35.9%	18.7%	3.7%
VS	321 732	141	2 282	29.1%	42.6%	24.8%	3.5%
ZG	116 575	11	10 598	-	-	72.7%	27.3%
ZH	1 408 575	171	8 237	4.1%	29.2%	49.7%	17.0%
CH	8 039 060	2 484	3 236	24.3%	39.8%	30.2%	5.8%

Source: Données relatives à l'année 2012 (Bilan de la population résidante permanente totale selon les districts et les communes, nombre de communes), OFS.

Diversité de structures socio-économiques

La structure socio-économique des communes suisses est également très variée. Des phénomènes tels que l'urbanisation, la métropolisation du territoire ou sa tertiarisation en sont quelques facteurs (Bassand, 2004). Le tableau 2, construit à partir de la typologie de Schuler et al. (2005), met en évidence cette diversité.

Comme toute typologie, celle présentée dans ce tableau est simplificatrice puisqu'elle oblige parfois à trancher entre deux situations relativement proches. Elle met cependant en évidence l'hétérogénéité des communes suisses. Une analyse plus approfondie confirme que cette hétérogénéité se retrouve également à l'intérieur des cantons. S'il est évident que le phénomène d'urbanisation et l'attraction par voie de conséquence pour les communes environnantes sont forts, il reste néanmoins une série de cantons où les communes de type rural sont encore fortement représentées. Comme le montre le tableau 2, les communes rurales sont le plus souvent petites. Ceci est particulièrement vrai pour les cantons où le nombre de petites communes est élevé (JU, FR, LU, BE, VD, TG, AG, GR, NE).

Tableau 2 *Typologie des communes suisses par taille en 2012*

	< 1'000 hab.	1'000 - 1'999 hab.	2'000 - 4'999 hab.	5'000 - 9'999 hab.	+10'000 hab.	Total
Centres				10%	44%	3%
Communes subur- baines	1%	6%	24%	53%	48%	13%
Communes à revenu élevé	2%	3%	6%	7%	6%	3%
Communes périur- baines	12%	27%	23%	8%		17%
Communes touris- tiques	6%	5%	8%	5%	1%	6%
Communes indus- trielles et tertiaires	7%	16%	21%	14%	2%	12%
Communes pendu- laires rurales	32%	20%	8%			21%
Communes agraires- mixtes	24%	21%	10%	3%		18%
Communes agricoles	16%	3%	0%			8%

Source: Niveaux géographiques de la Suisse, état des communes du 1er janvier 2012, OFS

Diversité des structures politiques et des modes d'implication des citoyens

Les communes ont la liberté de désigner leurs autorités dans le cadre des lois organiques promulguées par les cantons. D'ordinaire, chaque commune est dotée d'un exécutif de trois à 30 membres et la majorité des communes comptent 5 élus (enquête exécutifs communaux, 2009⁸).

Les exécutifs communaux sont en particulier chargés de mettre en œuvre les décisions de législatifs qui peuvent prendre la forme de parlements ou d'assemblées communales formées de l'ensemble de la population ayant le droit de vote au niveau local.⁹ En 2009, 80% des communes connaissaient une assemblée de citoyens, tandis que 20% des communes avaient un système de démocratie représentative, soit un parlement, ou encore des formes mixtes¹⁰ (enquête secrétaires communaux, 2009¹¹). Si le système d'assemblée est largement dominant en Suisse alémanique, et celui de parlement en Suisse romande, il existe

dans tous les cantons une corrélation forte entre la taille des communes et le type de législatif retenu. Les cantons de Genève et Neuchâtel font exception à la règle puisqu'ils ne connaissent que le système de parlement. Certains cantons fixent par ailleurs la taille à partir de laquelle les communes sont dans l'obligation de se doter d'un parlement. Les travaux de Ladner (2002; Ladner, Bühlmann, 2007) mettent en évidence que la participation populaire aux assemblées communales et aux élections est d'autant plus forte que la taille des communes est petite, que le poids de chaque vote est déterminant, le contrôle social omniprésent et l'identification aux objets abordés possible. De façon générale, les assemblées communales sont convoquées au minimum deux fois par an, pour l'adoption du budget et des comptes. La possibilité de les convoquer pour des objets spéciaux est rarement employée (seuls 4% des communes ont vu une telle assemblée organisée en une année) (enquête secrétaires communaux, 2009).

Les deux principaux instruments de la démocratie semi-directe suisse sont le référendum, à travers lequel la population a le droit de se prononcer sur les décisions de l'exécutif et/ou du parlement, et l'initiative, par laquelle la population peut proposer un nouvel objet d'intervention. Au niveau communal, les conditions de recours à ces deux instruments varient d'un canton à l'autre, notamment en fonction du système politique (assemblée communale/parlementaire). Plus les communes sont grandes, plus elles connaissent l'initiative et le référendum communaux et plus souvent la population y recourt (Ladner, 2002; enquête exécutifs communaux, 2009).¹² Bützer (2005) distingue quant à lui trois traditions politiques au niveau communal, chacune de celles-ci représentant les caractéristiques de la participation des citoyens à la politique communale. Il observe ainsi une première tradition propre aux villes de Suisse alémanique, dans lesquelles, parallèlement à l'existence d'un parlement, les citoyens participent très largement à la vie politique communale à travers des instruments de démocratie semi-directe. Une deuxième tradition, propre également à d'autres communes suisses alémaniques, fait état d'assemblées de communes, tout en laissant sporadiquement la possibilité aux citoyens de se prononcer par voie de référendum ou d'initiative. Finalement, une tradition latine prévoit essentiellement une participation indirecte des citoyens à la politique communale à travers les élections de législatifs et d'exécutifs et ne permet qu'à titre exceptionnel le recours à l'initiative ou au référendum, ceux-ci exigeant par ailleurs un nombre de signatures plus important.

Diversité des exécutifs communaux

Au centre des affaires politiques et administratives de la commune, les membres des exécutifs communaux constituent une classe politique de 15'000 personnes en Suisse, qui sont autant de représentants locaux de la diversité politique, culturelle et sociale. Pourtant, de nombreuses communes ont des difficultés à trouver des membres pour leur exécutif, particulièrement dans les petites communes où la polarisation du système local des partis est quasi inexistante. Ainsi, 40% des membres des exécutifs interrogés en 2009 n'avaient pas été confrontés à un adversaire lors de leur première élection (Geser et al., 2011 p.78). Ils sont élus par les urnes dans 84% des communes, où le taux de participation est particulièrement faible (Ladner et Bühlmann, 2007), par l'assemblée communale dans 14 % des communes, et par le législatif dans le canton de Neuchâtel (enquête secrétaires communaux, 2009).

Très actifs au niveau associatif (Trautmüller et al., 2012) et très bien implantés dans la vie professionnelle, 94% d'entre eux assument leurs tâches d'exécutif à titre accessoire, la plupart du temps à 50% (enquête exécutifs communaux, 2009). 70% estiment que les indemnités qu'ils reçoivent sont insuffisantes et veulent les voir augmenter. Si les exécutifs s'engagent en politique, c'est dans 83% des cas pour influencer l'avenir de leur commune et dans 43% pour servir leur communauté (idem). Le poste d'exécutif est exigeant, car il nécessite une grande flexibilité dans l'organisation quotidienne, ce qui explique certainement que les exécutifs soient principalement des indépendants. Une certaine professionnalisation n'existe qu'au sein des villes où les exécutifs sont employés à un taux élevé et où ce sont pour plus de la moitié des universitaires, ce qui est moins fréquent dans les plus petites communes, où seuls 10% le sont¹³. Il est intéressant de noter que dans 49% des cas, les élus habitent dans leurs communes depuis plus de 20 ans et que leur moyenne d'âge est de 51 ans (seuls 4% ont moins de 35 ans). Alors que jusqu'en 2005, on assistait à une progression du nombre des femmes en politique locale (27% de femmes), ce chiffre régresse depuis puisque les femmes ne représentaient en 2009 plus que 23 % des élus locaux, à l'exception des villes de plus de 20'000 habitants, où elles représentent 28% des élus. L'effet genre est marqué dans la répartition des sièges au sein des exécutifs, puisque les femmes n'accèdent que très difficilement à la présidence et qu'elles sont rarement chargées des dicastères considérés comme stratégiques : finances ou aménagement du territoire. Finalement, les femmes sont généralement promues par les partis mino-

ritaires, à savoir la gauche, les petits partis ou les sans-parti (Geser et al., 2011).

S'il y a plus de vingt ans, les partis politiques étaient fortement ancrés dans la vie politique communale (Ladner, 1991), la réalité est toute autre aujourd'hui, puisque 40% des exécutifs ne sont pas membres d'un parti politique. Ceci s'explique certainement par le fait que la quasi-totalité des exécutifs estime que leur activité au sein de l'exécutif est apolitique. L'engagement pour la politique locale se fait ainsi le plus souvent hors parti, avec une tendance accentuée en Suisse romande. Toutefois, tous les exécutifs communaux se positionnent sur l'échelle gauche-droite, et clairement à droite, puisque les partis dominants sont le PRD (19% des sièges), puis le PDC (14%) et l'UDC (13%). Par ailleurs, les sans-parti (36% des sièges) se placent également plutôt à droite (5.5 sur l'axe gauche-droite 0-10). Seul dans les grandes villes (plus de 20'000 hab.), le PS se démarque avec un tiers des sièges alors qu'il est presque inexistant dans les communes plus petites. La présence des partis dans les communes s'explique surtout par des facteurs historiques, notamment avec des bastions PDC ou PRD dans certains cantons (Geser et al., 2011). En matière de priorités de politique communale, tous partis confondus, les exécutifs souhaitent renforcer les transports publics et soutenir plus fortement l'environnement, thèmes qui étaient également au centre de la politique locale dans les années 1990 avant la crise économique (Geser et al., 1996; 2011).

Diversité de structures administratives

La diversité politique est doublée d'une diversité administrative. Cette dernière pose la question de la capacité des communes à gérer leurs tâches, à offrir des prestations en adéquation avec les besoins de la population et à jouer un rôle véritable dans la définition des politiques tant cantonales que fédérales. Au sein des cantons, les mêmes tâches sont en effet le plus souvent dévolues aux différentes communes, sans que leur taille et leur capacité administrative ne soient prises en considération. Or, les petites et moyennes communes souffrent souvent d'un manque de moyens d'action (administration embryonnaire et de milice pour les plus petites d'entre elles).

Si, dans ce domaine, c'est généralement sur les communes de moins de 500 habitants que toute l'attention se focalise, les travaux de Ladner (2001) ont révélé que la taille critique pour les communes se situe autour de 5000 habitants. En effet, ces communes sont suffisamment grandes pour que la pression des problèmes y soit forte, mais elles ne

sont pas suffisamment dotées en personnel administratif pour assumer leurs tâches. L'exigence de faire face à des problèmes complexes qui impliquent le plus souvent rapidité, flexibilité et souplesse, explique que de plus en plus de communes recourent à des experts extérieurs ou à la délégation de compétences. Comme le montre le tableau 3, il existe en effet une corrélation entre la taille des communes, leur nombre d'employés et leur propension à recourir à un appui extérieur. Ces dernières années (2004-2009), les plus petites communes ont eu tendance à doubler leur recours à la délégation de compétences en externalisant l'offre de prestations¹⁴. Il est par ailleurs intéressant de souligner que plus les élus sont formés, plus ils sont ouverts à de telles démarches (Horber-Papazian, 2004; enquête exécutifs communaux, 2009).

L'enquête auprès des secrétaires communaux (2005; 2009) met par ailleurs en évidence une corrélation entre la taille des communes et la mise en œuvre de réformes inspirées de la nouvelle gestion publique telle que la séparation des tâches stratégiques et opérationnelles, l'abandon du statut de fonctionnaire, l'introduction du salaire au mérite ou encore l'élaboration de lignes directrices pour la politique communale (Steiner et Ladner, 2006).

Tableau 3 Personnel administratif, recours à des experts extérieurs et outsourcing par taille de la commune

	-499	500-999	1000-4999	5000-9999	10'000 et +	Nombre de réponses
Moyenne du nombre d'employés*	1.8	4.9	25.8	106.0	345.2	784
Recours à des experts/consultants externes	25.4	33.8	41.8	55.9	59.5	523
Délégation de tâches à des tiers (outsourcing)	32.8	39.3	41.8	49.5	60.3	552

* Personnel administratif en équivalent plein-temps, (y.c. le personnel scolaire et le personnel des établissements de droit public, sauf les hôpitaux)

Source : Tableau construit à partir des données de l'enquête auprès des secrétaires communaux (2009)

Diversité des capacités financières

La question de la marge de manœuvre financière des communes, large-

ment tributaire des revenus fiscaux communaux, est centrale, parce qu'elle détermine les tâches nouvelles que les communes peuvent assumer ainsi que leurs investissements. Dans ce domaine, la diversité est source de disparité.

En 2010, les chiffres publiés par le Département fédéral des finances indiquent que la Confédération assume environ 34% des dépenses publiques, les cantons 42% et les communes 24%. Ce chiffre élevé pour le niveau communal en comparaison internationale (19%)¹⁵ s'explique par la spécificité des communes suisses qui ont la compétence de prélever leurs propres recettes à travers l'imposition communale et de fixer leurs taxes. Leur situation financière est d'ailleurs bonne puisque la grande majorité des communes ont vu leurs recettes réelles (impôts sur le revenu et la fortune des personnes morales et physiques) augmenter entre 2004 et 2009 et leur endettement net baisser. À côté de ce constat, il faut toutefois signaler que les dépenses ainsi que les recettes communales ont tendance à baisser proportionnellement à l'augmentation de celles des cantons et de la Confédération. Ce phénomène (cf. tableau 4) s'explique notamment par la centralisation des tâches et des charges auprès des cantons et de la Confédération, qui est une conséquence de la RPT. Par ailleurs, il existe dans tous les cantons des systèmes de péréquation financière qui signifient pour les communes qu'une part de plus en plus conséquente de leurs revenus et/ou de leurs charges est dépendante d'autres collectivités publiques, en vertu d'une péréquation horizontale ou/et verticale. L'effet en est une autonomie financière de plus en plus restreinte pour financer des tâches résiduelles.

Tableau 4 Répartition des revenus (R) et des dépenses (D) des administrations publiques entre 1990 et 2010 (en %)

	1990		2000		2010	
	R	D	R	D	R	D
Confédération	31%	31%	33%	32%	34%	34%
Cantons et con-cordats	39%	39%	39%	40%	42%	42%
Communes	30%	30%	27%	28%	24%	24%
Total	100%	100%	100%	100%	100%	100%

Source: Tableau construit à partir des données de l'Administration fédérale des finances (base de données: OFS - STAT-TAB - Modèle SFP).

3 Le statut juridique des communes

Institutions de droit cantonal, les communes exercent leurs compétences dans les limites fixées par le droit cantonal (Braaker, 2000; Seiler, 2001). Le tableau 5 permet de saisir de façon succincte les compétences des communes en les comparant à celles des cantons. Il met particulièrement en évidence la liberté organique et législative moindre des communes et leur subordination aux cantons, qui sont les véritables détenteurs de la souveraineté dans le système fédéraliste que connaît la Suisse.

L'existence des communes et leurs limites territoriales reposent sur la législation cantonale. Il en est de même des conditions de leur remise en cause. Cet élément prend toute son importance dans le débat actuel sur la fusion de communes.

En tant que collectivité publique, la commune peut être définie comme un « groupement de personnes organisées corporativement en une entité juridique distincte pour poursuivre de façon durable un but d'intérêt public » (Knapp, 1986). Au niveau juridique, les communes sont dotées d'une personnalité de droit public et privé et ont des attributions générales de puissance publique au niveau local (Moor, 1992). La doctrine reconnaît aux communes le pouvoir d'édicter des règles générales et abstraites et, par là, un pouvoir législatif sur des objets entrant dans leur domaine de compétence décisionnelle propre. Pour les tâches déléguées par des entités supérieures, elles peuvent bénéficier d'une compétence réglementaire basée sur une délégation législative expresse. Ainsi, les communes sont des collectivités publiques politiquement décentralisées lorsque, en vertu de leurs compétences générales résiduelles, elles décident (le cas échéant selon une procédure démocratique) de façon indépendante. Elles sont des collectivités publiques administrativement décentralisées lorsqu'elles participent à la mise en œuvre de lois fédérales ou cantonales et qu'elles assument des tâches déléguées par les instances supérieures. Dans ce cas de figure, si leurs compétences décisionnelles sont fortement limitées, voire inexistantes, elles peuvent bénéficier d'une compétence d'exécution (la distribution et l'épuration des eaux en sont un exemple). Elles peuvent également voir leur rôle se limiter à assumer une part des charges financières cantonales, à l'instar des coûts de la politique sociale cantonale dans certains

cantons. En matière juridictionnelle enfin, les communes ont la compétence de sanctionner en première instance les contraventions aux règlements communaux.

Tableau 5 Comparaison des compétences entre cantons et communes

Cantons	Communes
L'existence des cantons est garantie par la Constitution fédérale. Toute modification des frontières cantonales implique l'accord des cantons et des populations concernées ainsi que des Chambres fédérales.	L'existence des communes est garantie soit explicitement soit implicitement par les Constitutions cantonales, ainsi que par l'art. 50 de la Constitution fédérale, qui se réfère aux limites fixées par le droit cantonal. Une modification des frontières communales peut, dans certaines Constitutions cantonales, être imposée par le Parlement cantonal.
Les cantons organisent librement leurs autorités législatives, exécutives, judiciaires.	Dans le cadre des normes cantonales, les communes organisent librement leurs autorités et leur administration.
Les cantons choisissent leurs autorités.	Les communes désignent leurs autorités.
Les cantons ont des compétences législatives et exécutives étendues. Ils participent à la mise en œuvre de lois fédérales, ils administrent la justice.	Les communes ont des compétences générales résiduelles, soit la compétence de légiférer dans les domaines où les instances supérieures n'ont pas légiféré, comme elles sont appelées à assumer des compétences déléguées par le canton ou la Confédération dans la mise en œuvre de lois fédérales et cantonales.
Les cantons ont leurs propres ressources financières, ils établissent des lois fiscales, perçoivent des impôts, usent librement de la part du produit de certains impôts fédéraux que la Confédération leur garantit.	Les communes ont leurs propres ressources financières et lèvent leurs impôts dans le cadre prévu par le canton.
Les cantons ne sont pas soumis à un contrôle politique d'opportunité, mais leur Constitution, certaines de leurs lois et leurs plans directeurs d'aménagement du territoire sont soumis soit à l'approbation du Parlement fédéral soit à celle du Conseil fédéral pour contrôle de légalité. Dans le cadre de tâches déléguées, les cantons sont tenus d'informer la Confédération de l'évolution de la mise en œuvre qui est de leur ressort.	Les communes sont soumises à la surveillance cantonale (contrôle de légalité, pouvant être étendu au contrôle d'opportunité pour les tâches déléguées).
Les cantons (en tant que tels pour les modifications de la Constitution fédérale) participent avec des droits égaux à la formation et à l'expression de la volonté nationale.	Les citoyen-ne-s des communes participent à la formation et à l'expression de la volonté nationale.

Source: Adapté d'Aubert (1983) et complété pour les communes.

4 La place des communes dans les processus de décision fédéraux et cantonaux

Dans les analyses du système politique suisse, de ses principaux enjeux et des processus de décision qui le caractérise, Linder (1999; 2012) et Kriesi (1998) accordent une place congrue aux communes. C'est principalement leur rôle d'agent de mise en œuvre de politiques fédérales et cantonales qui est mis en évidence, dans le cadre du fédéralisme d'exécution. Les communes ont en effet entretenu, jusqu'au 1^{er} janvier 2000, des relations juridico-politiques ambiguës avec la Confédération. Sans être mentionnées explicitement dans la Constitution fédérale de 1874, elles étaient cependant évoquées de manière implicite dans divers articles de cette dernière, afin de permettre de répondre à des besoins de coordination et d'uniformisation dans la mise en œuvre de politiques publiques, par exemple dans le domaine de l'harmonisation de l'imposition directe de la Confédération, des droits politiques ou de la naturalisation.

Les communes étaient (et sont toujours) également chargées directement par le législateur fédéral de l'exécution de tâches relevant de politiques sectorielles de la Confédération. C'est notamment le cas en matière de législation militaire (mise à disposition de locaux adéquats) et de protection civile. Par ailleurs, d'autres législations fédérales prenaient acte, dans le cadre de leur exécution, de l'existence de l'échelon communal. La planification locale en matière d'aménagement du territoire et l'équipement ou l'épuration des eaux en sont des exemples. Cette reconnaissance, davantage *de facto* que *de jure*, du fait communal trouvait une consécration supplémentaire dans le domaine financier puisque la Confédération versait des subventions¹⁶ aux communes, pour les dédommager de leurs efforts lors de la mise en œuvre de dispositions fédérales.

L'Union des villes suisses¹⁷ et l'Association des communes suisses¹⁸ se sont battues pour la reconnaissance des villes et des communes dans la Constitution de 1999, soutenues en cela par le groupe parlementaire «Politique communale», dont la finalité consiste à défendre les intérêts des communes au Parlement fédéral. La teneur de l'article 50 de la Constitution entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2000 a récompensé leurs efforts et a clarifié la position des communes dans l'architecture fédéraliste helvétique. Cet article stipule que:

1. l'autonomie communale est garantie dans les limites fixées par le droit cantonal (ce qui, au fond, codifie la jurisprudence antérieure du Tribunal fédéral);

2. la Confédération tient compte des conséquences éventuelles de son activité pour les communes;
3. ce faisant, elle prend en considération la situation particulière des villes, des agglomérations urbaines et des régions de montagne.

Les analyses juridiques de l'incidence de cet article 50 sur la prise en compte des communes dans les décisions fédérales mettent en évidence l'importance de celles-ci dans l'architecture politique suisse d'une part, et la réalité d'un système fédéraliste à trois niveaux d'autre part, tout en soulignant que les cantons restent les interlocuteurs principaux de la Confédération et conservent leur souveraineté organisationnelle (voir Kölz et Kuster, 2002; Zimmerli, 2002; Aubert et Mahon, 2003). En vertu de cette disposition, tous les organes de la Confédération sont tenus, dans l'accomplissement de leurs tâches matérielles, d'accorder spontanément une attention particulière aux répercussions de leurs décisions sur les communes, d'informer ces dernières et de trouver des solutions adéquates aux problèmes particuliers des villes, des agglomérations urbaines et des régions de montagne. Inversement, les communes ont le droit de faire valoir leurs intérêts directement auprès des autorités fédérales. L'alinéa 3 de l'article 50 de la Constitution fédérale permet donc, comme le soulignent Kölz et Kuster (2002), de mettre en place des canaux d'information directs entre la Confédération et les communes et de préserver ainsi de façon directe les intérêts de ces dernières.

Outre l'application juridictionnelle et administrative du droit, l'article 50 vise avant tout l'activité législative de la Confédération, dans la mesure où le droit actuel doit être adapté aux dispositions exprimées par l'article 50 al. 2 et 3. Par ailleurs, lorsque les cantons ne sont pas en mesure de représenter suffisamment les villes, les agglomérations urbaines et les régions de montagne (par exemple lorsqu'un conflit d'intérêts oppose les premiers aux seconds, ou lorsque des communes sont appelées à appliquer le droit fédéral), l'article 50 al. 2 et 3 autorise à titre exceptionnel des formes institutionnalisées de collaboration directe entre la Confédération et les communes.

L'une des premières répercussions de cette disposition a été la création, en 2001, d'un nouvel instrument de dialogue à l'échelon gouvernemental: la Conférence tripartite sur les agglomérations (CTA). Le Conseil fédéral a par ailleurs adopté en 2002 des lignes directrices élaborées dans un groupe de travail tripartite qui ont valeur de recommandations pour la collaboration verticale entre la Confédération, les cantons et les communes. Cette situation nouvelle n'a pas été accueillie avec le plus grand enthousiasme par les cantons. Cette réticence tient essentielle-

ment à la crainte de voir des liens Confédération-communes restreindre de manière trop conséquente la souveraineté organisationnelle des cantons et leurs droits de participation à la formation de la volonté nationale au sein de la Confédération. Ces mêmes réticences sont également la cause de l'adhésion en 2004 seulement de la Suisse à la Charte européenne de l'autonomie locale, élaborée par le Conseil de l'Europe en 1985 (Meyer, 2011).

Aujourd'hui, force est toutefois de constater – de l'avis même des principaux intéressés et des chercheurs (Föderalismuskonferenz Fribourg, 2005; Meyer, 2011) – qu'au-delà de l'effet symbolique de ces mesures, peu de choses ont réellement changé dans les relations entre la Confédération et les communes, à l'exception des relations instaurées avec les villes, renforcées par la politique d'agglomération de la Confédération¹⁹. Ces relations sont pourtant amenées à se développer dans les processus décisionnels, grâce à la prise en compte de l'article 50 de la Constitution fédérale et de la Charte européenne de l'autonomie communale (Meyer, 2011). La CTA va dans ce sens puisqu'elle envisage dans son programme 2012-2015 d'intégrer les communes concernées par les espaces ruraux, et de manière générale par les espaces fonctionnels, dans la collaboration tripartite (Conseil fédéral, 2011).

Si les relations directes entre la Confédération et les communes sont encore rares, la participation des communes dans les processus de décision cantonaux et les relations des communes avec les cantons sont de leur côté très variables d'un canton à l'autre, puisqu'en tant qu'institutions politiques, les communes sont soumises aux normes et aux décisions de rangs supérieurs, auxquelles elles peuvent prendre part en recourant à des stratégies d'intervention actives et réactives, formelles (prévues par le cadre légal) et informelles. Les résultats de l'enquête menée auprès des exécutifs communaux en Suisse en 2009 ainsi qu'une recherche menée auprès des communes romandes en 2004 (Horber-Papazian, 2004) mettent en évidence qu'à chacun des échelons politiques suisses, les communes utilisent des moyens d'intervention différents pour faire entendre leur voix. Ces moyens sont le plus souvent informels et réactifs. Des études de cas ont par ailleurs montré que la stratégie gagnante est celle qui consiste à recourir simultanément aux deux modes d'intervention (formels et informels) (Horber-Papazian, 2004).

Au niveau régional, principal terrain d'influence et d'intervention des

communes quelle que soit leur taille, celles-ci mobilisent (pour plus de la moitié des communes selon l'enquête auprès des exécutifs communaux en 2009) d'abord les autres communes ou leur population pour influencer les processus de décision.

Au niveau cantonal, elles s'adressent directement au gouvernement ou aux parlementaires pour plus de 40% d'entre elles (enquête exécutifs communaux 2009). Elles interviennent, en particulier, informellement à travers l'action de leurs élus lorsque les maires des communes cumulent les mandats et sont parlementaires au niveau cantonal, ce qui en 2011 était vrai pour au moins une commune dans tous les cantons excepté à Bâle-Ville et à Uri (Mueller, 2013 pp.11–13; Mueller, 2011 p.220). Les villes se démarquent en recourant beaucoup plus fréquemment, au niveau cantonal, aux trois moyens d'intervention jugés les plus efficaces par leur secrétaire: l'intervention auprès du Conseil d'Etat et auprès des députés cantonaux et surtout la participation à des commissions cantonales (Geser et al., 2011) (voir tableau 6). Enfin, les élus communaux recourent rarement au référendum ou à l'initiative communale. L'utilisation de ces outils leur permettrait pourtant de proposer une révision de la Constitution cantonale ou une nouvelle loi cantonale, voire de s'opposer à une loi pour les cantons qui connaissent ces instruments (Bâle-Campagne, Grisons, Jura, Nidwald, Soleure, Tessin²⁰) (Mueller, 2011 p.232; 2013).

Lorsque les communes se font entendre au niveau fédéral, environ un tiers d'entre elles privilégient les contacts directs avec les parlementaires ou s'appuient sur leur association faîtière cantonale de communes²¹.

Que ce soit au niveau régional, cantonal ou fédéral, les communes interviennent principalement sur des questions opérationnelles liées à des questions de mise en œuvre. Leur intervention ne concerne qu'à de rares exceptions la substance même de la politique, soit ses objectifs ou sa population cible (Horber-Papazian, 2004 p.2). Les communes sont de plus trop hétérogènes dans leurs caractéristiques et intérêts pour parvenir longtemps à faire front commun et à parler d'une même voix.

Tableau 6 Perception des moyens les plus efficaces pour exercer une influence

sur les processus de décision régionaux, cantonaux et fédéraux, pourcentage de réponses positives pour chaque item.

Niveaux	régional	cantonal	fédéral
Droit de préavis	18.4	12.9	8.7
Recours	6.4	13.9	9.4
Pétition	9	8.8	12
Participation à des commissions cantonales	15.3	35.5	12.2
Participation à des comités d'initiative	16.2	8	15.7
Intervention auprès d'associations de communes nationale ou cantonales	17.2	26.9	22.7
Intervention auprès du Conseil d'État	10.3	47.2	13.3
Intervention auprès des députés cantonaux	14.2	44.3	6.2
Intervention auprès de l'administration cantonale	6	25.1	19.3
Intervention auprès de l'administration fédérale, du Conseil fédéral	0.7	1.6	35.6
Intervention auprès des députés fédéraux	1.3	2.3	35.9
Intervention auprès de groupes d'intérêt	28.6	8.4	14.9
Recherche d'appui auprès d'autres communes	55.4	26.1	13.9
Mobilisation de la population locale	46.3	11.3	10

Source: enquête secrétaires communaux 2009, nombre de réponses = 8112.

5 L'autonomie communale

La notion d'autonomie

Au niveau européen, l'autonomie communale se définit par « le droit et la capacité effective pour les collectivités locales de régler et de gérer, dans le cadre de la loi, sous leur propre responsabilité et au profit de leurs populations, une part importante des affaires publiques » (Conseil de l'Europe, 1985 p.3 al. 1). La jurisprudence suisse considère qu'une « commune est autonome dans les domaines que le droit cantonal ne règle pas de façon exhaustive, mais qu'il laisse en tout ou en partie dans la sphère communale en conférant aux autorités municipales une appréciable liberté de décision » (Grodecki, 2007 p.31). Cette définition est centrée sur la question de la marge de manœuvre dont disposent les communes dans le cadre de leurs compétences générales résiduelles. Pour expliciter ce concept, Auer (2003 p.16) rappelle que « les Constitutions cantonales reconnaissent soit explicitement soit implicitement aux communes la compétence d'assumer toutes les tâches relevant du ni-

veau local, que le droit de rang supérieur ne réserve pas au canton ou à la Confédération ». Les communes bénéficient de la qualité pour recourir lorsqu'elles allèguent une violation de leur autonomie, qui a été reconnue par le droit cantonal (Bellanger, 2007 p.147). Ceci est notamment le cas lorsque les interventions des cantons ne respectent pas la marge d'appréciation nécessaire à la réalisation des tâches locales. L'autonomie est donc dépendante de la définition cantonale des compétences communales.

L'autonomie communale est également déterminée par l'étendue, la nature et les mesures de la surveillance de l'autorité cantonale sur les tâches et compétences des communes. Cette surveillance varie considérablement d'un domaine à un autre et d'un canton à l'autre. Elle s'exerce notamment par le système des préfets présents dans 11 cantons²² (Mueller, 2011 p.218). Elle doit cependant respecter les principes de proportionnalité et de subsidiarité. Elle porte essentiellement sur la légalité des actes communaux au moment de leur approbation (par exemple pour les plans d'affectation, les opérations immobilières, les comptes), mais elle peut aussi, principalement dans le cadre de tâches déléguées, s'étendre à un contrôle d'opportunité (Nüssli, 1985; Grisel, 1984; Moor, 1992; Peregrina, 2007). Dans des situations graves, par exemple lorsqu'une commune n'accomplit pas une tâche légalement obligatoire (par ex. art. 144 de la Loi sur les communes du 28 février 1956, RS/VD 175.11) ou lorsqu'une situation empêche ou compromet une administration régulière dans une commune (par ex. art. 53 de la Loi sur les communes du 9 novembre 1978, RS/JU 190.11), les autorités cantonales peuvent prendre « une décision par substitution à la place de la commune », voire la mettre sous tutelle ou sous régie (Peregrina, 2007 pp.167-168).

La perception de l'autonomie et de son évolution

L'enquête sur les secrétaires communaux permet de mesurer leur perception concernant l'autonomie de leur commune par rapport à la Confédération et aux cantons sur une échelle allant de 1 (faible autonomie) à 10 (forte autonomie). En 2009, elle était en moyenne de 4.6. Une analyse plus détaillée de ce résultat met en évidence que le contexte cantonal joue un rôle central. Ainsi, dans les cantons de Suisse alémanique, l'autonomie est considérée plus forte, en particulier dans les petits cantons, qui regroupent un nombre restreint de communes ; l'autonomie perçue dépasse largement la moyenne et se situe entre 6 et 7 (ZG, BS,

OW, TG, AR). Appartenant à des cantons historiquement plus centralisateurs, les communes romandes, à l'exception du Valais, présentent une moyenne inférieure à la moyenne suisse, en particulier pour Genève, Neuchâtel et Jura. Ces résultats sont corroborés par une analyse incluant des indicateurs juridiques et politiques (Fiechter, 2010 p.102).

Si l'on se base toujours sur la perception des secrétaires communaux et que l'on tient compte d'enquêtes précédentes, on constate qu'en quinze ans (1994-2009) l'autonomie communale a baissé d'un point, elle est ainsi passée de 5.7 à 4.6. Le tableau 7 met en évidence un point particulièrement intéressant : quelle que soit la taille des communes suisses, leurs secrétaires communaux estiment lors de chaque enquête que l'autonomie de leur commune a diminué les dix années précédentes (enquêtes en 1994, 1998, 2005, 2009).

Tableau 7 Perception de l'évolution de l'autonomie communale au cours des dix dernières années (1999-2009)(en %).

Communes d'habitants)	(nb	En augmentation	Pas de changement	En diminution	N
- 499		4	26	71	290
500-999		5	24	71	253
1000-4999		6	25	69	595
5000-9999		13	28	60	112
10000+		10	28	62	78
Total CH		8	28	64	1328

Source: Enquête secrétaires communaux 2009

Cette perception est corroborée par la perte d'emplois communaux, notamment administratifs, au profit des cantons ainsi que par la tendance à une centralisation des dépenses vers les cantons depuis les années 2000 (Koller et al., 2012 pp.114-117). En conséquence, les communes ont perdu des compétences de mise en œuvre, mais restent très dépendantes financièrement et normativement des cantons (on évalue que deux tiers de leurs dépenses sont liés à une décision cantonale), ce qui leur laisse peu de marge de manœuvre pour leurs tâches résiduelles, même si les disparités intercantionales sont importantes (Jacot-Descombes, 2011; Bulliard, 2005 p.134).

Il est par contre intéressant de noter que si, en 1994, les secrétaires des grandes communes percevaient une plus grande baisse de leur autonomie que celle des petites communes, aujourd'hui, la tendance s'est inver-

sée. Ce constat s'explique par le fait que les villes profitent des politiques d'agglomération qui leur permettent de mieux se positionner dans le système fédéraliste et de bénéficier de systèmes de compensation de leurs charges.

6 Les tâches communales

Les réformes de répartition des tâches

La perception de la baisse de l'autonomie communale peut être mise en relation avec de nouvelles répartitions de tâches et de charges entre cantons et communes qui ont été mises en œuvre suite aux réformes lancées par 22 cantons entre 1995 et 2011. Ces réformes ont été conduites au nom d'un désenchevêtrement de tâches et de charges et d'une application du principe du décideur-payeur, dans le but d'une plus grande efficacité et efficience de l'action publique, voire d'une plus grande homogénéisation des tâches. Si dans de nombreux cas, le statu quo prévaut, le résultat de ces réformes révèle un transfert de compétences décisionnelles et financières des communes vers les cantons pour les tâches notamment qui relèvent d'une législation fédérale (hôpitaux, lutte contre le chômage, assistance aux toxicomanes, gestion des prestations complémentaires AVS/AI ou encore formation professionnelle). Ceci a été possible grâce à un rééquilibrage, soit des recettes fiscales communales en faveur des cantons (basculement des points d'impôts), soit grâce à l'introduction de systèmes de péréquation financière verticale indirecte où les communes continuent à financer les tâches les plus lourdes (par ex. dans les domaines de l'école ou des prestations sociales). Un certain nombre de tâches nécessitant une mise en œuvre de proximité sont toutefois restées des tâches conjointes, et par là enchevêtrées, entre les cantons et les communes, avec un contrôle renforcé des cantons sur leur mise en œuvre, voire une exigence de régionalisation de la mise en œuvre, par exemple dans les domaines de l'assistance sociale, des ORP et de l'école. Finalement, rares sont les compétences nouvellement décentralisées du canton vers les communes. Elles concernent des tâches que les communes financent et/ou mettaient déjà en œuvre, mais pour lesquelles elles n'avaient pas de compétences décisionnelles (par ex. les transports des élèves ou encore la médecine scolaire) (Jacot-Descombes, 2013). Dans ce contexte, la perception des secrétaires est éloquente sur le bilan des réformes ; ils estiment que leur commune

finance et met en œuvre davantage de tâches suite aux réformes et décide proportionnellement moins (enquête secrétaires communaux, 2009).

Face à ce constat, les villes se distinguent puisqu'elles ont souvent conservé des compétences spécifiques déléguées par les cantons à condition qu'elles aient les structures administratives et les ressources leur permettant de les assumer. Il s'agit par exemple à Berne des compétences de police²³ déléguées aux communes qui le souhaitent, ou encore dans le Jura de compétences déléguées aux communes de plus de 5000 hab. en matière d'aménagement du territoire (délivrance du permis de construire²⁴). Les disparités en matière d'allocation des tâches en fonction de la taille des communes sont confirmées par la perception des secrétaires communaux, ce qui met en évidence l'existence d'un fédéralisme asymétrique (Jacot-Descombes, 2011; 2013).

Les tâches communales

Les réformes fréquentes dans la répartition des tâches canton-communes et la diversité des répartitions en fonction des cantons rendent difficile la définition des compétences communales en Suisse. Peu de travaux en présentent une comparaison intercantonale (Giacometti, 1941; Dahinden, 1979; Grodecki, 2007). Il est toutefois possible, sur cette base, de dresser des tendances générales qui mettent en évidence les domaines où les communes assument des tâches d'intérêt local pour lesquelles, dans la plupart des cas, elles ont un pouvoir de décision étendu, voire une compétence exclusive. Ainsi, dans pratiquement tous les cantons, les communes ont de larges compétences dans des politiques dites « identitaires » (Braun, 2000), comme celles du sport, de la culture, des loisirs, de la gestion du patrimoine communal, de l'octroi du droit de cité, de la lutte contre le feu et de la police locale chargée des missions de base de la sécurité publique. Elles ont aussi une marge de manœuvre conséquente pour toutes les tâches liées à l'organisation de la commune, soit la planification et la gestion des finances communales, la fiscalité, l'organisation administrative communale ainsi que son développement en matière économique et touristique. Leurs compétences sont également généralement importantes dans les politiques à incidences spatiales, dans les domaines notamment de l'aménagement du territoire (plans d'affectation), de la construction et la gestion des bâtiments scolaires, des transports publics et scolaires, des mesures de restriction du trafic, de la construction des routes communales et de l'utilisation ac-

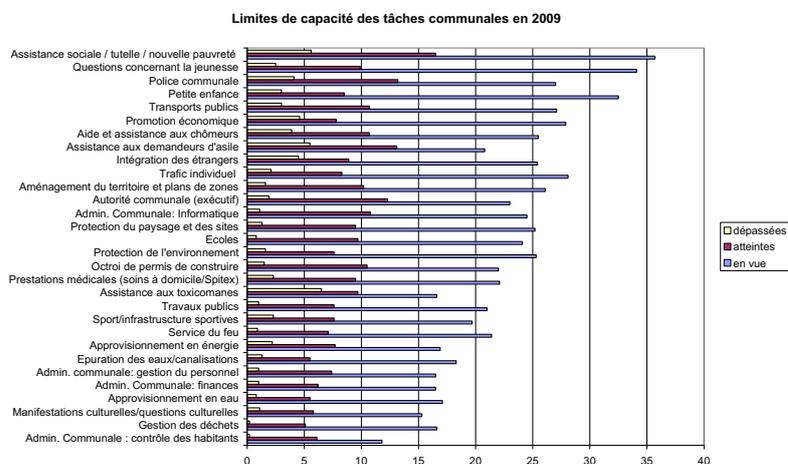
crue du domaine public. Enfin, elles possèdent une grande autonomie pour accomplir toutes les tâches qui viennent compléter ou soutenir l'offre sociale cantonale, notamment pour la petite enfance (par ex. les structures d'accueil), la jeunesse (par ex. l'accueil parascolaire) ou les personnes âgées (par ex. les centres de loisirs pour aînés).

Dans d'autres domaines, les compétences décisionnelles communales sont plus restreintes, voire inexistantes, tout comme *de facto* leur autonomie, quand bien même elles sont le plus souvent appelées à financer et à mettre en œuvre des politiques cantonales et fédérales telles que la politique d'asile (par ex. la mise à disposition de centres d'hébergement), la politique de l'environnement (par ex. le traitement des déchets, l'épuration des eaux), la politique de la santé (par ex. les soins à domicile, la lutte contre les dépendances, la promotion de la santé), l'assistance sociale et les prestations complémentaires AVS/AI, l'école et la formation professionnelle, le contrôle des habitants, la police administrative et du commerce, la police des constructions et enfin la protection civile (par ex. la construction d'abris, la défense incendie).

7 La remise en cause de l'espace institutionnel communal

Lorsque les communes ne parviennent plus à gérer la complexité de l'action publique, manquent de ressources administratives ou font face à des pressions cantonales qui s'exercent sur elles en terme d'efficacité et d'efficience de l'action publique et à des attentes toujours plus fortes de leurs citoyens en termes de cadre et de qualité de vie (Klöti, 2000), elles éprouvent le sentiment d'être à la limite de leur capacité dans l'accomplissement de leurs tâches communales. Le graphique 1 met ainsi en évidence qu'entre 5 et 15% des secrétaires communaux estiment que leur commune a atteint la limite de ses compétences d'intervention, et qu'entre 12 et 35% estiment que cette limite sera bientôt atteinte, tous domaines confondus. Les prestations principalement concernées relèvent de domaines d'intervention récents tels que la lutte contre la nouvelle pauvreté, la politique de la jeunesse et la petite enfance. Il est intéressant de noter que des limites de compétence ont également été atteintes, ou sont en voie de l'être, dans des domaines traditionnels d'intervention intercommunale (transports, promotion économique et aménagement du territoire) (Ladner et al., 2000).

Graphe 1: Limites de capacité des tâches communales en 2009 (en vue, atteintes, dépassées)



Source: enquête secrétaires communaux 2009, Nombre de réponses: de 554 à 1348 en fonction des domaines.

Outre les limites de capacité, il apparaît aussi clairement que l'espace de mise en œuvre des politiques publiques dépasse largement le cadre des frontières communales (Della Santa, 1996). Une distinction est dès lors réalisée entre espace fonctionnel et espace institutionnel (Leresche, 1996). Ceci pose clairement la question des limites de l'espace d'intervention communal (Klöti, 2000; Leresche, 2001; Horber-Papazian, 2001; Vatter, 2002). Dans ce contexte, trois réformes ont pris une place pré-

pondérante ces dernières années au niveau communal: la collaboration intercommunale, la fusion de communes et la mise sur pied des espaces d'agglomération que **le chapitre X** de ce manuel décrit en détail.

La collaboration intercommunale

Lorsqu'une commune peine à assumer une certaine tâche, par manque de ressources financières ou administratives, la solution a consisté depuis le 19^{ème} siècle à nouer une collaboration dans le domaine concerné avec une ou plusieurs communes voisines (Meylan, 1987; Horber-Papazian, 2001; Kübler et Ladner, 2003; Ladner et Steiner, 2003; Ladner, 2005). La collaboration intercommunale revêt une pluralité de formes en droit public ou privé (Horber-Papazian et Jacot-Descombes, 2007). Les formes les plus simples (convention, société simple) sont par définition dépourvues de la personnalité morale et employées par 35% des communes (enquête secrétaires communaux 2009). Des formes plus élaborées, toutes dotées de la personnalité morale, existent en droit privé : ce sont l'association, la société anonyme, la société coopérative ou encore la fondation. Elles sont utilisées par 16% des communes. Enfin, la forme à laquelle les communes recourent le plus souvent est la personne morale de droit public. Inscrite dans les législations cantonales, elle revêt plusieurs dénominations : le syndicat de communes ou intercommunal, le groupement intercommunal, l'association de communes (*Gemeindeverband*, *Zweckverband* et *Consortio*). Elle peut prendre la forme d'une association à but unique qui, comme son nom l'indique, a pour objet la mise en commun de certaines ressources pour intervenir ensemble dans un domaine spécifique (par ex. transports scolaires, traitement des eaux usées), ou à buts multiples, de sorte à permettre à plusieurs communes d'intervenir ensemble dans différents domaines connexes ou pas, selon ce que la législation cantonale autorise.

Les associations intercommunales à but unique sont organisées de manière semblable à la commune. Elles sont composées d'un conseil intercommunal (législatif), dont les délégués sont généralement nommés par les autorités communales, ainsi que d'un comité directeur (exécutif), en principe élu par les délégués du conseil intercommunal. Pour leur financement, les associations sont dépendantes des fonds qui leur sont alloués par les communes. Elles peuvent édicter des règlements et percevoir des émoluments et des taxes, mais elles ne sont pas habilitées à prélever des impôts (Perritaz, 2003 pp.229-230).

La collaboration intercommunale touche pratiquement tous les domaines de politique locale. Pratiquée depuis l'existence des communes, notamment dans les domaines traditionnels tels que l'école ou encore les transports, elle est ancrée dans les législations cantonales depuis les années 1960, dans le but de favoriser des économies d'échelles, notamment lors de construction d'infrastructures lourdes subventionnées par les niveaux supérieurs. Puis la collaboration a été progressivement employée pour les tâches sociales et de soins, soit celles pour lesquelles les communes sont devenues en partie des agents de mise en œuvre des cantons, suite à une professionnalisation et à une harmonisation des conditions-cadres (aide sociale et soins à domicile). Depuis les années 2000, la collaboration a fortement augmenté dans des domaines « identitaires » tels que la sécurité ou encore la lutte contre le feu (34%, respectivement 70% des communes collaborent dans ces domaines). La collaboration intercommunale progresse également dans le domaine des tâches résiduelles, telles que la politique de la jeunesse ou de la petite enfance, où les demandes des habitants sont en constante augmentation. Seuls quelques domaines à forts enjeux politiques, tels que l'aménagement du territoire, l'octroi des permis de construire et les travaux publics, restent peu sujets à la collaboration. Enfin, il est intéressant de relever que la collaboration est de plus en plus employée dans les espaces urbains, car elle permet aux villes de contrer les effets de débordement et de proposer des prestations élargies à leurs résidents dans les domaines tels que la sécurité, l'asile, l'intégration des étrangers, la culture, le logement, les transports publics, la promotion économique et le sport.

Depuis les années 1960 la collaboration intercommunale est en constante progression quel que soit le canton ou la taille des communes, à l'exception particulière de Glaris²⁵. Cette tendance est amenée à se maintenir puisque 85% des exécutifs considèrent que la collaboration intercommunale constitue pour eux la principale réforme territoriale. Le succès des associations intercommunales pose toutefois plusieurs problèmes. La nécessité de représenter la commune dans chaque association implique une charge importante pour les délégués, difficiles à recruter et peu constants dans leur engagement, ce qui explique un taux de rotation important. La juxtaposition de délégués et d'élus dans les associations à but unique tend également à péjorer la cohérence entre les décisions. En effet, la collaboration ne concernant généralement qu'une seule tâche, la coordination des décisions est difficile à instaurer à la fois

entre les structures communales et intercommunales et entre les structures intercommunales elles-mêmes. Le déficit démocratique est enfin relevé comme problématique par de nombreux auteurs (Iff et al., 2009; Steiner, 2002). Celui-ci s'explique par une délégation des compétences à des citoyens non élus ainsi que par l'absence d'outils de démocratie directe. Dans ce contexte, la pratique de la collaboration à but unique entraîne au niveau local une perte de vision d'ensemble de l'action publique, une baisse de la redevabilité et une dilution du pouvoir des élus (Steiner, 2002; Dafflon, 2002; Horber-Papazian, 2006; Iff et al., 2009).

Pour résoudre ces problèmes, les cantons tendent à préciser les exigences démocratiques des associations intercommunales, à l'instar du canton de Zurich²⁶, et à promouvoir l'association à buts multiples, qui réunit généralement des communes d'une même région situées sur un territoire contigu et qui partagent plusieurs tâches. Il existe des collaborations à géométrie variable, lorsque les membres ont le choix des tâches qu'ils souhaitent partager, et des collaborations à géométrie fixe, où les membres ont l'obligation de participer à l'ensemble des tâches qui peuvent être connexes (toucher un domaine particulier tel que la santé et regrouper toutes les tâches qui concernent ce domaine) ou non connexes (concerner des domaines différents). L'organisation de ces associations se base sur un organe exécutif, où sont en principe représentés les exécutifs des communes membres, et un organe législatif où siègent des citoyens élus par la population des mêmes communes (Perritaz, 2003). Dans ces associations, la participation des citoyens est assurée grâce aux outils de la démocratie directe que sont l'initiative et le référendum. Présentée par de nombreux auteurs²⁷ comme la solution la plus intéressante en termes de réforme territoriale, la mise sur pied de la collaboration à buts multiples est moins pratiquée que les associations à but unique (à l'exception du canton des Grisons où les associations régionales - sous formes d'associations à buts multiples - couvrent l'ensemble du territoire) (Rühli, 2012 p.11). Ce type d'organisation se heurte à la difficulté de trouver un accord de toutes les communes pour l'ensemble des tâches partagées et à la nécessité aujourd'hui de dissoudre des associations à but unique pour créer de nouvelles associations à buts multiples (Horber-Papazian et Jacot-Descombes, 2013). Une recherche réalisée sur les conditions d'une représentation commune de l'espace d'action publique au niveau local (Horber-Papazian et al., 2002) a également mis en évidence que les principales barrières à toute forme de collaboration sont liées à la disparité des ressources communales, à la

compétition qui existe le plus souvent entre les communes et à la crainte d'une perte de pouvoir.

Autant d'obstacles qui, sous la pression des problèmes à résoudre, sont en voie d'être surmontés dans les agglomérations, mais qui semblent encore bien présents dans les petites communes. Ces obstacles sont d'autant plus importants à surmonter que l'on sait que la collaboration est le plus souvent un préalable à la fusion. Dafflon et son équipe (2000) ont en effet démontré que plus les communes collaborent et créent par là des noyaux forts de collaboration sur un nombre de dossiers important, plus le passage à la fusion est aisé – fusions que la très grande majorité des cantons appellent de leurs vœux pour renforcer notamment les moyens d'intervention des communes et diminuer le nombre de leurs interlocuteurs.

La fusion de communes

Entre 1848 et 2012, le nombre de communes a diminué de 3203 à 2484. Ces dix dernières années, le processus de fusion s'est accéléré en Suisse. Ce phénomène qui ne touchait entre 1990 et 2000 que 7 cantons, s'est aujourd'hui étendu à 15 cantons. La fusion a donc mis du temps à démarrer en Suisse, mais aujourd'hui, elle est considérée comme une réforme incontournable pour la moitié des communes (enquête secrétaires communaux, 2009²⁸).

Ce constat est dû aux politiques de promotion de la fusion développées par les cantons, qui se traduisent par l'introduction au niveau de leur Constitution et dans le cadre de lois spéciales, de mesures permettant des réformes institutionnelles et financières favorisant la fusion (Steiner et Kaiser, 2011; Rühli, 2012). La majorité des cantons affichent ainsi une volonté forte de voir le nombre de leurs communes diminuer en développant des politiques incitatives et contraignantes de fusion de communes (ECOPLAN, 2009), tout en respectant la protection de l'autonomie communale de la Confédération et de la Charte européenne en la matière (Meyer, 2011 p.417). Si ces politiques peuvent se concrétiser par des mesures contraignantes (par exemple par un arrêté administratif où le parlement cantonal force les communes à fusionner lorsque ces dernières ne sont plus à même d'assumer leurs tâches ou lorsque la participation d'une commune est rendue nécessaire pour des questions de périmètre de fusion), les mesures les plus souvent pratiquées sont cependant incitatives. Il s'agit en particulier d'aides financières à la fusion et de campagnes d'information et de sensibilisation des autorités, à l'instar de ce que font les cantons les plus dynamiques en termes de ré-

duction du nombre de communes relatif, à savoir les cantons du Tessin, de Thurgovie et de Fribourg. Ces cantons ont par ailleurs établi un plan directeur des fusions, manifestant ainsi très clairement leur volonté en la matière. Il n'est donc pas surprenant que ce soit dans ces cantons qu'il y ait eu, ces dix dernières années, le plus de fusions de communes politiques, comme l'indique le tableau 8 qui présente tous les cantons dont le nombre de communes a diminué entre 1990 et 2012. Le cas du canton de Glaris fait figure d'exception dans l'histoire des fusions en Suisse puisque la réduction drastique de communes est due à une décision prise par le corps électoral cantonal en 2006 qui a voté le passage de 25 à 3 communes, à partir du 1^{er} janvier 2011.

Tableau 8: Diminution du nombre de communes en % et en nombre, de 1990 à 2012 par canton.

cantons	GL	TG	TI	FR	JU	SH	LU	GR	NE	VS	VD	BE	SO	SG	AG
Diminution en %	90	55	36	36	22	21	19	16	15	13	12	7	7	6	5
Nombre de communes supprimées	26	99	90	92	18	7	20	35	9	22	46	29	9	5	12

Source: Badac (liste officielle des communes de la Suisse) et propres calculs

Si l'on observe les fusions en Suisse, on constate qu'elles sont jusqu'à aujourd'hui surtout le fait de petites communes de moins de 500 habitants, dont l'endettement croît pour la moitié d'entre elles²⁹ et qui restent pour la plupart après fusion au-dessous du seuil de 2000 habitants. Ce phénomène est amené à se poursuivre puisque 70% des communes de moins de 500 habitants ont discuté de fusion entre 2005 et 2009 (enquête secrétaires communaux, 2009³⁰). Ainsi, alors qu'en 2005, seules 8% des communes avaient un projet de fusion concret (Steiner, 2003), ce chiffre a doublé puisqu'en 2009, 15% des communes étaient impliquées dans un tel processus. Parmi elles, 28% avaient moins de 500 habitants et 32% étaient des communes agraires. Par ailleurs, depuis 2005, un nouveau mouvement se dessine puisque des projets de fusion de communes d'agglomération avec leur commune centre ont été réalisés notamment à Lucerne, Lugano, Schaffhouse et Yverdon-les-Bains. Ces nouvelles fusions accréditent la théorie des noyaux forts (Dafflon et Perritaz, 2000). Si l'on se réfère aux résultats de l'enquête des secré-

taires communaux de 2009, les raisons des fusions ne sont plus uniquement réactives et dues à l'absence de relève politique, à des déficits financiers ou à la nécessité de faire des économies d'échelle³¹, mais également proactives, avec comme objectifs une redéfinition territoriale visant la coïncidence des espaces fonctionnels et institutionnels, une plus grande transparence des processus politico-administratifs et la recherche d'un repositionnement au niveau régional, cantonal voire national.

Les acteurs qui lancent les processus de fusion sont dans la moitié des cas les membres des exécutifs qui sont confrontés aux problèmes urgents que la fusion cherche à résoudre, les présidents de communes dans 39% des cas et le canton dans 24% des cas (enquête secrétaires communaux, 2009). Les citoyens sont rarement des déclencheurs. Souvent même, ils s'opposent à ce type de réforme pour des raisons fiscales (risque d'augmentation de l'impôt communal) et identitaires. L'identité communale caractérise la notion d'appartenance historique, culturelle, sociale et géographique à une communauté. Les études dans ce domaine montrent que le sentiment d'appartenance varie considérablement d'un individu à un autre (Medrano, 2010), et d'une commune à l'autre (Bühlmann, 2010). Quels qu'en soient les motifs (posséder un bien dans la commune, être lié à ses voisins, être fier de sa commune, participer à la vie politique locale, partager des intérêts communs), ce sentiment d'appartenance joue un rôle capital dans la vie politique et sociale des individus en Suisse (Ladner et Bühlmann, 2007; GFS Bern, 2011)³². Ceci explique que ce facteur identitaire puisse encore compromettre le succès des réformes de fusion de communes, qui de par leur effet centralisateur atteint *de facto* l'identité des communautés d'intérêts et les collectivités publiques qu'elles composent (Fetz, 2009).

8 Conclusion

Pour faire face à l'image contrastée des communes suisses qui se dégage de ce chapitre, renforcer leur rôle dans le système fédéraliste et pallier les difficultés qui sont les leurs à assumer leurs tâches, un certain nombre de mesures ont été prises : l'inscription des communes dans la Constitution fédérale, l'introduction de nouveaux systèmes de péréquation horizontale et verticale, des réformes de répartition des tâches canton-communes et des réformes territoriales. Quel bilan peut-on tirer de

ces réformes à travers la perception qu'en ont les acteurs locaux et les études qui ont été menées sur ces thèmes et qui sont citées dans le corps de l'article ?

Au début des années 2000, beaucoup ont salué l'inscription des communes dans l'article 50 de la Constitution. La portée de cette disposition est toutefois surtout symbolique : en entérinant la pratique du Tribunal fédéral, la nouvelle Constitution a opéré une mise à jour essentiellement formelle et n'a pas introduit de bouleversements majeurs, ce d'autant plus que les cantons sont pour la plupart opposés à voir les communes occuper une place plus importante dans l'architecture fédérale. Si l'on peut par ailleurs saluer la reconnaissance constitutionnelle des communes et des villes, le régime à deux vitesses que l'on craignait voir apparaître au début des années 2000 (Horber-Papazian, 2004; 2006) est en train de devenir réalité. En effet, les petites et moyennes communes, hors agglomération, forment progressivement des entités de deuxième zone, alors que les villes et leurs agglomérations jouissent de toutes les attentions politiques, liées aux mesures incitatives cantonales et fédérales pour en faire des zones urbaines durables, délimitées territorialement et attractives au niveau économique. Le risque d'un développement des communes à deux vitesses a cependant déjà été identifié par les autorités publiques des trois échelons, puisque la CTA a décidé de lutter contre cette tendance en introduisant les espaces ruraux dans la collaboration tripartite. La révision de nombreux systèmes de péréquation financière, qui vise à réduire les écarts entre communes, va dans le même sens, l'avenir dira si ces mesures auront permis de rééquilibrer la situation.

La révision de la répartition des tâches entre les cantons et les communes engagée dans 22 cantons entre 1995 et 2011 montre par ailleurs un mouvement de centralisation des tâches des communes vers les cantons, visant à assurer une homogénéité de l'offre de prestations et à appliquer le principe du décideur-payeur. Ce mouvement de centralisation s'accompagne cependant du maintien de plusieurs domaines conjoints entre les cantons et les communes, pour lesquels les cantons fixent les lignes directrices alors que les communes jouent le rôle d'agent de mise en œuvre et assument une part du financement des compétences décisionnelles. Ceci explique que les acteurs locaux interrogés dans le cadre des enquêtes présentées dans cet article estiment, dans leur majorité, que leur autonomie décroît.

Pour pallier le manque de structures administratives communales mis en évidence dans ce chapitre, renforcer la professionnalisation de la

mise en œuvre des politiques publiques et rationaliser l'offre de prestations au niveau local, les cantons confient de plus en plus des tâches aux communes en fonction de leur capacité à les assumer ou à s'organiser au niveau régional. Cette tendance confirme le développement d'un fédéralisme asymétrique. L'échelle communale est enfin fortement remise en question par les réformes territoriales décrites dans cet article. Il apparaît ainsi aujourd'hui très clairement que les acteurs communaux ont fait leurs, grâce aux expériences sur le terrain, toutes les théories relatives à la nécessaire coïncidence entre espaces institutionnels et fonctionnels. Le nombre de collaborations intercommunales et de processus de fusion en est la preuve. Ces réformes sont cependant aujourd'hui peu ambitieuses. Les communes fusionnées sont, dans la très grande majorité des cas, de petites communes de moins de 1800 habitants qui, pour agir, continuent à collaborer avec leurs voisines à travers des collaborations à but unique qui ont montré leurs limites. Dans ce contexte, les associations à buts multiples auxquelles recourent les agglomérations de Fribourg ou Berne sont une solution intéressante. Celle-ci se heurte cependant à un obstacle de taille, une autonomie financière strictement limitée aux tâches statutaires ce qui peut entraver leur développement. La parade à cette menace consisterait à leur accorder l'autonomie financière. Ceci reviendrait à créer un quatrième niveau. Ce sujet est aujourd'hui aussi tabou que ne l'était il y a 20 ans celui des fusions. Qu'en sera-t-il demain ?

Notes

- ¹ Tous les cantons connaissent un système dual où co-existent des communes politiques et bourgeoises, à l'exception de GE/VD/NE. Dans quatre cantons (FR/GL/SH/ZH), les communes politiques gèrent les communes bourgeoises (Bulliard, 2005). A AI, NW et SZ, ce sont des corporations de droit privé qui remplissent les fonctions de communes bourgeoises. Enfin, à BE, JU et SO, les communes sont mixtes, c'est-à-dire à la fois politiques et bourgeoises (adapté de Ladner et Steiner, 2009).
- ² Les communes scolaires existent dans les cantons de AI, BE, GL, NW, SG, TG, ZH (Grodecki, 2007 p.67).
- ³ Il existe un niveau infracommunal dans les cantons de OW, BE, ZU, SG, GR, VD (Geser, 1999).
- ⁴ Cst. du 23 octobre 1898, art. 70, RS/SZ 131.215.
- ⁵ Cst. du 18 mai 2003/14 septembre 2003, art. 70, RS/GR 131.226
- ⁶ A AI, seules des communes spéciales existent (communes scolaires, communes pour la gestion des incendies « Feuerschaugemeinde », etc.).
- ⁷ Sur la base du bilan de la population résidante permanente totale selon les districts et les communes, en 2012, source STATPOP, OFS.
- ⁸ Ces données sont issues de l'enquête suisse menée en 2008-09 auprès de tous les exécutifs des communes suisses. Le taux de réponse à cette enquête est de 53% (8111 présidents et membres des exécutifs communaux ont répondu au questionnaire, sur les 15100 présidents et membres que comptaient à l'époque les exécutifs communaux en Suisse). Cette enquête a été financée par le FNRS et a été menée conjointement par l'Institut de sociologie de l'Université de Zurich, le Centre de compétence pour le Public Management de l'Université de Berne et l'IDHEAP à Lausanne. Dans la suite du texte, les références à cette enquête sont notées « enquête exécutifs communaux 2009 ».
- ⁹ Rappelons que certains cantons, comme le Jura, Fribourg, Neuchâtel, Vaud, Genève ou quelques communes de Suisse alémanique ont introduit le droit de vote au niveau local pour les étrangers.
- ¹⁰ Les formes mixtes comprennent une assemblée de citoyens et un parlement communal.
- ¹¹ Ces données sont issues de l'enquête suisse menée en 2009-2010 auprès de tous les secrétaires des communes suisses. Le taux de réponse a été de 57.4%. (1491 secrétaires communaux sur 2596 ont accepté de répondre.) Cette enquête a été financée par le FNRS dans le cadre du projet ProDoc "local governance" et a été menée conjointement par le Centre de compétence pour le Public Management de l'Université de Berne et l'IDHEAP à Lausanne. Dans la suite du texte, les références à cette enquête sont notées « enquête secrétaires communaux 2009 ».
- ¹² Ladner (2002) souligne par ailleurs que dans plus de 50% des communes, les décisions prises le sont par 5 à 40% de la population ayant le droit de vote.
- ¹³ 55% des exécutifs des communes de plus de 20'000 habitants ont une formation universitaire contre environ 10% des exécutifs des petites communes (0-1000 hab.) (enquête exécutifs communaux, 2009).
- ¹⁴ Selon les enquêtes auprès des secrétaires 2009/2005, 33% des communes de moins de 500 habitants externalisaient leurs prestations en 2009, respectivement 14% en 2005.
- ¹⁵ La moyenne des dépenses des autorités locales de trois pays (Allemagne, Autriche et Espagne) qui comptabilisent les dépenses sur trois niveaux (local, Etat, central) était de 19% en 2009, propres calculs sur la base de OECD (2012), "Comptes des adminis-

- trations publiques: Finances publiques et l'emploi: les dépenses", Statistiques de l'OCDE sur les comptes nationaux (database). [consulté le 18 décembre 2012].
- ¹⁶ Depuis 2008, les cantons concluent avec la Confédération des conventions programmes pour obtenir des subventions fédérales, dont ils reversent une part aux communes si ces dernières ont accompli la tâche concernée. La base légale de cet instrument est donnée par l'art. 46, al. 2, de la Constitution fédérale du 18 avril 1999 (RS 101).
- ¹⁷ Créée en 1897, l'Union des villes suisses comptait, en 2012, 125 membres. Ses objectifs principaux sont les suivants:
- La reconnaissance des villes et des communes comme partenaires de la Confédération et des cantons.
 - Le droit de participation directe, au niveau fédéral, des grandes villes et des communes importantes pour toutes les affaires qui les touchent directement ou indirectement.
 - Une politique fédérale intégrant le fait que la Suisse est devenue un pays urbanisé et contribuant à résoudre les problèmes d'importance nationale que connaissent les villes.
- ¹⁸ L'Association des communes suisses a été fondée en 1953. En 2012, 1768 communes et villes étaient membres de l'Association. Selon ses statuts, l'Association des Communes suisses a pour but de *"favoriser la sauvegarde des intérêts communs des communes suisses en tant que troisième force fédérative de notre État fédéral. Elle prend en considération les particularités qui leur sont propres et soutient les efforts visant à défendre leur autonomie et leur capacité d'autogestion."*
- ¹⁹ Ces questions sont développées dans le chapitre X 'agglomérations' dans ce manuel.
- ²⁰ Références dans les Constitutions cantonales: BL (art. 49, al. 1), GR (art. 12), JU (art. 75, al. 1), NW (art. 54, al. 4), SO (art. 30, al. 3), TI (art. 41, al. 1) (Fiechter, 2010).
- ²¹ Une association faîtière politique existe dans tous les cantons à l'exception de Bâle-Ville et de Glaris, cantons qui ne comptent que 3 communes (Mueller, 2013 p.9).
- ²² Dans les cantons de AG, BE, FR, SG, SO, TG et ZH, les préfets sont élus par la population et dans les cantons de BL, LU, VD et VS, les préfets sont nommés (Mueller, 2011 p.218).
- ²³ Par exemple, délégation de compétences de police judiciaire, cf. Loi sur la police du 8 juin 1997 (RS/BE 551.1, art. 8)
- ²⁴ Décret concernant le permis de construire (DPC) du 11 décembre 1992, art. 8, al. 1 (RS/JU 701.51).
- ²⁵ L'exception glaronnaise est due à une diminution drastique du nombre de ses communes de 25 à 3 en 2011.
- ²⁶ Art. 93, Constitution de Zurich du 27 février 2005 (RS/ZH 131.211).
- ²⁷ Selon les chercheurs, la collaboration à buts multiples est une solution possible, voire idéale, et ceci depuis les années 1970 (Geser, 1999; Dafflon et Perritaz, 2003).
- ²⁸ Selon l'enquête 2009, 49.5% des secrétaires communaux ont affirmé qu'il y avait un projet de fusion discuté avec des communes voisines depuis 2005.
- ²⁹ 56% des communes engagées dans un projet de fusion en 2009 avaient observé une augmentation de leur endettement entre 2004 et 2009, enquête auprès des secrétaires 2009.
- ³⁰ Selon l'enquête 2009, 69.8% des secrétaires communaux des communes de moins de 500 hab. ont affirmé qu'il y avait un projet de fusion discuté avec des communes voisines depuis 2005.
- ³¹ Il faut noter qu'une étude récente démontre que les fusions entraînent des économies d'échelle pour les petites communes alors que pour les villes l'effet contraire est ob-

servé (Baumeler, 2011).

- ³² Les habitants en Suisse sont d'abord attachés à leur commune et ensuite aux autres échelons du territoire. Ce résultat se base sur une enquête menée depuis 2004. La commune est toujours la première entité géographique à laquelle les personnes interrogées se sentent le plus appartenir. En 2011, 44% des interviewés ont cité la commune, puis 20% la Suisse, 18% le canton, 14% la région linguistique et 2% l'Europe et 2% le monde.

Bibliographie

- Aubert, J.-F., 1983. *Petite histoire constitutionnelle de la Suisse*. 4e édition. Berne: Francke.
- Aubert, J.-F. et MAHON, P., 2003. *Petit commentaire de la Constitution fédérale de la Confédération suisse du 18 avril 1999*. Zurich/Bâle/Genève: Schulthess.
- Auer, A., éd., 2003. *La démocratie communale en Suisse: vue générale, institutions et expériences dans les villes 1990-2000*. Genève: Centre d'études et de documentation sur la démocratie directe.
- Bassand, M., 2004. *La métropolisation de la Suisse*. Lausanne: PPUR.
- Baumeler, D., 2011. *Skalenenträge auf Gemeindeebene: Eine theoretische und empirische Betrachtung*. Master-Arbeit. St. Gallen: Universität St. Gallen.
- Bellanger, F., 2007. Le contentieux communal genevois. In: Tanquerel, T. et Bellanger F., éd., *L'avenir juridique des communes: Journée de droit administratif 2007*. Zurich: Schulthess, pp.125-157.
- Braaker, C., 2000. Die Gemeindeautonomie. In: Fleiner, T., Forster, P., Mistic, A. et Thalmann, U., éd., *Die neue schweizerische Bundesverfassung. Föderalismus, Grundrechte, Wirtschaftsrecht und Staatsstruktur*. Bâle/Genève/Munich: Helbing & Lichtenhahn, pp.225-249.
- Braun, D., 2000. *Public Policy and Federalism*. Aldershot [etc.]: Ashgate.
- Bühlmann, M., 2010. Kommunale Identität. *Zeitschrift für vergleichende Politikwissenschaft*, 4 (2), pp.203-231. doi:10.1007/s12286-010-0088-4.
- Bulliard, P., 2005. Local Government in Switzerland. In: Steytler, N., *The Place and Role of Local Government in Federal Systems*. Johannesburg: Konrad-Adenauer-Stiftung, pp.123-147.
<http://citeseerx.ist.psu.edu/viewdoc/download?doi=10.1.1.118.5562&rep=rep1&type=pdf#page=129>
- Bützer, M., 2005. Continuity or Innovation? Citizen Engagement and Institutional Reforms in Swiss Cities. In: Reynaert, H., Delwit, P., Pilet, J.-B. et Steyvers, K., éd., *Revolution or Renovation? Reforming Local Politics in Europe*. Bruges: Vanden Broele, pp.213-234.
- Conseil de l'Europe, 1985. *Charte européenne de l'autonomie communale*. <http://conventions.coe.int/treaty/fr/treaties/html/122.htm>
- Conseil de l'Europe, 1995. *La taille des communes, l'efficacité et la participation des citoyens*. Communes et régions d'Europe n° 56, Strasbourg: Les Éditions du Conseil de l'Europe.
- Conseil fédéral, Département fédéral de l'environnement, 2011. *Confédération, Cantons, Villes et Communes décident de reconduire la Conférence tripartite sur les agglomérations*. <http://www.are.admin.ch/dokumentation/00121/00224/index.html?lang=fr&msg-id=42727>
- Dafflon, B. et Perritaz, S., 2000. *L'influence de la taille des communes sur leur degré d'autonomie budgétaire: présentation d'une méthode d'analyse et application aux communes fribourgeoises*. Fribourg: Faculté des sciences économiques et sociales.

- Dafflon, B. et Perritaz, S., 2003. *De la définition de l'agglomération à la délimitation de son périmètre: éléments de réflexion pour une démarche de référence*. BENEFRIC Centre d'Etudes en Économie du Secteur public (CEEP). Fribourg: Université de Fribourg.
- Dafflon, B., 2002. *Structures communales: Qu'est-ce qui distingue la collaboration intercommunale, l'agglomération et la fusion?* Journée d'étude: Réformes et politiques communales, Berne, 5 Novembre 2002.
- Dahinden, P., 1979. *Le partage des compétences entre l'État et la commune en droit suisse*. Lausanne: éditeur.
- Della Santa, M., 1996. *Dalla collaborazione alla fusione: Analisi degli aspetti economici, istituzionali e sociologici del comune*. Thèse de doctorat. Vico Morcote/Fribourg: Université de Fribourg, département d'économie politique.
- ECOPLAN, 2009. *Evaluation Gemeindefusionsgesetz Kurzbericht im Auftrag des Amtes für Gemeinden und Raumordnung (AGR) des Kantons Bern*, 18. Februar 2009.
- Fetz, U., 2009. *Gemeindefusion: Unter besonderer Berücksichtigung des Kantons Graubünden*. Zürcher Studien zum öffentlichen Recht. Zurich: Schulthess.
- Fiechter, J., 2010. *Politische Gemeinden und lokale Autonomie in der Schweiz: Eine Studie zur normativen Bedeutung und empirischen Erfassung der Gemeindeautonomie und Ihre Ausprägung im kantonalen und lokalen Vergleich*. Lausanne: IDHEAP.
- Föderalismuskonferenz, 2005. *Der kooperative Föderalismus vor neuen Herausforderungen*. Freiburg, 1. Nationale Föderalismuskonferenz. Bâle/Munich: Institut für Föderalismus/ Helbing & Lichtenhahn.
- Geser, H., 1999. Die Gemeinden in der Schweiz. In: *Manuel de la politique suisse*. Zurich: NZZ Verlag, pp.421-468.
- Geser, H., Höpflinger, F., Ladner, A., Meuli, U. et Schaller, R., 1996. *Die Schweizer Gemeinden im Kräftefeld des gesellschaftlichen und politisch-administrativen Wandel*. Schlussbericht NF-Projekt Nr. 12-32586-92. Zurich: Soziologisches Institut der Universität Zürich.
- Geser, H., Meuli, U., Ladner, A., Steiner, R. et Horber-Papazian, K., 2011. *Die Exekutivmitglieder in den Schweizer Gemeinden: Ergebnisse einer Befragung*. Glarus: Rüeeggler.
- GFS Bern, 2011. *Vertrauen in Marke Schweiz, Misstrauen in Märkte der Welt*. Credit Suisse Identitätsbarometer 2011.
- Giacometti, Z., 1941. *Das Staatsrecht der schweizerischen Kantone*. Zurich: Polygraphischer Verlag.
- Grisel, A., 1984. *Traité de droit administratif*. Neuchâtel: Ides et Calendes.
- Grodecki, S., 2007. Les compétences communales: Comparaison intercantonale. In: Tanquerel, T. et Bellanger, F., eds. *L'avenir juridique des communes: Journée de droit administratif 2007*. Zurich: Schulthess, pp.25-77.
- Horber-Papazian, K., 2004. *L'intervention des communes dans les politiques publiques*. Thèse de doctorat. Lausanne: EPFL.
- Horber-Papazian, K., éd., 2001. *L'espace local en mutation*. Lausanne: PPUR.
- Horber-Papazian, K., et Jacot-Descombes, C., 2013. Réformes territoriales et gouvernance. In: Vodoz, L., Thévoz, L. et Faure, P. *Les horizons de la gouvernance territoriale*. Lausanne : PPUR, pp.29-43.

- Horber-Papazian, K., et Jacot-Descombes, C., 2007. La collaboration intercommunale en Suisse. In: Tanquerel, T. et Bellanger, F., éd. *L'avenir juridique des communes: Journée de droit administratif 2007*. Zurich: Schulthess, pp.105-123.
- Horber-Papazian, K., Bassand, M., Racine, J.-B., Clivaz, C., Terribilini, S., Chaves, G., Guimera, J. et Zepf, M., 2002. *Les conditions d'une représentation commune de l'espace d'action publique au niveau local*. Rapport final de recherche destiné à la division 1 du FNS. Lausanne: IDHEAP.
- Horber-Papazian, K., 2006. Les communes. In: *Manuel de la politique suisse*. Zurich: NZZ Verlag, pp.233-258.
- Iff, A., Sager, F., Herrmann, E. et Wirz, R., 2009. *Interkantonale und interkommunale Zusammenarbeit*. Berne: KPM. <http://edudoc.ch/record/37781/files/OAK.pdf>
- Insee, 2009. *La population légale des communes*. Insee Premier. http://www.insee.fr/fr/themes/document.asp?reg_id=0&ref_id=ip1217#inter5
- Jacot-Descombes, C., 2011. *Réformes de répartition des tâches canton communes en Suisse*. Québec: ENAP.
- Jacot-Descombes, C., 2013. *A la croisée des modèles du fédéralisme fiscal et coopératif: les résultats des réformes cantons-communes en Suisse*. Thèse de doctorat. Lausanne: UNIL/IDHEAP.
- Klöti, U., 2000. Regieren im verflochtenen dreistufigen Föderalismus. In: Knoepfel, P. et Linder, W., éd. *Verwaltung, Regierung und Verfassung im Wandel. Gedächtnisschrift für Raimund E. Germann*. Bâle/Genève: Helbing & Lichtenhahn, pp.17-29.
- Knapp, B., 1986. Les rôles du pouvoir législatif et exécutif dans la procédure législative en Suisse. In: Knapp, B., Wertenschlag, R. et al., éd. *Pouvoir exécutif et pouvoir législatif: la responsabilité pré- et post-contractuelle*. Recueil des travaux présentés aux deuxièmes journées juridiques yougoslavo-suisse. Zurich: Schulthess, pp.3-19.
- Koller, C., Hirzel, A., Rolland, A.-C. et De Martini, L., éd., 2012. *Staatsatlas: Kartografie des schweizer Föderalismus = Atlas De l'Etat: Cartographie du fédéralisme suisse*. NZZ Libro. Zurich: NZZ Verlag.
- Kölz, A., et Kuster, S., 2002. Der 'Städteartikel' der neuen Bundesverfassung. *Zeitschrift für schweizerisches Recht*, 121(2), pp.137-169.
- Kriesi, H., 1998. *Le système politique suisse*. 2e édition. Paris: Economica. Collection politique comparée.
- Kübler, D. et Ladner, A., 2003. Local Government Reform in Switzerland. More for than by - but what about of? In: Kersting, N. et Vetter, A., éd. *Reforming Local Government in Europe. Closing the Gap between Efficiency and Democracy*, Vol. 4. Opladen: Leske und Budrich, pp.137-155.
- Ladner, A., Arn, D., Friedrich, U., Steiner, R. et Wichterich, J., 2000. *Gemeindereformen zwischen Handlungsfähigkeit und Legitimation*. Berne: Institut für Politikwissenschaft und Institut für Organisation und Personal.
- Ladner, A., 2001. Les communes suisses en mutation: causes, facteurs de déclenchement et stratégies des projets de réforme actuels. In: Leresche, J.-P., éd. *Gouvernance locale, coopération et légitimité*. Paris: Pédone, pp.???

- Ladner, A., 2002. Size and direct democracy at the local level: the case of Switzerland. *Environment and Planning C: Government and Policy*, 20, pp.813-828.
- Ladner, A., 2005. Switzerland: Reforming small autonomous municipalities. In: Denters, B. et Rose, L. E., eds. *Comparing Local Governance: Trends and Developments*. Basingstoke/New York: Palgrave Macmillan, pp.139-154.
- Ladner, A. et Steiner, R., 2003. Die Schweizer Gemeinden im Wandel: Konvergenz oder Divergenz? *Swiss Political Science Review*, 9(1), pp.233-259.
- Ladner, A. et Bühlmann, M., 2007. *Demokratie in den Gemeinden: Der Einfluss der Gemeindegrosse und anderer Faktoren auf die Qualität der lokalen Demokratie*. Zurich: Rüegger.
- Ladner, A., 1991. *Politische Gemeinden, kommunale Parteien und lokale Politik: Eine empirische Untersuchung in den Gemeinden der Schweiz*. Zurich; Seismo Verlag, Sozialwissenschaften und Gesellschaftsfragen.
- Ladner, A. et Steiner, P., 2009. *Commune*. Consulté décembre 20, 2012 (<http://www.hls-dhs-dss.ch/textes/f/F10261.php>).
- Leresche, J.-P., 1996. Les nouvelles échelles de gestion urbaine: entre conflit et coopération. In: Jaccoud, C. et al., eds. *Raison et déraison de la ville. Approches du champ urbain*. Lausanne: PPUR.
- Leresche, J.-P., 2001. *Gouvernance locale, coopération et légitimité: le cas suisse dans une perspective comparée*. Paris: Pédone.
- Linder, W., 1999. *Schweizerische Demokratie. Institutionen - Prozesse - Perspektiven*. Berne: Haupt.
- Linder, W., 2012. *Schweizerische Demokratie: Institutionen, Prozesse, Perspektiven*. 3. Auflage. Berne: Haupt.
- Medrano, J. D., 2010. Unpacking European identity. *Politique européenne*, 30(1), pp.45-66.
- Meyer, K., 2011. *Die Gemeindeautonomie ist im Wandel*. [http://verdi.unisg.ch/www/edis.nsf/wwwDisplayIdentifier/3838/\\$FILE/dis3838.pdf](http://verdi.unisg.ch/www/edis.nsf/wwwDisplayIdentifier/3838/$FILE/dis3838.pdf)
- Meylan, J., 1987. *Les communes suisses*. Lausanne: Imprimerie A. Groux.
- Mueller, S., 2011. The Politics of Local Autonomy: Measuring Cantonal (De)Centralisation in Switzerland. *Space and Polity*, 15 (3), pp.213-239.
- Mueller, S., 2013. Shared Rule in Federal Political Systems: Conceptual Lessons from Subnational Switzerland. *Publius: The Journal of Federalism*, pp.1-27.
- Moor, P., 1992. *Droit administratif. Volume III. L'organisation des activités administratives. Les biens de l'État*. Berne: Stämpfli.
- Nüssli, K., 1985. *Föderalismus in der Schweiz: Konzepte, Indikatoren, Daten*. Grösch: Rüegger.
- Peregrina, D., 2007. La surveillance des communes. In: Tanquerel, T. et Bellanger, F., eds. *L'avenir juridique des communes: Journée de droit administratif 2007*. Zurich: Schulthess, pp.159-175.
- Perritaz, S., 2003. *Intercommunalité, agglomération et fusion de communes: l'optimal et le possible dans les zones urbaines suisses*. Série thèses de doctorat. Fribourg: Centre d'études

en économie du secteur public, Département d'économie politique, Université de Fribourg.

Rühli, L., 2012. *Autonomie communale entre illusion et réalité, structures communales et politique structurelle communale des cantons*. Avenir Suisse. <http://www.avenir-suisse.ch/fr/15464/monitoring-des-cantons-4-autonomie-communale-entre-illusion-et-realite/>

Schuler, M., Dessmontet, P. et Joye, D., 2005. *Les niveaux géographiques de la Suisse*. Neuchâtel: Office fédéral de la statistique.

Seiler, H., 2001. Gemeinden im schweizerischen Staatsrecht. In: Thürer, D., Aubert, J.-F. et Müller, J. P., eds. *Verfassungsrecht der Schweiz / Droit constitutionnel suisse*. Zurich: Schulthess, pp.491-506.

Stadler H., 2010. *Communauté*. <http://www.hls-dhs-dss.ch/textes/f/F8970.php>

Steiner, P., 2009. *Commune*. <http://www.hls-dhs-dss.ch/textes/f/F10261.php>

Steiner, R. et Kaiser, C., 2011. *Resultate der Befragung der kantonalen Verwaltung*. Berne: KPM.

Steiner, R., 2003. The Causes, Spread, and Effects of Intermunicipal Cooperation and Municipal Mergers in Switzerland. *Public Management Review*, 5(4), pp.551-571.

Steiner, R. et Ladner, A., 2006. Die Schweizer Gemeinden im Fokus-Ergebnisse der Gemeindebefragung 2005. In: Glatthard, A. et Isch, U., eds. *Perspektiven für Gemeindefinanzen*. Berne: éditeur, pp.8-35.

Steiner, R., 2002. *Interkommunale Zusammenarbeit und Gemeindegemeinschaften in der Schweiz: Erklärungsansätze, Umsetzungsmöglichkeiten und Erfolgsaussichten*. Berne [etc.]: Haupt.

Traunmüller, R., Stadelmann-Steffen, I., Ackermann, K. et Freitag, M., 2012. *Zivilgesellschaft in der Schweiz: Analysen zum Vereinsengagement auf lokaler Ebene. Freiwilligkeit*. Zurich: Seismo-Verlag, Sozialwissenschaften und Gesellschaftsfragen.

Vatter, A., 2002. Föderalismus. In: Klöti, U. et al., eds. *Manuel de la politique suisse*. Zurich: NZZ Verlag, pp.78-109.

Zimmerli, U., 2002. Neue Bundesverfassung und föderalistische Strukturen. In: Gauch, P. et Thürer, D., eds. *Die neue Bundesverfassung: Analysen, Erfahrungen, Ausblick*. Zurich: Schulthess, pp.79-104.