



Institut de hautes études en administration publique
Swiss Graduate School of Public Administration
Institut universitaire autonome

Unité de Politiques locales et d'Évaluation
des politiques publiques

Politique locale ; Les communes en action

Support de cours

Prof. Katia Horber-Papazian (2004)

Lausanne : IDHEAP - 120 pages

TABLE DES MATIERES

INTRODUCTION	p. 6
PARTIE I : LES COMMUNES ET L'ORGANISATION POLITIQUE	p. 8
La place des communes dans le système fédéraliste suisse	p. 9
La répartition des tâches et des charges entre cantons et communes	p. 23
Les aléas de la restructuration de l'espace local : collaboration intercommunale, fusions, régionalisation	p. 36
PARTIE II : LES MOYENS DE L'ACTION COMMUNALE	p. 54
Les stratégies de décision et de communication	p. 55
La nouvelle gestion publique	p. 65
Le pilotage des politiques communales	p. 74
PARTIE III : L'ESPACE COMMUNAL COMME ENJEU LOCAL CENTRAL	p. 84
L'aménagement du territoire	p. 85
Les politiques à incidence spatiale et la capacité d'intervention communale	p. 97
BIBLIOGRAPHIE GENERALE	p. 115

INTRODUCTION

Le cours de politique locale de l'IDHEAP a été créé par le Prof. Wolf Linder en 1987. En 1988 et 1989, les profs Dieter Freiburghaus et Peter Knoepfel reprirent le flambeau. En 1990, c'est en collaboration avec le prof. Dieter Freiburghaus que l'Unité de politique locale et d'évaluation des politiques publiques a eu pour la première fois la charge de cet enseignement qu'il a assuré seul dès 1991. Voilà ainsi 10 ans que l'Unité dispense le cours de politique locale à l'IDHEAP. Au fil de ces années, celui-ci s'est progressivement construit, en interaction avec les participants et au travers de l'implication de mon unité dans divers mandats et projets de recherche menés au niveau communal. Au terme d'une telle période, il a paru nécessaire de rassembler les éléments de cet enseignement au sein d'un recueil de textes. Ce dernier devrait dès lors remplir plusieurs fonctions. En premier lieu, il jouera désormais le rôle de support du cours. En second lieu, il devrait permettre de présenter sous une forme unifiée un certain nombre d'éléments d'information et d'analyse sur la réalité locale que l'on ne trouve généralement que de manière éparse et présenter ainsi une sorte de bilan à ce sujet au tournant du siècle.

Si les textes rassemblés ici ont déjà été distribués à la volée 1999-2000 des étudiants en politique locale, cette première version des notes de cours n'est en rien définitive. Elle continuera en effet à être perpétuellement retravaillée et enrichie selon les mêmes modalités que les années précédentes. Relevons que, souvent, ces textes sont accompagnés de matériel pédagogique à l'usage des participants au cours tels que jeux de rôles, études de cas ou travaux de groupe, qui ont pour objectif de simuler des situations réelles de décision et d'action.

Les divers textes composant ce recueil constituent des supports pour des journées spécifiques d'enseignement consacrées à l'un ou l'autre aspect de la question locale ; ils ont une logique interne propre mais s'articulent cependant tous autour du problème de l'action communale inscrite dans son environnement politique, géographique, culturel, social, etc. Ces textes ont ainsi été agencés de manière à souligner 3 enjeux déterminants pour le local ; sa place et son organisation institutionnelles, ses moyens d'action, son territoire. Trois dimensions importantes de la gestion communale ne seront cependant que très succinctement abordées puisque traitées dans le cours par d'autres intervenants : il s'agit de la gestion du personnel

(prof. Emery, IDHEAP), des finances publiques (M. Altermath, Directeur du Service des finances de la Ville de Vevey) et des questions juridiques (prof. Manfrini, IDHEAP).

Le document qui suit présentera dans une première partie les éléments politiques et institutionnels relatifs à la problématique locale. Ainsi, après avoir décrit la place des communes dans le système politico-administratif suisse, sera abordé la question de la répartition des tâches canton-communes à l'heure où beaucoup de cantons ont entamé des processus de redéfinition du partage des responsabilités. Enfin, la restructuration institutionnelle de l'espace local sera analysée sous les angles de la collaboration intercommunale, de la régionalisation et de la fusion de communes.

La deuxième partie sera consacrée aux moyens de l'action communale. Ceux-ci seront abordés de trois manières. En premier lieu, les divers modes d'intégration des acteurs dans le cadre de la stratégie de décision au niveau local seront présentés. En second lieu, l'accent sera mis sur des nouveaux modes d'organisation et d'action politiques en abordant le dossier de la nouvelle gestion publique. Enfin, en troisième lieu, une manière innovatrice et rationnelle de gestion de la mise en œuvre des politiques publiques sera présentée, à savoir le pilotage des dites politiques.

La troisième et dernière partie se focalisera sur un élément particulièrement déterminant de la réalité communale et qui constitue un enjeu majeur du local : le territoire communal. Son aménagement fera ainsi l'objet d'un texte spécifique. Une seconde contribution examinera le problème de la mise en œuvre des politiques à incidence spatiale ; ces dernières constituent un défi si important pour l'espace local qu'elles soulèvent tout le problème des moyens d'opposition que les communes ont à disposition pour réagir à des projets non désirés et pour être intégrées dans les processus de décision, ce qui montrera que c'est aussi en partie grâce à de telles politiques que les communes sont parvenues à s'imposer comme un interlocuteur incontournable.

Enfin, ce support de cours n'aurait pas pu voir le jour sans l'apport de tous les collaborateurs passés et présents de l'Unité de politique locale de l'IDHEAP. Il faut donc saluer ici particulièrement Serge Terribilini, Alexandre Mariéthoz, Gabriela Chaves, Thierry Durand, Lionel Eperon, Anne-Béatrice Bullinger et Martin Benninghoff.

**PARTIE I : LES COMMUNES ET L'ORGANISATION
POLITIQUE**

LA PLACE DE LA COMMUNE DANS LE SYSTEME FEDERALISTE SUISSE

Les communes dans le système politique suisse

Les communes forment, depuis le Moyen-Age, une entité publique fondamentale maillant l'ensemble de l'espace. On peut les définir comme étant des collectivités publiques territorialement décentralisées. C'est dire que tout projet, public ou privé, s'ancre, à un moment ou à un autre, pour sa réalisation, sur le territoire d'une commune. Cette dernière est ainsi le réceptacle ultime et essentiel de toutes les activités humaines. A partir d'un tel point de vue, il est évident que les communes ne sont pas ces entités un peu désuètes, dépassées et inefficaces que l'on présente parfois, mais bien l'échelon central de toute entreprise politique. Cette position n'est évidemment pas sans poser moult problèmes, que ce soit dans le cadre de leurs capacités propres à agir, de leurs relations avec les instances supérieures ou de l'adaptation de leurs structures aux problèmes à résoudre.

Les communes, niveau d'action publique incontournable, doivent faire face, depuis plusieurs décennies, à des défis de plus en plus nombreux et de plus en plus difficiles. Leur position dans le système suisse peut être abordée de diverses manières. Ce texte permet de brosser un premier tableau de l'objet d'étude et de poser un certain nombre de points fondamentaux à son sujet. Sont ainsi passés en revue, la place des communes dans le système fédéraliste suisse, le caractère de diversité que représentent les communes, l'autonomie communale et, enfin, les défis que les communes sont appelées à relever.

Les communes dans le système fédéraliste

Le système fédéraliste helvétique est construit sur trois niveaux politiques : le niveau fédéral formé par la Confédération ; le niveau cantonal formé de 26 cantons souverains, en tant que leur souveraineté n'est pas limitée par la Constitution fédérale et qui exercent tous les droits qui ne sont pas délégués au pouvoir fédéral (art. 3 de la Cst fédérale) ; le niveau communal formé de **2880 communes** qui exercent leurs compétences dans les limites fixées par le droit cantonal. L'institution communale relève en effet de la souveraineté cantonale : chaque canton définit les différents types de communes qu'il reconnaît, leur organisation et leurs compétences.

L'existence des communes repose sur les constitutions cantonales. Les communes sont dotées de la personnalité juridique de droit public et privé et ont des attributions générales de puissance publique au niveau local. Elles sont ainsi des collectivités publiques administrativement décentralisées lorsqu'elles participent à la mise en œuvre de lois fédérales ou cantonales, et politiquement décentralisées lorsqu'elles prennent des décisions selon une procédure démocratique et de façon indépendante. Le tableau ci-dessous permet, de façon succincte, de comparer la place des cantons et des communes dans le système fédéraliste.

Tableau 1. Comparaison entre cantons et communes

<i>Cantons</i>	<i>Communes</i>
L'existence des cantons est garantie par la Constitution fédérale. Toute modification des frontières cantonales implique l'accord des populations concernées et des constituants (majorité du peuple et des cantons).	L'existence des communes est garantie soit explicitement soit implicitement par les constitutions cantonales. Une modification des frontières communales peut, dans certaines constitutions cantonales, être imposée par le Parlement cantonal.
Les cantons organisent librement leurs autorités législative, exécutive, juridique et leur administration comme ils défendent les droits de leurs citoyens.	Dans le cadre des normes cantonales, les communes organisent librement leurs autorités et leur administration.
Les cantons choisissent leurs autorités.	Les communes choisissent 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.
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.
Les cantons ne sont pas soumis à un contrôle politique d'opportunité, mais leur constitution, leurs lois et leurs plans directeurs d'aménagement du territoire sont soumis à l'approbation du Parlement ou 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.	Les communes sont soumises à la surveillance cantonale (contrôle de légalité et d'opportunité).
Les cantons participent avec des droits égaux à la formation et à l'expression de la volonté nationale.	Les communes participent à la formation de l'expression de la volonté nationale.

Tableau adapté de : Jean-François Aubert, Traité de droit constitutionnel suisse, Editions Ides et Calendes, Neuchâtel, 1993

Les relations des communes avec la Confédération

Les communes ont longtemps entretenu des relations juridico-politiques ambiguës avec la Confédération. Non mentionnées explicitement dans la Constitution fédérale de 1874, elles l'étaient cependant implicitement dans plusieurs dispositions légales, au nom d'une nécessité de coordination et d'uniformisation de la mise en œuvre. Ainsi, l'ancienne Constitution fédérale les mentionnait soit explicitement, soit implicitement dans plusieurs dispositions légales, comme en témoignent très clairement les articles 31 quinquies, 42 quinquies, 43 et 44.

Sur la base de ce constat, plusieurs auteurs de doctrine juridique considéraient que la Confédération ne faisait que reconnaître une institution dont le fondement demeurerait toutefois le droit cantonal. En accord avec ce point de vue, le Tribunal fédéral estimait que la garantie de l'autonomie communale ne constituait pas non plus un droit fédéral non écrit, ce qui a suscité des controverses, eu égard non seulement à la réalité socio-politique et à la place des communes dans le système fédéraliste helvétique, mais également à leur mention constante dans de nombreuses législations cantonales, voire même fédérales. Comme l'a écrit Pierre Moor (1992), « il est évident que l'on ne peut faire comme si la Confédération ignorait la commune, la considérant comme une matière purement interne à chaque canton (...). Elle figure dans le texte de la Constitution fédérale ». Elle connaît en particulier « le droit de cité communal et garantit l'exercice du droit de vote en matière communale. L'existence des communes paraît être, en quelque sorte, pour la Confédération en tout cas, une donnée de fait, sur laquelle elle fait reposer un certain nombre de ses normes juridiques. S'il ne faut pas y voir une garantie dans le sens d'un droit subjectif de niveau fédéral dont l'une ou l'autre des communes pourrait se prévaloir, il y a là du moins la consécration institutionnelle du fait communal ».

Hormis leur dénomination dans la Constitution, les communes sont parfois chargées directement par le législateur fédéral de l'exécution de tâches relevant de politiques sectorielles décrétées par la Confédération, comme en témoignent la législation militaire (mise à disposition de locaux adéquats : art. 30 et 31 OM) ainsi que la loi sur la protection civile (art. 10 LPCi). D'autres législations fédérales prennent acte, dans le cadre de leur exécution, de l'existence de l'échelon communal. Il en va ainsi pour la planification locale en matière d'aménagement du territoire (art. 2 III LAT) ou pour l'équipement, en particulier concernant l'épuration des eaux (art. 10 ss. Leaux). Cette reconnaissance, davantage « *de*

facto » que « *de jure* » du fait communal, trouve une consécration supplémentaire dans le versement par la Confédération de subventions destinées à dédommager les communes pour leurs efforts de mise en œuvre de dispositions légales fédérales.

La position des communes dans l'architecture fédéraliste helvétique s'est clarifiée ces dernières années, grâce en particulier à l'action conjointe de l'Union des villes suisses et de l'Association des communes suisses. Depuis une dizaine d'années, ces deux organisations élaborent ensemble les réponses aux procédures de consultation qui les concernent et se battent pour la reconnaissance des villes et des communes dans la Constitution. Soutenues par le groupe parlementaire « Politique communale », qui comporte plus d'une centaine de parlementaires et dont la finalité consiste à défendre les intérêts des communes au Parlement fédéral, elles ont atteint leur objectif : l'article 50 de la nouvelle Constitution, adoptée en votation populaire le 18 avril 1999 et entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2000, reconnaît l'existence de l'autonomie communale dans les limites du droit cantonal. L'article 50 de la nouvelle Constitution stipule que :

1. « L'autonomie communale est garantie dans les limites fixées par le droit cantonal.
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 ».

L'importance de ce nouvel article doit cependant être relativisée. Tout d'abord, sa portée est 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. En outre, si l'on peut saluer la reconnaissance constitutionnelle des communes et des villes, il faut relever que cela risque de créer une sorte de régime de communes à deux vitesses ; le danger existe en effet que les petites communes soient des entités de deuxième zone, alors que les villes jouiraient de toutes les attentions. Le problème d'avenir sera donc la place et la position des petites (et moyennes) communes dans le système politique helvétique.

Les communes dans le cadre de la mise en œuvre de politiques fédérales

La société suisse étant fragmentée du point de vue linguistique, religieux et économique, son système politique se caractérise par la recherche du consensus. Bien que souvent insuffisamment écoutées et prises en compte, les communes constituent un acteur politique et

administratif de première importance. Au niveau fédéral, mais surtout au niveau cantonal, elles participent en effet pleinement au débat démocratique, et ce par divers biais. Il peut s'agir de procédures de consultation pour de nouveaux projets de loi, au sein desquelles les communes sont parfois représentées par des organisations faïtières. Il peut également s'agir de représentations dans les parlements cantonaux où chaque député provient non seulement d'une région, mais également, par la force des choses, d'une commune. Pour leur part, les villes jouissent d'une représentation appréciable dans les instances fédérales, même si les régions plus rurales sont sur-représentées. Enfin, la voix des communes se fait aussi entendre dans les procédures judiciaires. Celles-ci prévoient en effet un certain nombre d'instruments juridiques (droits d'opposition et de recours), ce qui permet aux communes de faire valoir leurs droits, mais aussi d'influencer la jurisprudence.

Le système politico-administratif helvétique est caractérisé par le fédéralisme d'exécution, qui détermine le mode de répartition des tâches entre la Confédération, les cantons et les communes (Germann 1986). La Confédération assume une fonction de programmation et les cantons ont des compétences d'exécution. Selon les domaines, les cantons ont la possibilité d'adopter des dispositions d'application qui requièrent l'intervention des communes. Dans ce contexte, le rôle des communes peut parfois s'avérer réactif, en particulier quand elles se voient imposer des projets qu'elles ne désirent pas. Il est cependant le plus souvent proactif : les communes participent, de façon plus ou moins coordonnée avec les autres niveaux, à la mise en place et à la gestion des politiques publiques. La place qui leur est faite peut être plus ou moins grande, mais elles jouissent toujours d'une certaine marge d'action impliquant un minimum de responsabilités, mais aussi certaines possibilités d'appropriation des projets cantonaux ou fédéraux et d'adaptation à leurs besoins propres (Linder, 1987).

Enfin, il est essentiel de relever le poids accru des villes dans la formulation et la mise en œuvre de politiques publiques. Ce phénomène est notamment lié à la récession des années nonante, durant laquelle un certain nombre de problèmes, sociaux avant tout, sont apparus et ont pris une ampleur inquiétante. Dans les villes, et surtout dans leurs quartiers périphériques, le chômage, la nouvelle pauvreté et l'exclusion ont frappé des franges entières de la population. Mais c'est surtout la problématique de la drogue qui a exercé une influence cruciale sur la modification du rôle des communes dans l'architecture politico-institutionnelle de la Suisse. Des villes comme Zurich se sont par exemple beaucoup mobilisées pour convaincre la Confédération d'étendre la distribution de seringues propres et d'initier des programmes de prescription médicale d'héroïne. Elles ont réussi à convaincre la

Confédération et les cantons de la nécessité de plates-formes d'échanges, où la présence des villes s'avère indispensable pour résoudre les problèmes qui les touchent de plein fouet (Renschler et Cattacin 1996). Les cantons sont généralement peu favorables à de telles structures et tentent, pour rester les seuls interlocuteurs de la Confédération, de s'opposer à ce que Germann appelle le « by passing » (contact direct entre communes et Confédération en contournant l'échelon cantonal).

La diversité des communes

Nous avons jusque-là considéré les communes comme un groupe homogène. Or, la réalité est très éloignée de cette image et s'il y a un mot qui permet de qualifier mieux que tout autre la structure locale helvétique, c'est bien celui de diversité. Dans certains cas, cette diversité peut être vue comme une richesse. La plupart du temps cependant, elle est cause de handicaps qui vont en s'accroissant. Cette diversité peut prendre différentes formes, la plus apparente étant celle de l'importance démographique. Le nombre d'habitants varie considérablement d'une commune à l'autre : alors qu'il peut atteindre plusieurs centaines de milliers dans les grandes villes du pays, certaines communes rurales et périphériques ne comptent que quelques dizaines d'âmes. A titre d'exemple, en décembre 2001, 340'873 habitants résident dans la commune de Zurich, contre seulement 23 dans la commune tessinoise de Corippo (voir tableau 2).

Tableau 2. Population des communes : un aperçu des extrêmes

	Commune	Habitants	Superficie (km ²)	Densité
ZH	Zurich	340'873	87.8	3882.4
GE	Genève	175'998	15.9	11069.1
BS	Bâle	164'850	23.9	6897.5
BE	Berne	237'381	51.6	4600.4
VD	Lausanne	115'638	41.4	2793.2
TI	Largario	33	1.3	25.4
TI	Corippo	23	7.7	3.0
VS	Bister	24	5.8	4.1
VD	Champmartin	29	2.6	11.2
GR	Portein	25	3.4	7.4

Source : Office fédéral de la statistique, données relatives au 31.12. 2001

En comparaison internationale, les communes suisses sont plutôt petites : 386 communes – soit 13.4% des communes helvétiques – comptent moins de 200 habitants. La population moyenne des communes suisses n’atteint en outre que 2’501 habitants. La population moyenne des communes est même inférieure à 1’000 habitants dans deux cantons (Grisons et Jura). Ces chiffres (cf. tableau 3) contrastent largement avec ceux relatifs aux communes genevoises et zougaises, qui comptent en moyenne plus de 9’000 habitants. Enfin, le cas de Bâle-Ville (62’233 habitants de moyenne) est très particulier : ce canton ne compte en effet que trois communes, parmi lesquelles la ville de Bâle.

Tableau 3. Population moyenne des communes par canton

	Population résidente	Nbre de communes	Population moyenne
BS	186700	3	62233
GE	414300	45	9207
ZG	100900	11	9173
ZH	1228600	171	7185
SG	452600	90	5029
OW	32700	7	4671
SZ	131400	30	4380
NW	38600	11	3509
LU	350600	107	3277
BL	261400	86	3040
TG	228200	80	2853
AR	53200	20	2660
NE	166500	62	2686
AI	15000	6	2500
BE	947100	400	2368
AG	550900	232	2375
SH	73400	34	2159
SO	245500	126	1948
UR	35000	20	1750
VS	278200	160	1739
VD	626200	384	1631
GL	38300	29	1321
TI	310215	245	1266
FR	239100	226	1058
GR	185700	212	876
JU	69100	83	833
CH	7259415	2880	2521

Source : Office fédéral de la statistique, données relatives à l’année 2001

Contrairement à la plupart des pays du nord de l'Europe qui ont drastiquement réduit le nombre de leurs communes¹ et, par-là même, agrandi leur taille, la Suisse a rarement procédé à des fusions de communes. Comme le souligne Ladner (2001), « seule l'évolution en France, où la diminution de seulement 4% de l'effectif des communes est encore plus faible, est comparable à la Suisse ». Une analyse par canton confirme (cf. tableau 4) que les communes suisses ne sont généralement, malgré leur diversité, guère peuplées : dans dix-huit cantons, plus de la moitié des communes comptent moins de 2'000 habitants. Néanmoins, dans cinq cantons, plus de 10% des communes ont une population qui excède 10'000 habitants. Hormis Schwyz, il s'agit de cantons urbains où les villes occupent une place prépondérante.

Tableau 4. Population des communes dans les cantons suisses en pourcentage

	1 à 499	500 à 1999	2000 à 9999	10000 et plus
GR	63.7	25.5	9.9	0.9
FR	51.8	38.9	8.4	0.9
JU	59.1	31.3	8.4	1.2
VD	53.9	30.7	12.8	2.6
TI	44.5	39.5	14.7	1.3
GL	41.4	34.5	24.1	0.0
VS	40.0	38.8	18.1	3.1
SH	35.3	50	8.8	5.9
BE	32.8	39.7	24.0	3.5
NE	27.4	46.8	21.0	4.8
SO	24.6	49.2	23.8	2.4
BL	22.1	46.5	22.1	9.3
UR	25.0	50.0	25.0	0.0
LU	15.0	45.8	33.6	5.6
AG	13.4	49.1	34.9	2.6
SZ	10.0	26.7	50.0	13.3
AR	5.0	60.0	30.0	5.0
GE	4.4	42.2	35.6	17.8
ZH	4.1	33.9	48.0	14.0
TG	3.8	50.0	41.2	5.0
SG	2.2	30.0	60.0	7.8
AI	0.0	66.7	33.3	0.0
ZG	0.0	9.1	63.6	27.3
NW	0.0	27.3	72.7	0.0
OW	0.0	14.3	85.7	0.0
BS	0.0	33.3	0.0	66.7
CH (en moyenne)	22.2	39.0	31.1	7.7

Source : Office fédéral de la statistique, données relatives à l'année 2001

¹ Ainsi la Suède de 89%, le Danemark de 80%, la Belgique de 78%, la Grande-Bretagne de 68%, la RFA de 64%, l'Autriche de 43% et la Norvège de 40%. Ces chiffres sont extraits de: A. Ladner (2001). « Collaborations et fusions dans les communes suisses » in K. Horber-Papazian (éd.). *L'espace local en mutation*, Lausanne : PPUR.

La densité de population est également très variable d'une commune à l'autre (cf. tableau 5) : la ville de Genève est la commune helvétique la plus densément peuplée (11'006 habitants au kilomètre carré) ; la commune grisonne de Mulegns, avec seulement 36 habitants pour 3'381 hectares, constitue l'extrême opposé. Il n'y a quasiment aucun lien entre la superficie et le nombre d'habitants. C'est ainsi que l'on peut trouver des communes décentrées et peu peuplées qui sont très vastes, alors que des communes urbaines peuvent ne s'étendre que sur une surface très réduite. La commune la plus étendue de Suisse (Bagnes, VS) ne compte par exemple que 6'208 habitants, répartis sur 28'225 hectares; on recense en revanche 174'999 habitants à Genève, une commune dont la superficie atteint à peine 1'600 hectares. Le tableau 5 montre que cinq communes genevoises figurent parmi les communes les plus densément peuplées de Suisse. La sur-représentation du Valais et des Grisons parmi les communes les moins densément peuplées n'est pas étonnante, dans la mesure où il s'agit de cantons très vastes dont les zones habitables ne sont guère étendues.

Tableau 5. Densité de population : un aperçu des extrêmes

	Commune	Population	Superficie km ²	Densité
GE	Genève	174999	15.9	11006.2
BS	Basel	166009	23.9	6946.1
VD	Vevey	15420	2.4	6425.0
GE	Carouge	17160	2.7	3655.6
GE	Onex	16419	2.8	5863.9
VD	Renens	17128	3.0	5709.3
GE	Lancy	25479	4.8	5308.1
GE	Chêne-Bourg	7156	1.3	5504.6
SG	Rorschach	8668	1.8	4815.6
VD	Prilly	10488	2.2	4767.3
GR	Avers	184	93.1	2.0
BE	Guttannen	349	200.8	1.7
VS	Zwischbergen	152	86.2	1.8
GR	Hinterrhein	102	48.3	2.1
GR	Ausserferrera	48	31.5	1.5
GR	St. Martin	37	22.8	1.6
VS	Oberems	137	84.6	1.6
VS	Fieschertal	268	172.9	1.6
GR	Innerferrera	53	44.0	1.2
GR	Mulegns	36	33.8	1.1

Source : Office fédéral de la statistique, données relatives à l'année 2001

L'urbanisation a fortement modifié la nature des communes helvétiques. S'il y a 150 ans, une grande partie de la population vivait encore dans des communes peu peuplées, la proportion s'est beaucoup réduite depuis lors : en 1850, 42% des 2,4 millions d'habitants que comptait alors la Suisse vivaient dans des communes de moins de 1'000 habitants ; en 1990, ce pourcentage est tombé à 10%, pour une population d'environ 7 millions d'habitants. Un nombre nettement plus important de personnes habitent aujourd'hui des communes de 2'000 habitants et plus. L'évolution la plus marquante est naturellement celle des communes de 10'000 habitants : en 1990, elles regroupent plus de 40% de la population de la Suisse, alors que ce taux n'était que de 6% environ il y a 150 ans.

La structure socio-économique des communes suisses est également très variable. Malgré des phénomènes comme l'urbanisation, la métropolisation du territoire, sa tertiairisation, etc., le territoire helvétique est encore très diversifié. En raison de la structure fédéraliste du pays et de certaines politiques de développement, la palette d'activités économiques réparties sur le territoire suisse est plutôt vaste. Les trois secteurs économiques (primaire, secondaire, tertiaire) sont ainsi représentés dans des proportions très variables, ce qui confère des caractéristiques socio-économiques spécifiques à chaque commune et à sa population.

Fédéralisme oblige, et parce que les communes relèvent du droit cantonal, leurs structures politiques sont également extrêmement diverses. Que ce soit par le nombre de membres présents dans l'exécutif, la forme du législatif ou les modalités d'élection des uns et des autres, il est peu de systèmes comparables entre les cantons. Cette diversité politique est doublée d'une diversité administrative. L'autonomie dont jouissent les communes et les différences entre les cantons conduisent en effet à des différences organisationnelles importantes. La question des structures administratives des communes pose celle de leur capacité à gérer les tâches qui sont les leurs, et à offrir des prestations en adéquation avec les besoins de la population. Au sein des cantons, les mêmes tâches sont en effet souvent dévolues aux 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 flagrant de moyens d'action (administration embryonnaire et de milice).

Une étude dirigée par Geser et Ladner (1996) sur l'ensemble des communes suisses montre que 72% d'entre elles ne disposent que de 1 à 5 responsables administratifs. Une autre enquête, réalisée par des étudiants de la volée 1996 du cours de politique locale de l'IDHEAP, met en évidence que, dans la plupart des communes de moins de 5'000 habitants, faute de

personnel compétent, les tâches relevant de l'aménagement du territoire sont déléguées à des mandataires extérieurs.

Compte tenu de la quantité de petites communes existant en Suisse, la problématique de l'inadaptation des structures administratives aux problèmes actuels se pose avec force. Plus que jamais, les tâches dévolues aux communes ont tendance à s'accroître, par exemple en matière d'épuration des eaux, d'assistance sociale, de construction des moyens de transport, de formation, ou encore de politique culturelle (Ladner et Steiner, 1998). De plus, de nouveaux problèmes préoccupent aujourd'hui les communes : intégration des étrangers, prise en charge des requérants d'asile, protection civile et installations sportives. L'inadéquation entre les tâches à assumer et les structures administratives existantes conduit à l'insatisfaction des communes et explique que 80% d'entre elles aspirent à un renforcement de la collaboration intercommunale ou à la création de partenariats avec des acteurs privés (Ladner, 2001).

La question de la diversité des structures administratives se double de celle de la diversité des ressources communales. Si de faibles ressources financières ont parfois les mêmes conséquences que précédemment sur la mise en œuvre des politiques publiques, la question se pose ici en termes sensiblement différents. La corrélation s'avère en effet relativement faible entre la taille de la commune et sa capacité financière. On trouve d'ailleurs souvent des communes de peu d'importance démographique disposant de ressources financières importantes. Ces ressources permettent des investissements de taille en certains lieux choisis du territoire et sont source de disparités entre entités locales. Un certain nombre de phénomènes structurels ont conduit à un accroissement de ces disparités, notamment dans les agglomérations, où les recettes se raréfient pour la ville-centre alors qu'elles sont en augmentation pour certaines communes périurbaines privilégiées. Cette discrédance a conduit à placer au centre de tous les débats politiques cantonaux la question de la péréquation financière. Celle-ci bute le plus souvent sur la résistance des communes les plus nanties, qui ne veulent pas perdre une partie de leurs avantages.

Au rang de la diversité, il faut enfin relever la question de la diversité des problèmes à résoudre. Le territoire suisse est multiple, tantôt urbain, tantôt périphérique, tantôt rural, tantôt industriel ou tertiaire, tantôt riche, tantôt pauvre, etc. Chaque commune est ainsi en proie à un certain nombre de problèmes spécifiques à sa localisation, à son importance ou à sa structure démographique ou socio-économique.

Pourtant, au-delà de cette diversité, l'évolution des communes helvétiques laisse présager l'émergence de trois catégories relativement distinctes :

- Les communes dont les perspectives sont bonnes et qui ont les moyens de résoudre les problèmes auxquels elles sont confrontées. Parmi elles, on trouve notamment les communes d'agglomération bien situées, qui ont pu développer leurs infrastructures et dont les finances sont saines.
- Les communes périphériques, et souvent montagnardes, qui sont affectées par une forte émigration et qui perdent ainsi un fort potentiel de développement. Pour ces communes, la collaboration intercommunale, voire la fusion, s'avère généralement nécessaire.
- Les centres-villes, qui sont confrontés aux problèmes liés à la récession des années nonante (explosion des dépenses sociales, diminution des recettes fiscales, développement de groupes marginaux) et à d'autres problèmes structurels, comme le vieillissement de la population ou l'accroissement du trafic routier.

L'autonomie communale

Selon la jurisprudence actuelle, l'autonomie communale peut être définie comme la compétence accordée à la commune d'accomplir avec indépendance certaines tâches publiques dans la limite de la Constitution et des lois. Cette définition peut encore être précisée en indiquant que cette indépendance permet d'opérer des choix, de prendre des initiatives qui peuvent même parfois prévaloir à l'encontre des autorités de l'Etat (Meylan, 1986).

Le champ de l'autonomie communale est particulièrement variable d'une tâche à l'autre et d'une législation cantonale à l'autre. De manière générale, l'autonomie maximale est atteinte dans des domaines où il est admis qu'il s'agit de tâches d'intérêt local, pour lesquelles les communes, dans la plupart des cantons, ont un pouvoir de décision étendu, voire une compétence exclusive : gestion du patrimoine ; organisation administrative ; politiques du sport et de la culture ; octroi du droit de cité ; instruction publique (pour ce qui touche aux classes élémentaires, au personnel enseignant et aux bâtiments scolaires) ; police locale chargée des missions de base de la sécurité publique ; assistance sociale. Il existe en revanche d'autres tâches qui sont déléguées par le canton aux communes, et pour lesquelles les compétences décisionnelles de ces dernières sont limitées voire inexistantes, mais où elles

peuvent bénéficier d'une compétence d'exécution plus ou moins importante (protection de l'environnement, distribution et épuration des eaux, etc.).

L'autonomie des communes est d'autant plus variable qu'elle dépend de l'étendue de la surveillance cantonale sur les actes communaux. Celle-ci se traduit par une surveillance de la légalité des actes communaux et peut, dans le cadre de tâches déléguées, s'étendre à un contrôle d'opportunité.

S'il est impossible de dresser une liste des domaines de compétence des communes helvétiques, cette liste variant d'un canton à l'autre, il est en revanche indispensable de souligner une ambiguïté liée au terme d'autonomie. Pour beaucoup de communes, le fait de participer au financement d'une tâche, comme c'était par exemple le cas avec l'école dans le canton de Vaud, signifie qu'elles bénéficient d'une autonomie. Or, dans les faits, la principale intervention de la commune dans le domaine scolaire vaudois était d'ordre financier, puisque les programmes et la structure des écoles vaudoises sont décidés par le canton.

Il est dès lors indispensable de distinguer entre la *compétence décisionnelle* (définie par le cadre légal), la *compétence d'exécution* (marge de manœuvre laissée dans la mise en œuvre de tâches), la *compétence juridique* (possibilité d'édicter des normes et des règlements), la *compétence financière* (ressources et dépenses propres) et le pouvoir d'intervention des communes. Ce pouvoir d'intervention leur est donné par leur capacité à utiliser les outils tels que le préavis, le droit d'initiative ou le droit de recours, ou encore d'exercer une influence et de mobiliser des alliés dans des réseaux politiques ou de politiques publiques. Ce pouvoir est un levier fondamental de l'autonomie communale. Ainsi, les communes genevoises ont longtemps été considérées comme peu autonomes. Regroupées et fortement mobilisées autour de leur association faîtière (l'Association des communes genevoises), elles sont néanmoins parvenues, depuis une dizaine d'années, à conquérir une certaine marge d'autonomie et à s'imposer comme interlocutrices clefs du canton.

Les communes face à de nombreux défis

Au-delà de leur diversité et de l'autonomie dont elles disposent, toutes les communes helvétiques sont confrontées à des défis identiques. Dans l'immense majorité des cantons, elles doivent défendre leurs intérêts dans le cadre de nouvelles répartitions des tâches canton/communes et participer à l'élaboration de nouveaux systèmes de péréquation. Les

communes doivent également faire face à l'augmentation des demandes émises par les citoyens, ce qui nécessite souvent le recours à de nouvelles formes de collaboration et de partenariat. Une complexité croissante contribue en outre à rendre très difficile l'élaboration de stratégies de décision qui répondent de manière efficace aux besoins des citoyens et aux problèmes à résoudre. En plus, ces demandes nécessitent souvent des réformes administratives et l'élaboration de système de pilotage, dont la mise en œuvre est généralement semée d'embûches. Enfin, l'espace d'action communal fait l'objet de profondes remises en cause. Toutes ces transformations placent les communes devant une série de défis difficiles à relever, qu'il s'agisse de petites, de moyennes communes, ou encore d'agglomérations.

LA REPARTITION DES TACHES ET DES CHARGES ENTRE CANTONS ET COMMUNES

De nouvelles répartitions des tâches: enjeux et expériences

S'il est un dossier qui est d'une permanente actualité, c'est bien celui de la répartition des tâches entre cantons et communes et, plus généralement, entre toutes les entités politico-administratives liées institutionnellement. Il s'agit en effet d'une question de base de la gestion des affaires publiques qui peut se résumer à: qui fait quoi? Ce problème de la division du travail entre les diverses instances possède, dans un système fédéraliste comme le nôtre, cette particularité que la modification de l'étendue et de la nature des tâches à accomplir pour une entité donnée a des répercussions sur l'ensemble du système.

Le texte ci-dessous entend présenter une vue de la problématique de la répartition des tâches et des charges entre cantons et communes. Il mettra en perspective les divers acteurs impliqués, la question des critères appliqués et les causes des échecs que l'on peut rencontrer. Il fera le point sur la situation du débat actuel et mettra en évidence les enjeux que comporte tout exercice de répartition des tâches. Le tout sera basé sur la comparaison de trois exemples de répartition des tâches entre cantons et communes entrepris ces dernières années² et sur une brève présentation d'une démarche en cours dans le canton de Vaud, où l'on a tenté de tirer parti des expériences déjà réalisées.

Précisons encore que la répartition des tâches entre canton et communes n'est qu'une partie de la problématique de la division du travail public en Suisse. La répartition des tâches entre Confédération et cantons, ainsi que le nouveau système de péréquation actuellement en consultation, sont des dossiers importants qui ont des répercussions majeures pour les communes. Pourtant, ces répercussions ne sont que difficilement intégrées dans le processus actuel de nouvelle répartition des tâches entre Confédération et cantons. On mesure les effets pervers d'une telle attitude lorsque l'on réalise que les communes constituent, en fin de

² Les trois études de cas ainsi que certaines digressions présentées ci-dessous sont reprises d'un article publié dans la Revue suisse de Science Politique (KATIA HORBER-PAPAZIAN et Nils SOGUEL, "La répartition des tâches cantons-communes ou le rendez-vous manqué des réformes", in Simon HUG et Pascal SCIARINI, *La réforme des institutions*, Revue suisse de Science Politique, volume thématique 2/2 1996, pp. 143-164). Une version adaptée de ce texte a été publiée dans KATIA HORBER-PAPAZIAN et SERGE TERRIBILINI, "Analyse des échecs et des enjeux de la répartition des tâches entre cantons et communes", in *Neuer Finanzausgleich zwischen Bund und Kantonen: Die Auswirkung auf die Gemeinden*, Schriftenreihe Finanzen der Öffentlichen Hand 8, Emissionszentrale der Schweizer Gemeinden, 1997, pp. 88-101.

compte, l'échelon de la mise en œuvre effective des politiques publiques, qu'elles soient fédérales ou cantonales.

Trois cantons sous la loupe

La problématique complexe de la redistribution des tâches entre canton et communes peut être illustrée à l'aide de trois études de cas qui permettent de relater des expériences menées au début des années 1990 et, par le truchement d'une réflexion comparative, de saisir les enjeux, les conflits, les échecs constatés mais également les succès possibles.

Les trois cantons choisis sont Genève, le Jura et Fribourg. Genève est un canton-ville riche qui compte une forte densité de population, très majoritairement active dans le secteur tertiaire. A l'opposé, le canton du Jura a une faible densité de population, une part non négligeable de celle-ci étant occupée dans les secteurs primaire et secondaire. En outre, il appartient à la catégorie des cantons "pauvres". Enfin, le canton de Fribourg possède également une faible densité de population, mais sa structure économique connaît une prédominance du secteur secondaire. D'autres éléments, plus directement liés à la problématique de la répartition des tâches, sont pris en compte, et avant tout le tissu communal de l'époque. Là aussi, les disparités entre les trois cantons choisis sont grandes : alors que le canton de Fribourg était quadrillé par 246 communes, Genève n'en était composé que de 45 et le Jura 83. La taille des communes joue également un rôle important et peut différencier grandement les cantons. Ainsi, dans le canton de Fribourg, un peu plus de 40% des communes comptent moins de 500 habitants (moyenne suisse : 45%), 36% dans le canton du Jura, tandis que ce chiffre tombe à 8% pour Genève. Il est important d'associer à ces chiffres ceux relatifs au partage effectif des charges entre les cantons et les communes. Ainsi, dans le canton de Fribourg, le canton assume 59% des charges contre 41% pour les communes. Pour Genève, ces chiffres sont de respectivement 81 et 19% et, pour le Jura, de 58 et 42%. Certes, l'importante centralisation du canton de Genève que ces données mettent en lumière résulte d'événements historiques tout autant que de l'exiguïté du territoire, mais la conséquence en est que les communes ont ainsi moins de charges à assumer, malgré une capacité financière et administrative relativement élevée. Cela permet de constater que, en matière de répartition des tâches, l'état de la division du travail entre les entités politico-administratives résulte souvent plus de contingences historiques que d'une rationalité

apparente, ce que confirment les résultats des entreprises de redistribution de tâches discutées ci-dessous.

Tableau 6. Principales caractéristiques des cantons étudiés

	FRIBOURG	GENEVE	JURA
<i>Nombre de communes</i>	246	45	83
<i>Répartition des charges</i>	Canton : 59% Communes : 41%	Canton : 81% Communes : 19%	Canton : 58% Communes : 42%
<i>Périodes de discussion</i>	1990-1994	1983-1995	1990-1994
<i>Résultats des travaux</i>	Pour l'essentiel, modification de la répartition des charges sans réel transfert de compétences	Transfert de charges et de compétences en direction des communes	Augmentation des charges communales dans l'enseignement obligatoire. En contrepartie, le canton a repris les charges liées à la formation professionnelle

Source: HORBER-PAPAZIAN/SOGUEL, *op. cit.*

Les processus de révision de la répartition des tâches entre les cantons et les communes étudiés se sont tous déroulés sur plusieurs années. Ces périodes se recoupent et s'achèvent toutes vers 1994 ou 1995. Le résultat de ces démarches paraît bien maigre. Ainsi, à Fribourg, après moult débats, seules deux modifications substantielles ont été réalisées. La première concerne les routes de grand transit, pour lesquelles le canton est devenu entièrement compétent. La seconde touche le domaine de la rétribution des proches parents ayant à charge des personnes âgées maintenues à domicile, qui est désormais géré par les communes. Dans le canton du Jura, la révision du partage des tâches a connu une issue encore moins significative. En effet, alors que les communes financent dans une plus grande mesure l'enseignement obligatoire, le canton a repris à son compte la formation professionnelle. Le reste des modifications s'est avéré avant tout d'ordre formel. Ce n'est finalement qu'à Genève qu'il y a réellement eu des transferts importants de tâches et de compétences entre canton et communes, en particulier en raison d'une volonté commune d'entrer en négociation. Ainsi, le

canton s'est délesté des domaines relatifs au parascolaire, à la protection civile et aux déchets carnés (d'autres dossiers sont encore ouverts).

L'analyse comparative doit permettre de comprendre pourquoi, dans un canton, une nouvelle répartition des tâches avec des résultats substantiels a abouti alors que, dans deux autres cantons, ce n'est pas le cas. Cela devrait avant tout permettre de tirer quelques conclusions quant aux raisons des échecs et des succès constatés, ainsi que de formuler un certain nombre de recommandations en vue de maximiser les chances de réussite pour de futurs projets de redistribution de tâches entre cantons et communes.

Les acteurs de la répartition des tâches

Il faut remarquer avant toute chose le rôle moteur des parlements cantonaux. La volonté de revoir la répartition des tâches entre canton et communes provient systématiquement de ces forums, et ce au nom d'une plus grande efficacité et efficience. L'un des objectifs majeurs des propositions émanant des parlements cantonaux est ainsi d'aller dans le sens d'un désenchevêtrement des tâches, moyen présumé d'une plus grande transparence et d'une meilleure maîtrise des coûts.

Dans ce contexte, c'est l'administration cantonale qui devient maître d'œuvre des opérations. Elle prépare l'ensemble des dossiers et, surtout, propose les critères sur la base desquels la réflexion sur la répartition des tâches sera menée, c'est-à-dire *a priori* sa logique au déroulement du processus, tant au niveau procédural que sur le fond. Dans cette démarche, les communes paraissent singulièrement absentes.

L'un des moyens à disposition des communes leur permettant d'être présentes et de peser sur la décision est constitué par les associations faîtières de communes. Ces dernières peuvent jouer le rôle de contrepoids dans les travaux de répartition des tâches. C'est le cas à Genève, où l'association des communes, créée en 1987 et regroupant l'ensemble des communes du canton, est dirigée par des professionnels, qui ont négocié d'égal à égal avec les représentants du canton. Cette association a, en outre, fait avaliser l'ensemble des propositions de nouvelles répartitions par l'assemblée des communes genevoises. On ne trouve rien de tel dans les autres cantons. A Fribourg, il existe bien une association des communes, mais elle n'est guère intervenue dans les débats (2 représentants des communes ont participé au groupe de travail, composé par ailleurs de sept représentants du canton). Dans le canton du Jura, il existe trois associations de maires, qui n'étaient pas structurées pour intervenir comme partenaires dans

les discussions (les six représentants des communes présents dans un groupe paritaire ont, de fait, développé des réflexions isolées). Ainsi, dans deux des trois cantons étudiés, des réformes ont été discutées par l'administration centrale avec un interlocuteur atomisé et dispersé, privé de vision et de ligne politique claire et sans les ressources nécessaires pour obtenir une prise en compte substantielle de ses intérêts.

Les critères retenus et leurs limites

Une répartition des tâches entre canton et communes ne peut être réalisée qu'autour d'un certain nombre de critères qui dictent la conduite des opérations. Le choix des critères est toujours au centre des débats et représente un élément crucial de l'exercice. Le plus souvent, un nombre important de critères sont formulés, par exemple la qualité des prestations, les économies d'échelle, l'autonomie communale, l'accès aux prestations ou la capacité de gestion. En réalité, dans les cas étudiés, seuls trois critères ont véritablement joué un rôle central et orienté la plupart des travaux. Il s'agit de la neutralité des coûts, de la subsidiarité, ainsi que de la capacité financière et de la responsabilité budgétaire.

Appliqué dans les cantons de Fribourg et du Jura, le critère de la neutralité des coûts a signifié que la nouvelle répartition des tâches ne devait pas modifier la répartition des charges entre canton et communes, et que les transferts de charges du canton vers les communes devaient être compensés par des transferts en sens inverse et pour un montant équivalent.

Ce critère présente l'inconvénient de transformer l'ensemble du processus de réforme de la répartition des tâches en un strict exercice comptable, où chacun ramène le débat à sa dimension étroitement financière en ayant pour but que tout ce qui est concédé soit récupéré par un autre biais. C'est ce qui s'est produit à Fribourg et dans le Jura. Le faible résultat de l'entreprise peut ainsi en partie s'expliquer par la crainte de chacun d'avoir à délier sa bourse. Genève a, pour sa part, renoncé à prendre en compte ce critère, libérant ainsi les négociateurs d'un grand poids ; cette plus grande ouverture au débat, notamment de la part des communes, peut s'expliquer sans doute par la part moins importante de charges assumées au niveau local.

Le critère de la subsidiarité a été au cœur des débats sur la répartition des tâches dans les trois cantons étudiés. Il postule qu'une collectivité ne délègue une tâche à la collectivité supérieure que lorsqu'elle est incapable de l'assumer et que cette dernière est susceptible d'offrir de meilleures prestations. Les trois cantons ont donné à ce principe une interprétation plus lapidaire : toute tâche doit être attribuée à la collectivité qui est la mieux qualifiée pour

l'accomplir. Ce principe est difficile à saisir si l'on ne précise pas ce que l'on entend par "collectivité la mieux qualifiée pour accomplir une tâche". S'agit-il d'appréhender au mieux les besoins de la population ou de réaliser des économies d'échelle ? Suivant la définition donnée, la répartition s'en verra modifiée (décentralisation ou centralisation).

Le troisième critère, celui de la capacité financière et de la responsabilité budgétaire, implique que la collectivité qui décide d'une tâche doit pouvoir en assumer le financement et avoir la maîtrise de sa réalisation. L'application de ce critère doit permettre de faire coïncider de la manière la plus explicite possible les trois cercles constitués par les décideurs, les payeurs et les utilisateurs. Ce critère ignore tout un pan de la réalité, à savoir que le territoire ne saurait être atomisé en mille entités étanches et autonomes. Au contraire, la réflexion menée actuellement en matière de mise en œuvre des politiques publiques, notamment celles qui ont trait à des problèmes tels que l'aménagement du territoire, les transports ou la politique sociale, met en avant la nécessité de considérer de façon globale des dossiers de portée générale. Il est ainsi parfois dangereux de traiter des tâches concernant l'ensemble du territoire de manière fragmentée ; l'analyse a montré que les résultats les plus satisfaisants étaient souvent obtenus lorsque l'ensemble des niveaux décisionnels œuvrait de concert. La coïncidence des trois cercles doit donc être un critère à manier avec prudence et souplesse, en gardant à l'esprit qu'il ne représente pas une fin en soi.

De manière générale, les partenaires ont consacré une partie importante de leurs travaux au choix de ces critères d'analyse, sans cependant s'appliquer à les définir avec précision. Ainsi, chaque acteur a donné sa propre définition en utilisant l'un ou l'autre critère à sa convenance. En définitive, « on aboutit à un aménagement des critères en fonction des besoins et des intérêts en présence. Cela s'effectue soit en éludant certains, soit en limitant la portée de ceux qui sont maintenus, soit encore en renonçant à leur donner une définition précise » (Horber-Papazian/Soguel, 1996, 158). Quels que soient les critères définis, c'est en définitive la rationalité politique qui a prédominé. On lit par exemple dans le rapport fribourgeois sur la répartition des tâches: « Celui qui vise plutôt un renforcement de l'autonomie communale appliquera de préférence, pour la répartition des tâches entre canton et communes, des critères de politique générale (subsidiarité, autonomie communale). Celui qui se préoccupe de l'amélioration de l'efficacité et d'une répartition judicieuse des fonctions au niveau du canton et des communes considérera que les critères technico-institutionnels doivent l'emporter » (Etat de Fribourg, 1994, 16).

Les causes des rendez-vous manqués

Outre la question des critères déjà évoqués, les expériences de répartition des tâches ont buté sur un certain nombre de problèmes :

L'absence de ligne politique cantonale et de vision globale

L'absence de ligne politique cantonale claire est un facteur important expliquant les "rendez-vous manqués". Le fait qu'un parlement cantonal demande une réforme de la répartition des tâches ne peut simplement se traduire ensuite en une activité administrative et comptable vide d'enjeux thématiques. Il peut y avoir des choix de société essentiels dans la question de savoir si certaines prestations doivent être offertes de manière homogène sur l'ensemble du territoire cantonal ou non. C'est le rôle du politique que de prendre clairement position en faveur de l'équivalence dans l'offre de prestations, notamment en qualité et en quantité, ou, au contraire, en faveur d'une plus grande marge de manœuvre communale qui peut entraîner des traitements différenciés entre citoyens et des compétitions entre communes. Toute répartition de tâches comporte, à l'arrière plan, une série de choix à faire et de questions auxquelles il s'agit de répondre.

Un autre aspect, qui constitue un obstacle à la réussite des projets entrepris, réside dans le manque de vision globale. Une fois le débat lancé sur la répartition, chacun entre immédiatement dans les questions de détail, tâche par tâche, afin de savoir qui, sur ce point précis, doit faire quoi. Derrière chaque fait technique apparemment insignifiant se cache évidemment un enjeu politique. Mais bien des blocages pourraient être évités si le débat était engagé différemment. Avoir une vision globale implique une maîtrise du sujet et une disponibilité pour préparer une stratégie commune. Il s'agit, par exemple, de commencer par définir le problème auquel on désire s'attaquer et les besoins que l'on veut satisfaire, les moyens à mettre en œuvre pour atteindre les objectifs fixés et le niveau de prestations que l'on veut proposer. Cette démarche synthétique, qui vise à approcher les problèmes dans leur globalité en tenant compte de leur environnement, permettrait sans doute d'éviter nombre de conflits sur des éléments ponctuels. Elle peut en particulier permettre de surmonter des guerres interminables entre politiques sectorielles ou entre départements, chacun voulant préserver sa chasse gardée. Elle doit notamment rendre possible un raisonnement d'ensemble

dans lequel chacun admet qu'une tâche peut être réalisée de façon optimale à l'aide de la participation coordonnée de l'ensemble des acteurs.

La focalisation sur les questions financières et le refus d'ouvrir le débat sur le système de péréquation

Une autre cause d'échec est la focalisation excessive sur la seule répartition des charges. Il est clair qu'en définitive la question financière se posera. Mais ramener l'ensemble du débat sur la répartition des tâches et des charges à un aspect purement économique et entamer toute discussion à partir de cet angle de vue bloque toute évolution de la démarche. Si l'objectif d'une redistribution des tâches est d'offrir les prestations qui répondent le mieux aux besoins des usagers, la première question à poser n'est pas : « combien ça coûte ? », Mais : « qui doit décider et qui doit exécuter quelle tâche ? » La question liée au financement ne devrait intervenir qu'en deuxième lieu, en réponse aux deux questions précédentes. Si la question du financement est aussi épineuse et omniprésente, c'est bien souvent parce que l'on constate un refus d'ouvrir tout débat sur la péréquation financière. Résultat d'équilibres trouvés au prix de longues négociations, elle reste un sujet tabou dans tous les cas étudiés, chacun craignant de créer des conflits ingérables. Pourtant, dans tout transfert de tâches engendrant un transfert de charges, la collectivité qui fournit dorénavant la prestation doit disposer des moyens financiers nécessaires à son financement, ou recevoir une compensation pour les services qu'elle rend. Refuser dans ce contexte de revoir le système de péréquation revient à réduire la marge de manœuvre de chaque acteur, le conduisant par là-même à souhaiter modifier le moins possible la situation existante.

Le manque de ressources des communes

Lorsque les communes n'ont ni capacité administrative, ni capacité économique, elles n'ont évidemment aucun intérêt à une nouvelle répartition des tâches, puisqu'elles ne pourront en aucun cas les assumer si on ne met pas à leur disposition des moyens conséquents. Ces communes ont, en général, tendance à bloquer tout débat par crainte de ne pouvoir prendre en charge de nouvelles tâches et de perdre certains acquis. C'est le scénario qu'ont connu les expériences menées dans les cantons de Fribourg et du Jura. La situation fut différente à Genève : les communes possèdent les structures et ressources financières nécessaires à la réalisation d'une quantité importante de tâches. Elles ont ainsi une marge qui leur permet

d'entrer en négociation sans crainte excessive, mais aussi d'avoir les moyens d'exiger des contreparties, en particulier des compétences nouvelles.

Une des questions préalables de tout projet de répartition des tâches est ainsi celle qui consiste à connaître l'ampleur des ressources de chacun et par quel moyen les renforcer.

Le manque de volonté convergente de réformes

Dans les cantons de Fribourg et du Jura, la convergence entre canton et communes s'est avérée d'autant plus ardue que le nombre de communes y est élevé et que les communes sont entrées dans le débat en ordre dispersé. S'il y a eu une volonté convergente dans ces deux cantons, cela a été pour que les réformes n'entraînent pas de charges supplémentaires, ce qui a finalement bloqué tout changement. A Genève, canton et communes souhaitaient au contraire des réformes importantes. Le canton espérait voir diminuer ses charges et les communes, organisées autour de leur association faîtière, augmenter leurs compétences. Ces attitudes ont exercé une forte influence sur l'issue du processus.

Le refus de perdre des compétences décisionnelles

L'un des points de départ décisifs de toute entreprise de répartition des tâches est la disposition, tant de la part du canton que des communes, à accepter de perdre un certain nombre de compétences décisionnelles. Cela peut signifier pour le canton d'accepter de voir dans les communes de véritables partenaires et, pour les communes, de collaborer avec d'autres instances. Cette ouverture était peu présente dans les cantons de Fribourg et du Jura, tandis qu'elle s'est imposée dans le canton de Genève.

Le mythe de l'autonomie communale

Dans les débats sur la répartition des tâches, l'autonomie communale est un argument souvent invoqué et qui bloque une bonne partie des processus. Utilisée la plupart du temps pour maintenir le statu quo, elle est présentée comme possédant toutes les caractéristiques d'une règle sacrée qu'on ne saurait égratigner.

L'absence d'une réflexion sur les structures communales

Un autre problème réside dans l'inexistence d'un débat sur le renforcement des moyens et des structures d'intervention communale. Par exemple, Fribourg fut l'un des pionniers concernant les associations communales à buts multiples, les fusions et les agglomérations. Pourtant, la commission qui traitait de ce thème et la commission consacrée à la répartition des tâches n'ont jamais travaillé ensemble. En outre, tout nouveau débat sur la répartition des tâches est actuellement repoussé en attendant qu'il y ait une plus grande motivation à agir au sein des nouvelles structures mises en place. Cette question du renforcement des moyens et des structures d'intervention communale est centrale si l'on veut que les communes puissent assumer les tâches qu'une nouvelle redistribution pourrait entraîner et si l'on est conscient de la difficulté avec laquelle les communes collaborent dans des domaines autres que techniques.

Vers un processus d'apprentissage

Les responsables de nouvelles expériences de répartition des tâches et des charges sont attentifs aux enseignements tirés des premières expériences en la matière. Ainsi, il est intéressant de constater qu'ils ont, dans la grande majorité des expériences de nouvelle répartition, franchi un pas considérable et introduit la question de la péréquation financière.

Tableau 7. Expérience de nouvelles répartitions dans les cantons suisses

Canton	Répartition des tâches	Répartition des charges	Péréquation financière
Appenzell RI	X	X	X
Argovie	X	X	X
Bâle-Campagne	X	X	X
Berne	X	X	X
Fribourg	Projet en préparation		
Genève	X	X	X
Jura	X	X	X
Lucerne	X	X	X
Neuchâtel	X	X	X
Nidwald	X	X	X

Saint-Gall	X	X	X
Schaffhouse	X	X	X
Schwytz	X	X	
Soleure	X	X	X
Tessin	X	X	X
Valais	X	X	
Vaud	X	X	X
Zoug	X	X	

Une analyse des démarches actuelles met en évidence que les critères de répartition des tâches et la méthode de leur application sont très semblables à ceux utilisés dans les exemples cités. On constate cependant que, dans la plupart des démarches, des chefs de projet sont nommés et que des méthodes de travail plus rigoureuses sont proposées. Dans le cadre de la nouvelle répartition des tâches et des charges entreprises dans le canton de Vaud (EtaCom), les 418 tâches nécessitant un réexamen ont par exemple fait l'objet, à l'intérieur de 10 groupes de travail thématiques regroupant 162 personnes désignées selon un mode paritaire (autant de représentants du canton que des communes), d'une approche systématique quant à l'analyse de leurs caractéristiques et des compétences actuelles de chacun des partenaires. Le recours à la méthode multicritère a ensuite permis de déterminer, sur la base de trois critères (homogénéité de l'offre, coordination, effet de débordement), à quelle instance devrait revenir la compétence de décision pour chacune des prestations traitées. Deux autres critères (économie d'échelle, accès à la prestation) ont permis d'identifier l'acteur qui devrait assumer la production desdites prestations³.

³ Critères relatifs à la décision

Homogénéité de l'offre

Souhaite-t-on que la prestation soit offerte uniformément sur l'ensemble du canton, c'est-à-dire que la qualité et la quantité de l'offre soit équivalente sur l'ensemble du territoire vaudois ?

Coordination

La production de la prestation requière-t-elle une coordination cantonale ?

Effet de débordement

Si la tâche est réalisée en un point du territoire y a-t-il effet de débordement ?

Autrement dit, si cette tâche est produite par la commune X, est-ce que les habitants des communes voisines en profitent également ? Plus l'effet de débordement est grand, plus il dépasse les limites communales pour toucher l'entier du territoire cantonal.

Critères relatifs à la production

Economie d'échelle

L'augmentation du volume de production de la prestation permet-elle de réduire les coûts unitaires ?

Accès à la prestation

Le principe du décideur/payeur a enfin été appliqué pour déterminer quelle instance devait assumer le financement de la tâche. Des analyses complémentaires ont également été menées pour déterminer si les structures en place permettent d'offrir la prestation en question et, en cas de transfert de compétences, si des mesures d'accompagnement étaient nécessaires. Parallèlement, le comité de pilotage, présidé par deux conseillers d'Etat et deux représentants de l'Union des communes vaudoises (UCV), a proposé au Conseil d'Etat vaudois un nouveau système de péréquation et la mise en place, pour une phase transitoire, d'un compte de régulation. Ce dernier permet aux communes de payer globalement tâche par tâche le même montant qu'avant le début de la démarche Etacom. Ce mécanisme transitoire évite jusqu'à la fin de la démarche qu'à chaque transfert de tâche l'un ou l'autre des partenaires ne doive augmenter ses impôts. Les deux mécanismes financiers ont été approuvés par le parlement. Soumis au référendum, le nouveau système de péréquation a été approuvé par le peuple au printemps 2000.

Les enjeux de toute répartition des tâches et des charges

La première étape de toute répartition des tâches devrait consister en une redéfinition du rôle de l'Etat. Bien sûr, une telle tâche est quasi insurmontable, tant l'Etat est ce qu'il est en raison d'un long processus historique qui a vu son développement suivre les aléas d'événements extérieurs, de mutations économiques ou de rapports de force entre groupes sociaux. Néanmoins, une démarche volontariste visant à revoir une partie de l'activité publique doit au moins pouvoir mettre partiellement en perspective les éléments qu'elle entend réformer. Il s'agit donc de savoir, dans une certaine mesure, quelles prestations l'on entend offrir, quelles sont celles qui pourraient être remplacées par d'autres, celles qui pourraient être améliorées, ajoutées ou retranchées. Bien entendu, sur ces sujets, la diversité des opinions est la règle et, pour prétendre avoir quelque effet et capacité réformatrice, toute entreprise de répartition des tâches doit impérativement trouver un large consensus auprès des acteurs concernés. Leur assentiment est d'autant plus nécessaire que le canton n'œuvre pas seul et à huis clos, mais compte un partenaire qui recouvre, dans sa diversité, l'ensemble des habitants concernés : les communes. La place et le rôle de ces dernières dans le processus tout autant que dans l'offre

Est-ce qu'en assurant la proximité entre l'utilisateur et le lieu de production de la prestation on augmente la satisfaction de l'utilisateur ?

de prestations sont ainsi des enjeux majeurs. Si les communes manifestent la volonté d'être un partenaire à part entière pour le canton et se dotent des structures nécessaires, elles pourront obtenir une bonne part de ce qu'elles désirent. Il est en effet dans l'intérêt du canton d'avoir face à lui des interlocuteurs forts et organisés sur lesquels il peut prendre appui. En fin de compte, toute démarche de nouvelle répartition des tâches et des charges implique une remise en cause des mécanismes institutionnels et financiers ; c'est ainsi le fonctionnement même de toute l'architecture politique cantonale qui est mis en jeu.

LES ALÉAS DE LA RESTRUCTURATION DE L'ESPACE LOCAL : COLLABORATION INTERCOMMUNALE, FUSIONS, RÉGIONALISATION

Des contradictions politiques et institutionnelles croissantes

La question de la délimitation des espaces de l'action publique fait aujourd'hui problème dans la réalité locale. Des phénomènes tels que la remise en cause de l'Etat, de ses fonctions et de ses missions ou le processus de "métropolisation" (Leresche et al., 1995; Bassand, 1997) que connaissent des régions entières affectent profondément les territoires locaux, leurs structures et leurs limites. Les délimitations traditionnelles sont en effet remises en cause, en raison de contraintes dues à de profondes modifications des tâches prises en charge par les organes publics, provoquant par-là un décalage entre "territoires fonctionnels" et "territoires institutionnels", ainsi qu'une recherche de nouvelles modalités de coopération institutionnelle (Leresche, 1996). Par « *territoire fonctionnel* », on entend l'espace qu'une certaine politique publique définit et sur lequel elle agit. Par exemple, la politique scolaire définit des circonscriptions spécifiques qu'elle entend gérer. Pour sa part, la politique de l'emploi définit des régions pour lesquelles des offices de placement sont compétents. Ou encore, la politique de développement économique s'attache à promouvoir des zones spécifiques qu'elle définit à l'aide de ses propres critères. Les « *territoires institutionnels* » sont, quant à eux, les territoires politiques traditionnels (communes, cantons) qui se sont cristallisés autour d'espaces clairement définis et régis par des institutions mises en place depuis souvent fort longtemps et qui se caractérisent par une grande permanence. Ces espaces ne correspondent bien souvent pas aux territoires fonctionnels précités.

L'une des particularités de cette pression sur le territoire local est la multiplication et la fonctionnalisation des espaces. Chaque politique publique a tendance à s'autonomiser et à développer son espace et ses limites propres correspondant à l'échelle des problèmes concernés. Les contradictions sont ainsi croissantes entre secteurs d'action des politiques publiques et territoires locaux, ces derniers ne pouvant plus, de fait, s'identifier aux territoires traditionnels (Muller, 1990a).

En Suisse, ces problèmes sont par exemple soulevés par les diverses entreprises de redistribution de tâches entre Confédération, cantons et communes. Ainsi, l'une des questions centrales est de savoir si les petites communes sont à même d'assumer de nouvelles charges,

et donc de nouvelles compétences, ce qui exige des structures et des moyens adaptés. Pour les communes plus grandes, en particulier dans les agglomérations, les problèmes sont d'abord relatifs aux effets de débordement. Ainsi se pose avec acuité la question de la collaboration intercommunale voire, parfois, de la fusion de communes ou de la régionalisation. Dans tous les cas, la question de la remise en cause des limites existantes de l'espace de l'action publique (et des critères qui y président) est à l'ordre du jour.

On constate que beaucoup de ces tentatives de redéfinition de l'espace d'action publique se heurtent à de très forts blocages, soit que chacun, surtout au niveau local, refuse toute collaboration avec autrui, soit que, bien que l'on admette de développer ce type de relations, l'on rejette toute redéfinition d'espace qui pourrait en être la conséquence, voire même que l'on utilise la collaboration pour éviter précisément une réflexion en termes de redéfinition des limites. Si les conflits peuvent être si violents, c'est que toute frontière remplit un certain nombre de fonctions (traduction, régulation, différenciation et relation) dont les implications sociales, politiques, culturelles ou économiques ne sont pas négligeables (Raffestin, 1993). Par ailleurs, les conflits peuvent être d'autant plus forts que le territoire local est non seulement le lieu d'une multitude d'enjeux, mais constitue un enjeu lui-même, avant tout en ce qu'il représente une ressource pour nombre d'acteurs. Or, revoir des espaces d'action conduit inmanquablement à changer d'échelle dans la prise de décision et la gestion des politiques publiques, ce qui peut mener à une modification importante de la structure du pouvoir local et régional.

Pour traiter cette problématique, ce texte entend faire une sorte de passage en revue et de bilan des diverses solutions possibles existant pour redessiner des espaces institutionnels (collaboration intercommunale, fusion de communes, régionalisation). Sur cette base, il proposera enfin quelques éléments de réflexions sur les processus pouvant, dans les meilleures conditions, conduire à dépasser les blocages actuels.

La collaboration intercommunale

La collaboration intercommunale, est à l'heure actuelle, le mode de coopération le plus répandu. Ce concept est multiple et recouvre plusieurs formes.

L'association de communes est une corporation publique dotée d'une personnalité juridique propre et d'un organe supra-communal qui implique un engagement important et durable. Ce genre d'association comporte généralement une assemblée des délégués, qui sont désignés par

le Conseil communal, et un comité de direction. Toute modification essentielle des statuts doit être approuvée par chacune des communes associées. Enfin, l'association peut gérer des investissements directement ou indirectement.

On distingue généralement deux types d'association de communes :

- *L'association à but unique.* Il s'agit d'une structure de collaboration réunissant plusieurs communes autour d'un seul objet.
- *L'association à buts multiples.* En l'occurrence, la même association a pour but l'accomplissement de plusieurs tâches. Certains cantons, en particulier Fribourg, autorisent les associations à buts multiples mais à tâches connexes (les tâches doivent avoir un lien entre elles), alors que d'autres cantons, dont notamment Neuchâtel et Vaud, autorisent la création d'associations à buts multiples et à géométrie variable sans exigence de connexité.

Enfin, l'agglomération est une forme de collaboration relativement inédite qui, pour l'instant, existe formellement dans le seul canton de Fribourg. D'autres cantons envisagent cependant d'instituer des agglomérations pour répondre de manière plus pertinente aux problèmes actuels. L'agglomération fribourgeoise a émergé dans un contexte d'exode partiel des personnes physiques et morales, et de déséquilibre financier entre la commune-centre et ses homologues environnantes. Ce déséquilibre s'est notamment traduit par des charges culturelles, sociales et sportives essentiellement assumées par la commune-centre. Pour remédier à cette situation, le Grand Conseil a adopté une loi sur les agglomérations, le 19 septembre 1995.

L'agglomération fribourgeoise ainsi instaurée ne supprime pas l'autonomie communale. Sa finalité première consiste à supplanter l'accumulation d'associations de communes telles qu'on les connaît dans le canton de Fribourg. L'agglomération fribourgeoise est une émanation du niveau communal. Même s'il ne s'agit pas formellement d'un degré de décision supplémentaire, elle est dotée à la fois d'un parlement, d'un exécutif, d'une commission financière et de droits populaires sous la forme de l'initiative et du référendum (De Buman, 2001).

Le tableau 9 fournit, sur la base de l'exemple fribourgeois, un aperçu des principales caractéristiques inhérentes à ces diverses formes de collaboration.

Tableau 8. Comparaison des trois types de collaboration intercommunale à Fribourg

Caractéristiques	Association de communes à but unique	Association de communes à buts multiples	Agglomérations
Personnalité morale	Oui	Oui	Oui
Approbation par une autorité de surveillance	Oui, Conseil d'Etat	Oui, Conseil d'Etat	Oui, l'Etat
Organe compétent pour la constitution	Assemblée communale / Conseil général	Assemblée communale / Conseil général	Assemblée constitutive, puis peuple et communes
Unanimité des communes pour constituer	Oui. Le Conseil d'Etat peut obliger une commune à adhérer	3/4 des communes Le Conseil d'Etat peut obliger une commune à adhérer	Majorité des communes (et majorité du peuple)
Conseil d'Etat peut forcer une commune à adhérer à une association intercommunale	Oui	Oui	Non
Dissolution	Par décision unanime des communes membres, conformément à ses statuts ; par le Conseil d'Etat	Par décision unanime des communes membres, conformément à ses statuts ; par le Conseil d'Etat	Par vote : double majorité requise (peuple et communes)
Organes propres	Assemblée des délégués (désignés par le Conseil communal) Comité de direction (élu par l'Assemblée des délégués)	Assemblée des délégués (désignés par le Conseil communal, en principe en son sein) / Comité de direction (élu par l'Assemblée des délégués) / contrôleur des comptes	Conseil d'agglomération (élu par l'Assemblée communale ou le Conseil général) / Comité d'agglomération (élu par le Conseil d'agglomération) / commission financière
Ressources propres	Cotisations	Cotisations	Cotisations / taxes, émoluments
Autorisation de dépenser	Sur la base du budget ou d'une décision spéciale de l'Assemblée des délégués	Sur la base d'un budget, référendum possible au-delà d'un montant de dépense fixé par les statuts	Sur la base du budget, référendum possible au-delà d'un montant de dépenses fixé par les statuts
Droits populaires	Pas de référendum, ni d'initiative populaire	Référendum financier Pas d'initiative populaire	Référendum obligatoire dans certains domaines (admission de nouvelles communes, nouvelle tâche, dissolution) ; référendum financier ; initiative populaire possible

L'état de la question en Suisse

Ces dernières années, les communes helvétiques ont été sous pression. Elles ont notamment dû assumer un nombre croissant de tâches, dont la complexité a généralement tendance à augmenter. Ce défi s'est avéré d'autant plus difficile à relever que les communes ont dû faire face à la récession des années nonante, qui les a confrontées à des problèmes d'aide sociale et de chômage.

Cette situation a favorisé une intensification de la collaboration intercommunale. A l'heure actuelle (Ladner et Steiner, 1998), 63% des communes helvétiques estiment que la collaboration s'est accrue. C'est essentiellement en matière de formation, de soins médicaux, d'épuration des eaux, de gestion des déchets, de protection civile, ainsi que d'aide et d'assistance aux personnes âgées, que s'est développée la collaboration intercommunale. En revanche, moins de 20% des communes collaborent dans les domaines de l'administration communale (informatique, comptabilité, contrôle des habitants, chancellerie, gestion du personnel), de la police communale, de l'assistance aux requérants d'asile, de l'aménagement du territoire et des plans de zones, de l'octroi de permis de construire, des travaux publics, de la protection du paysage et des sites, des autorités communales, de la protection de l'environnement, des transports individuels et de l'intégration des étrangers (Ladner, 2001).

Les communes helvétiques collaborent en moyenne pour l'accomplissement de 9 tâches. Le nombre de tâches pour lesquelles une collaboration existe oscille entre 6 dans le canton du Jura, et 15 dans les cantons d'Obwald et d'Appenzell Rhodes-Intérieures (Ladner, 2001). A l'exception du Jura, les cantons romands se situent dans la moyenne helvétique.

Enfin, au-delà des différentes formes de collaboration qui viennent d'être mentionnées, il est important de noter que les communes recourent de plus en plus fréquemment à des partenariats public-privé. Ce genre de partenariat est basé sur un contrat de droit privé, « fondé sur le principe de la fidélité des associés et du caractère obligatoire bilatéral » (Manfrini, 1994). Le processus contractuel qui caractérise le partenariat a l'avantage de provoquer « un consensus entre privé et public, qui identifie le partenaire privé de manière volontaire aux objectifs d'intérêt général poursuivis par le secteur public » (Manfrini, 1994). Le partenariat public-privé permet aux communes de « bénéficier des apports du privé, prenant la forme aussi bien de moyens financiers importants nécessaires à l'investissement que de savoir-faire précieux en période de crise budgétaire » (Manfrini, 1994).

De nombreuses critiques ont été avancées contre les structures de collaboration à but unique, principal outil de collaboration jusque dans le milieu des années 90. Ces critiques ont trait à la mauvaise représentation des intérêts des citoyens par l'absence d'outils démocratiques, à la non-transparence des décisions, à la mauvaise représentation des intérêts communaux par des délégués le plus souvent non-membres d'exécutifs, au manque de coordination entre politiques publiques et à la dilution des forces face à la multiplication de telles structures. Pour combler ces lacunes, les cantons ont, comme on l'a vu, renforcé leur arsenal juridique et sont de plus en plus nombreux à donner la possibilité aux communes de recourir à des collaborations intercommunales à buts multiples, structures qui pallient, au moins en partie, les lacunes mises en évidence dans le cadre des associations à but unique. La collaboration à buts multiples et à géométrie variable devrait permettre d'atteindre beaucoup des objectifs visés à travers les fusions tout en maintenant, pour un temps en tout cas, les structures communales en place. Cette forme d'intervention, basée sur des ressources administratives plus professionnelles, permet d'articuler les divers espaces en jeu et de traiter de façon différenciée les problèmes grâce à la flexibilité de la structure et de coordonner les différentes actions publiques placées sous son égide. De telles structures permettent également d'éviter les conflits de types identitaires, les frontières communales n'étant pas touchées. Leurs principales lacunes sont qu'elles ne résolvent pas la question de la dilution des énergies puisque les diverses municipalités restent en place et qu'elles font perdurer une certaine absence de participation démocratique dans la prise de décision.

La fusion de communes

La fusion de communes représente la solution la plus radicale pour aller dans le sens d'une résolution des contradictions entre espace fonctionnel et espace institutionnel.

En matière de fusion, la Suisse fait plutôt figure de parent pauvre, notamment si on la compare aux Etats du nord de l'Europe. L'exemple de l'Allemagne est à cet égard éloquent : depuis l'après-guerre, la fusion (établie sur une base largement volontaire) a permis de passer de 24'386 communes avec une surface moyenne de 10,16 km² et une population moyenne de 2'452 habitants à 8'501 communes en 1980 avec une surface moyenne de 299,24 km² et une population moyenne de 7'228 habitants (Mény, 1984). Ces réformes territoriales ont conduit à la création de collectivités plus à même de remplir et de coordonner leurs missions, d'assumer de nouvelles compétences, qui découlent de réformes dans la répartition des tâches entre les niveaux institutionnels, et de renforcer leur autonomie vis à vis des autorités de rang

supérieur. Les mêmes avantages sont avancés en Suède (Mény, 1984), pays qui a quasiment réduit le nombre de ses communes de moitié depuis les années cinquante.

Cela dit, la fusion n'est pas perçue comme une solution-miracle qui permettrait de résoudre tous les problèmes. Des doutes subsistent, notamment concernant les économies d'échelles réalisées. « Il n'est pas certain que les économies d'échelle qui ont été fréquemment annoncées pour justifier les réformes territoriales se soient réellement réalisées, ou du moins elles se trouvent largement contrebalancées par des décisions parfois aventureuses de création, dans les nouvelles communes, d'équipements collectifs faiblement rentables, qui n'auraient même pas été envisagés dans l'ancien tissu des collectivités locales » (Mény, 1984).

Dafflon (1996) reconnaît qu'une fusion « n'entraîne pas de gains qui puissent lui être attribués en propre : les communes pourraient aussi les obtenir par le biais de la collaboration intercommunale ». Autant dire que les seuls cas où la fusion permettrait réellement une plus grande rationalisation et des économies d'échelle importantes sont ceux où aucune structure de collaboration n'existe, donc où l'idée même de rapprochement n'est pas présente. Pour ce qui est du canton de Vaud et de ses 384 communes, les analyses effectuées par l'IDHEAP (Soguel, 2001) montrent que, dans les domaines traditionnellement réservés aux communes, on n'enregistrerait pas d'économie d'échelle en cas de fusion. Deux secteurs se singularisent toutefois : celui des domaines et bâtiments, où on enregistrerait une tendance à de légères économies d'échelles et celui de la police où, au contraire, ce sont de relativement fortes déséconomies (rendement décroissant d'échelle) qui apparaîtraient.

De plus, que ce soit en Allemagne ou en Suède, il apparaît que la relation entre le citoyen et l'administration locale a été affectée et que l'on assiste à un déficit de représentation démocratique. Dès 1977, l'ancien chancelier allemand Helmut Schmidt reconnaissait que « on (avait) bien souvent péché sans limite contre les citoyens. Bien souvent, on a détruit sans raison impérative des liens sacrés de plusieurs générations et des structures issues de l'histoire ». Les réformes n'ont pas amené de simplification des structures et des compétences et « s'il fallait aujourd'hui caractériser le sentiment dominant à l'égard de la réforme territoriale, il faudrait parler de désillusion et de lassitude » (Mény, 1984).

L'état de la question en Suisse

La Suisse, ou du moins ceux de ses cantons qui ont initié des processus de fusion, se situe au carrefour des deux grandes tendances qui caractérisent l'Europe, à savoir la fusion imposée et la fusion encouragée. Les pays du Nord, où l'administration locale est conçue essentiellement comme une institution prestataire de service relayant l'Etat, sont plutôt des tenants de la première approche et ont ainsi opté pour l'obligation de fusion et de la centralisation; quant aux pays du Sud, où l'administration locale est une institution éminemment politique et représentative, ils ont préféré la fusion facultative encouragée par des moyens financiers ou des structures d'appui mises à disposition, mais non imposée (Conseil de l'Europe 1995).

La Suisse n'est pas une inconditionnelle de la fusion : depuis 1970, seules 137 fusions de communes ont été conclues. De surcroît, les fusions concernent presque toujours de très petites communes : si l'on se réfère aux chiffres fribourgeois, on constate qu'en 1995, 9 des 28 communes issues d'une fusion comptaient de 160 à 400 habitants, 12 de 400 à 1000 et 7 plus de 1000. Dans le canton de Vaud, la dernière fusion a permis, en 1999, de réunir deux communes de 168 et 156 habitants. Les principaux avantages des fusions sont d'ailleurs de « remettre à flot » des communes sous-dotées, d'agrandir le cercle des personnes susceptibles d'accepter un mandat politique, de supprimer le doublement de commissions et d'organes, de professionnaliser l'administration et, le plus souvent, de diminuer le nombre de délégués aux associations de communes.

Malgré ces avantages, la réticence de la Suisse à l'égard des fusions ne semble pas vouée à s'atténuer : seules 7,9% des communes helvétiques, dont la plupart comptent moins de 500 habitants, ont déjà élaboré un plan de fusion (Ladner et Steiner, 1998). Selon ses détracteurs, la fusion obligerait le canton à prodiguer davantage de conseils, car les communes seraient confrontées à des problèmes plus complexes; ils arguent en outre que deux communes endettées ne se transformeront jamais en une commune financièrement saine. Les difficultés financières seraient d'autant plus importantes que la masse salariale tendrait à augmenter, le personnel administratif étant plus qualifié et assumant davantage de responsabilités (Ladner 2001). Enfin, d'aucuns estiment qu'avec la fusion, les structures deviennent plus technocratiques et les autorités moins proches du citoyen.

Pour comprendre les obstacles à la fusion et les moyens de les surmonter, il est opportun de se focaliser sur les rares cantons qui ont initié, ou tenté d'initier, des processus de fusion. Les

cantons de Thurgovie, de Fribourg, du Tessin et de Lucerne semblent particulièrement intéressants à cet égard, car il s'agit véritablement de cantons pionniers.

Thurgovie est souvent cité comme un exemple en matière de fusion de communes, alors qu'il s'agit d'un cas extrêmement particulier. Le fait que le nombre de communes thurgoviennes est passé de 201 à 81 depuis le début des années nonante s'explique par des spécificités inhérentes à ce seul canton. En effet, comme le souligne Ladner (2001), cette vaste réforme représente un cas unique « dans la mesure où il s'agissait de supprimer le dualisme communal thurgovien où coexistaient des communes dites unitaires comme dans les autres cantons et des communes municipales composées de différentes communes dites locales ». Toutes ces communes locales avaient jusqu'à fin 1999 pour fusionner en de nouvelles communes unitaires. Autant dire que les réformes entreprises en Thurgovie s'apparentent davantage à une réorganisation administrative qu'à une vague de fusions.

Avec une réelle volonté de diminuer le nombre des communes, le canton de Fribourg opte pour une attitude résolument pragmatique : il ne mise pas sur la contrainte, mais sur une politique d'encouragement. Le 20 octobre 1998, le Conseil d'Etat fribourgeois a d'ailleurs présenté un rapport sur la politique d'encouragement aux fusions de communes. Ce rapport prévoit notamment l'élaboration d'un plan directeur des fusions de communes. Prenant très au sérieux la peur d'une dissolution de l'identité communale, il prône en outre le recours à la réunion administrative comme étape intermédiaire. Le rapport laisse néanmoins la porte ouverte à l'introduction de normes contraignantes et précise que la fusion de communes doit pouvoir être imposée dans deux cas de figure : d'une part, lorsqu'une commune ne peut faire face aux charges qui lui incombent en vertu de la constitution et des lois, malgré la perception de ses impôts au taux maximal; d'autre part, lorsqu'une commune ne peut constituer ses autorités ou ses organes administratifs faute de personnel. Concernant le financement, les autorités fribourgeoises ont lancé un système fortement incitatif de subsides automatiques : selon ce principe, toute fusion entraîne une aide de 400 francs par habitant, financée à parts égales par le canton et l'ensemble des communes. La majorité d'entre elles auront un intérêt financier immédiat, puisque le subside de fusion dépassera largement leur contribution obligatoire annuelle, qui tient compte de leur capacité financière.

Le canton du Tessin s'inspire d'une philosophie relativement similaire à celle de Fribourg. En 1997, une étude a proposé de diminuer le nombre de communes de 250 environ à 86. Les communes ont relativement bien accueilli cette idée, ce qui n'est guère étonnant, dans la

mesure où les communes tessinoises ne comptent en moyenne que 1'250 habitants – contre 2'455 pour l'ensemble des communes helvétiques.

Au Tessin, il est possible de décréter une fusion contre la volonté d'une ou plusieurs communes (art. 20 al. 3 Cst. Cantonale). Une votation consultative, qui concerne toutes les communes impliquées dans un processus de fusion, est néanmoins organisée. La décision finale appartient au Grand Conseil qui peut décréter une fusion si un intérêt économique ou administratif majeur existe. Si une commune s'est prononcée contre une fusion, la majorité absolue est requise pour obliger ladite commune à se fondre dans la nouvelle entité. Le Grand Conseil a récemment approuvé la fusion de six communes en une seule. Cette décision a été approuvée par le peuple tessinois, suite à un référendum, le 24 septembre 2000. La nouvelle commune s'appellera Capriasca.

Malgré la possibilité de contraindre des communes à fusionner, le Tessin ne croit pas aux fusions imposées, hormis dans certains cas de force majeure. L'étude de 1997 fait office de plan directeur. Il ne s'agit pas d'un carcan rigide, mais d'un cadre qui n'englobe aucune disposition réellement contraignante. Le Tessin refuse d'accorder automatiquement des subventions pour inciter à la fusion. Ce pragmatisme est lié au fait que seules sept fusions ont été conclues durant ces vingt-cinq dernières années. Enfin, la loi sur les communes, qui est en cours de révision, devrait encourager la collaboration intercommunale, conférer un statut aux agglomérations et, surtout, favoriser la création d'associations à buts multiples – il n'en existe pour l'instant aucune au Tessin.

Le canton de Lucerne se situe pour sa part aux antipodes de l'expérience fribourgeoise. Le projet Luzern 99 prévoyait de réduire le nombre de communes de 107 actuellement à 50 environ, chaque commune devant compter au minimum 3'000 habitants. Des mesures visant à obliger les communes à fusionner ont même été envisagées. Ce projet, essentiellement motivé par une volonté d'économie, a suscité une vigoureuse levée de boucliers. Les communes récalcitrantes, qui englobaient en fait l'intégralité des communes lucernoises, ont invoqué deux arguments principaux : d'une part, la coopération intercommunale constitue selon elles une solution largement suffisante; d'autre part, les fusions doivent se développer et se réaliser de manière démocratique, et non être imposées par le haut. Le Conseil d'Etat lucernois s'est rapidement éloigné de sa ligne dure et mise désormais sur une intensification de la collaboration intercommunale. Plus personne n'ose évoquer d'objectifs précis quant au nombre de fusions à réaliser. Le fait que la toute dernière fusion remonte à 1888 n'est probablement pas étranger à ce phénomène.

Les exemples évoqués ci-dessus montrent que la fusion imposée mène généralement à une impasse et que la fusion encouragée est une voie plus prometteuse, même si elle prend beaucoup plus de temps.

Au-delà de la collaboration intercommunale ou de la fusion : la région

Qu'il s'agisse de structures de collaboration intercommunale, de tentatives de fusion, en particulier dans les zones périphériques, ou encore d'expériences d'agglomération, il apparaît ainsi de plus en plus clairement que, pour une multitude de politiques publiques, l'espace pertinent de mise en œuvre se situe à une échelle régionale. Cet espace est très flou et peut varier du tout au tout selon la politique. Il peut ainsi concerner un espace intermédiaire à l'intérieur d'un canton (bassin d'un Office régional de placement, par exemple), il peut concerner plusieurs cantons (politique académique, par exemple ou de manière plus institutionnalisée, l'espace Mittelland), et même déborder les frontières de l'Etat national (coopération transfrontalière par exemple).

Quelle que soit la région concernée, c'est-à-dire l'espace fonctionnel de mise en œuvre d'une politique publique, un point commun la caractérise : l'absence quasi complète d'instance institutionnelle que ce soit lorsque l'on se situe à un niveau infracantonal ou intercantonal. Les seules entités (structures de collaboration intercommunale, regroupement de cantons type « espace Mittelland) sont souvent conçues de manière ad hoc et n'ont guère d'assise politique; il s'agit essentiellement de structures regroupant d'autres unités politico-institutionnelles (communes, cantons, voire Confédération dans le cadre de la coopération transfrontalière).

Or, on l'a dit, la région devient progressivement l'échelle la plus pertinente pour la mise en œuvre de nombreuses politiques publiques. Comment répondre à cela ? S'agit-il de laisser perdurer des espaces fonctionnels se recoupant les uns les autres sans réelle assise politique et démocratique ? Faut-il au contraire constituer autoritairement des régions (infracantonaux et intercantonaux, voire internationales) possédant une autonomie, des tâches propres, des organes politiques (exécutif, législatif) ?

L'expérience montre que l'on semble se diriger vers une évolution très diversifiée de l'échelon régional et que c'est plutôt de manière « bottom up », ou « émergente », qu'il peut s'institutionnaliser. C'est le cas de l'agglomération de Fribourg, par exemple. Certes le

processus est lent et semé d'embûches, il y a des reculs, mais l'idée progresse, des succès sont obtenus de manière sectorielle (transports, culture) et ils peuvent faire tache d'huile.

Sans se livrer à une planification à outrance, l'échelon supérieur peut se borner à mettre à disposition les conditions légales (voire financières ou fiscales dans certains cas) pour que de telles expériences puissent aboutir. Le niveau communal traditionnel doit, quant à lui, s'engager totalement ou partiellement dans une telle expérience, en étant d'accord de remettre tout ou partie de ses compétences et de ses ressources à une entité nouvelle. Sous cet angle, la constitution de régions, sous forme d'agglomération, de commune unique, voire d'échelon intermédiaire supplémentaire plus large, pose les mêmes problèmes que les expériences de collaboration intercommunale ou de fusion.

Les processus de production d'une nouvelle entité institutionnelle

Au terme de la description des différentes formes de collaboration et de restructuration de l'espace local, il est essentiel de mettre en évidence les obstacles à toute forme de collaboration, puis de déterminer les conditions – politiques avant tout – permettant la mise sur pied d'une entreprise de collaboration intercommunale, de fusion de communes ou de régionalisation.

Les obstacles

L'un des facteurs de blocage classique est la disparité de ressources entre les communes concernées. Tandis que les plus démunies sont favorables à un rapprochement qui peut signifier une compensation de leur manque de moyens, les mieux dotées ne sont guère enthousiastes à l'idée d'avoir à se priver d'une partie de leurs ressources. Or, toute tentative de rapprochement n'a évidemment plus aucun sens s'il n'y a pas un mécanisme de péréquation financière, ou du moins une clef de répartition allant dans le sens d'une solidarité entre les unités impliquées. Cela peut d'ailleurs constituer un argument en faveur d'une intervention forte du canton dans ce type de processus⁴.

La problématique des effets de débordement dans les agglomérations se pose dans les mêmes termes. La ville-centre met bien souvent à disposition une série d'infrastructures et de services

⁴ C'est par exemple le cas dans le canton de Fribourg où les processus de rapprochement entre communes dans le cas de fusions ont été fortement impulsés par le canton et ses représentants territoriaux, à savoir les préfets.

dont les communes voisines profitent sans participer pleinement à leur financement. Dans le cadre de la collaboration intercommunale, de la politique d'agglomération ou de la fusion, celles-ci vont évidemment tenter de conserver un statu quo qui leur est favorable. On peut ainsi supposer qu'un relatif équilibre des ressources entre les acteurs peut sans doute être plus facilement trouvé lorsque la localisation est plutôt périphérique, les zones urbaines se caractérisant souvent par de forts déséquilibres en la matière.

Un autre facteur de frein important est la compétition, avant tout économique, qui existe entre les communes. Chaque commune a tendance à développer des stratégies propres pour attirer des entreprises, des "bons" contribuables ou des touristes. La compétition entre communes peut également s'exprimer à travers la méfiance qu'entretient souvent une petite commune vis-à-vis d'une voisine plus grande. Il s'avère ainsi que, dans une structure où règne la compétition, toute idée de partage, est exclue, ou du moins très difficile à imaginer.

Même si elle peut être considérée comme avantageuse, la création d'une nouvelle entité institutionnelle représente, de surcroît, une modification profonde de la configuration locale du pouvoir politique et administratif et remet en cause bon nombre de structures, de manières de faire, de types de légitimation, de processus de décision, etc. De tels bouleversements peuvent certes représenter de nouvelles ressources et opportunités pour certains acteurs, mais pour la plupart d'entre eux, avant tout les élus politiques et les principaux responsables politico-administratifs, ces bouleversements ne vont pas sans provoquer inquiétudes, craintes et remises en cause, qui altèrent parfois leur volonté de s'engager dans une entreprise de collaboration intercommunale.

Enfin, par le passé, les communes engagées dans un processus de rapprochement connaissaient un certain isolement. Dans le cadre des structures existantes et des compétences reçues, elles évoluaient ainsi individuellement dans une démarche relativement routinière et le personnel politique et administratif se « reproduisait » – au sens sociologique – sans que, la plupart du temps, des éléments exogènes forts parviennent à ébranler cet état de fait. On comprend dès lors que le personnel politique et administratif, bien que reconnaissant massivement que certaines tâches doivent désormais être prises en charge à un échelon supérieur, rechigne à s'engager dans des changements qui sont autant de risques de conflits et d'imprévus déstabilisants.

Les conditions de production d'une nouvelle entité institutionnelle

Les blocages et les conflits liés à la définition de nouveaux espaces d'action résultent souvent de la confrontation de rationalités antagonistes. Les acteurs qui entrent en jeu dans ces processus ont des représentations différentes et parfois contradictoires des espaces en jeu (et de leur contenu). L'existence d'une plate-forme minimale de représentations ou de visions communes est une exigence première pour instaurer une coopération entre entités politiques.

Une telle approche de la problématique du dépassement de l'échelle purement communale conduit en particulier à relativiser l'objectivité de l'idée de "taille idéale" d'un espace, ou de "bonne échelle", pour une tâche donnée ; cet espace est en effet toujours un espace perçu et représenté, et c'est d'abord l'adéquation ou l'inadéquation de ces représentations qui peut déterminer une issue positive pour la mise en œuvre de cette tâche, plutôt que la définition effective de l'espace concerné sur la base de critères fonctionnels (nombre d'habitants minimum pour une infrastructure donnée, par exemple⁵). En d'autres termes, la "taille idéale" de l'espace de mise en œuvre, ou la "bonne échelle", est celle qui correspond, au moins en partie, à l'intersection des représentations des divers acteurs.

Le cœur du problème réside ainsi dans l'existence ou non d'une vision commune du territoire local et de son devenir. Or, une telle vision n'est pas donnée une fois pour toutes, mais se construit progressivement, au gré de l'histoire des communes concernées et des relations qu'entretiennent les divers acteurs entre eux. C'est dire que les conditions dans lesquelles prend place le processus de production d'une nouvelle instance supra-communale sont déterminantes pour conduire à un rapprochement des représentations de l'espace local.

La diversité des représentations de l'espace est telle que seuls sont envisageables des recoupements partiels de ces représentations. Ceux-ci peuvent apparaître au terme d'un processus négocié, qui doit respecter quelques conditions de bases en vue de maximiser les chances d'aboutir à une vision plus ou moins commune. En premier lieu, ce processus doit permettre au travail de conception d'un nouvel espace d'être un processus flexible de création permanente, dont le résultat n'est pas connu à l'avance. Une telle démarche s'oppose à une solution imposée par un des acteurs dirigeant une procédure linéaire et séquentielle, et où

⁵ Au reste, on relèvera que, historiquement, il y a fort peu de territoires politiques (Etats, régions, communes, etc.) qui ont été défini à partir de critères fonctionnels et que l'on peut douter qu'une telle démarche recueille subitement la légitimité nécessaire à la pérennité d'institutions nouvelles.

seuls des amendements mineurs au projet sont possibles pour les autres partenaires. Le processus doit donc permettre à l'ensemble des acteurs impliqués de proposer leurs solutions, de côtoyer d'autres rationalités, d'évoluer.

L'ensemble des acteurs concernés doit être associé à ce processus afin de leur permettre d'interagir, d'influer un tant soit peu le projet et de se l'approprier en partie. Une telle démarche garantit à terme une légitimité accrue. Il est aussi nécessaire qu'un processus de participation dépassant les acteurs impliqués au premier chef soit élaboré, afin que l'ensemble des citoyens soit autant que possible associé à la démarche.

Les relations entre acteurs au sein de la démarche doivent aboutir à un « processus d'apprentissage ». Seul le long terme favorise l'émergence de processus d'intégration et d'intersubjectivité entre les diverses rationalités, chacune d'entre elles s'appropriant certains éléments propres aux autres, mais aussi imposant une partie de ses vues. L'existence d'un *réseau* où les divers acteurs interagissent durablement permet la mise en place de mécanismes de co-construction et de co-légitimation des espaces (Le Galès et Thatcher, 1995)⁶. Ainsi, si chaque acteur a la possibilité d'imposer au moins une partie de sa propre conception de l'espace, la part commune s'en verra élargie et sa légitimité renforcée. Cette possibilité dépend du poids de chaque acteur dans le processus, donc de sa capacité à faire admettre comme légitime sa représentation de l'espace aux autres acteurs (Benninghoff, 1997). Un processus d'apprentissage, dans lequel chaque acteur peut transmettre une part de sa représentation et assimiler en partie celle des autres, ne peut ainsi prendre place que si les ressources des divers acteurs ne s'avèrent pas trop disparates et que des pratiques antérieures ont favorisé une ouverture à la collaboration. S'inscrivant dans ce mode de réflexion, Dafflon (2000) dans une récente étude, démontre pour le canton de Fribourg l'existence de « noyaux forts » représentant plusieurs communes autour d'un centre local. L'existence de ces noyaux forts de collaboration devrait à son sens permettre un passage en douceur vers la fusion.

Certains acteurs peuvent occuper des positions et jouer des rôles particuliers susceptibles de contribuer au recoupement des représentations. Ces acteurs peuvent être en position médiane entre différentes logiques et avoir la capacité de traduire chaque logique dans celle de l'autre, contribuant par-là à rapprocher les diverses représentations. Des experts extérieurs (mais peut-être également certains représentants cantonaux) sont particulièrement bien placés pour jouer

⁶ Ce réseau forme un ensemble de relations présentant le caractère d'une certaine stabilité. C'est donc en son sein que s'élabore une nouvelle vision de l'espace et de sa délimitation, et plus largement un nouveau référentiel, c'est-à-dire une représentation (partiellement) commune à laquelle les membres du réseau ont participé (Smith, 1995).

ce rôle de traducteurs; ils peuvent être proches de du citoyen, lorsqu'ils intègrent dans leur analyse certaines de ses pratiques ou de ses "besoins", sans que cela ne les éloigne trop des acteurs politico-administratifs cantonaux et fédéraux, voire communaux, en ce qu'ils rejoignent ces derniers dans leurs préoccupations plus technocratiques. Il se trouve ainsi dans une position intermédiaire entre la pratique quotidienne de l'espace et la production de l'espace de la politique publique, position relativement indépendante qui permet l'apprentissage des uns et des autres (Corcuff et Lafaye, 1991).

Le choix de la forme de collaboration adéquate

Une fois l'espace d'action défini, il s'agit pour les autorités communales de choisir la forme institutionnelle qu'elles donnent à leur collaboration. Pour cela, il existe un certain nombre de dimensions dont il s'agit de tenir compte.

- I. *L'architecture politique de la structure intercommunale.* La légitimité d'une instance supra-communale et l'acceptabilité de son action sont essentielles à son bon fonctionnement, en particulier à l'efficacité et à l'efficience des actions publiques à mettre en œuvre. Il s'agit ainsi de choisir un système adapté qui instaure des modes de délégation qui permettent un contrôle des élus politiques et des citoyens. En d'autres termes, les solutions institutionnelles à profil technocratique, si elles sont parfois en phase avec la gestion intercommunale de secteurs techniques (déchets, eaux usées, etc.), ne sont guère adaptées à d'autres domaines.
- II. *L'efficacité des politiques publiques mises en œuvre.* L'émergence d'une collaboration intercommunale ou d'une nouvelle entité institutionnelle doit présenter un certain nombre d'avantages en ce domaine, notamment par la mise en commun de ressources (certes financières, mais également techniques, scientifiques, en personnel, etc.), une professionnalisation de l'activité politico-administrative, une vision d'ensemble du problème à résoudre et de la zone concernée, ou encore une meilleure coordination des interventions entre instances communales entre elles et avec le canton, voire la Confédération.
- III. *La proximité des services offerts* avec le citoyen et la meilleure *adaptation aux besoins* de ce dernier. Une telle réflexion peut s'avérer importante s'agissant par exemple de déterminer l'ampleur du degré de centralisation nécessaire à de nouvelles institutions.

Vers une articulation de territoires différenciés

L'examen des diverses réponses possibles aux enjeux territoriaux auxquels est confronté l'espace local semble indiquer que l'on se dirige vers un espace fortement différencié institutionnellement. Il l'est déjà de fait, que ce soit socialement, politiquement, économiquement etc., et les anciens quadrillages administratifs ne semblent plus à même de gérer les politiques publiques dans le territoire. Dépasser ceux-ci, et dépasser surtout le simple échelon communal conduit à diverses solutions dont aucune n'est pleinement satisfaisante en soi (collaboration intercommunale, fusion, régionalisation) et dont probablement aucune ne pourra être mise en œuvre isolément, même si certains fixent des priorités déterminées.

Il faut ainsi utiliser toutes les solutions explorées plus haut de façon conjointe :

- Les communes sont indispensables et doivent exister, tant pour assurer des services de proximité que pour constituer un lieu d'identification sociale. Cela n'évite cependant pas de poser la question d'une redéfinition des tâches de ce niveau institutionnel qui irait dans le sens d'un allègement au profit de structures intermédiaires et supérieures.
- Les structures de collaboration intercommunale sont nécessaires pour un certain nombre de démarches techniques. Toutefois, les problèmes posés par ce type de solution sont tels qu'il faudrait, d'une part, ne pas en abuser et, d'autre part, revoir certaines modalités de fonctionnement et d'organisation.
- La fusion de commune, aussi souhaitable qu'elle puisse paraître, ne semble actuellement et sans doute pour longtemps difficilement praticable à très grande échelle, mais elle reste néanmoins nécessaire pour les plus petites et les plus démunies des communes.
- La possibilité légale et politique de constituer une agglomération doit être explorée plus avant. Elle est seule à même de répondre aux nombreux problèmes qui se posent aux villes d'une certaine importance et à leurs communes voisines. Mais il faut être conscient que la formule agglomération ne s'adapte qu'aux zones urbaines et ne peut être transférée aux régions plus rurales ou périphériques.
- A ce même niveau ou à un niveau supérieur, des régions, existant de fait de manière fonctionnelle, vont probablement renforcer leur intégration, ou pour le moins institutionnaliser certaines structures administratives, là encore de manière variable, qu'il s'agisse de régions infra-cantoniales, intercantoniales ou transfrontalières. A terme toutefois, les régions seront peut-être contraintes de s'institutionnaliser de manière classique, c'est-à-

dire avec un parlement et un gouvernement élus et une administration professionnelle qui se consacre à la mise en œuvre des politiques relevant du niveau régional.

- Dans cette architecture, il convient de ne pas oublier les instances supérieures traditionnelles, cantons et Confédération, dont le rôle peut être redéfini et recalibré mais qui continueront, à l'avenir, à jouer un rôle prépondérant, ne serait-ce qu'en mettant à disposition de nouveaux outils juridiques et politiques pertinents ou en ayant une fonction incitatrice forte. Au niveau cantonal, c'est par exemple actuellement le cas dans le cadre des réflexions menées par les diverses « constituantes »⁷.

L'enjeu majeur d'une telle évolution est d'articuler très minutieusement toutes ces entités, de façon souple et variable. On devine la complexité d'un territoire institutionnellement structuré autour de communes qui fusionnent, d'autres qui collaborent, de régions semi-structurées, de cantons en phase de redéfinition de leurs tâches, etc. C'est néanmoins le défi qui attend le territoire local, et qu'il connaît déjà en grande partie.

La conclusion essentielle que l'on peut tirer des processus de redéfinition institutionnels actuels est que, quel que soit le niveau institutionnel concerné, existant, en phase de création, ou à venir, aucun ne peut plus rester isolé. L'échelon local, quelle que soit sa forme, a son destin lié avec l'ensemble des autres niveaux dans le cadre d'un espace partiellement globalisé soumis à des contraintes systémiques qu'il ne saurait maîtriser qu'en petite partie. Seule l'intégration dans des réseaux divers, multiformes, multidimensionnels et toujours mouvants peut permettre aux entités institutionnelles locales d'éviter de devenir des coquilles vides et des structures obsolètes, mais d'être en mesure de faire face aux défis multiples qui les attendent.

⁷ Ainsi, par exemple, la Constituante vaudoise étudie la possibilité de créer des « fédérations de communes » à l'échelon régional sur une base volontaire. De tels dossiers institutionnels sont également à l'ordre du jour des constituantes de Fribourg et de Zurich.

PARTIE II : LES MOYENS DE L'ACTION COMMUNALE

LES STRATEGIES DE DECISION ET DE COMMUNICATION

Toute personne impliquée dans la gestion d'une commune est amenée à prendre des décisions et à planifier l'activité de sa commune. Remplir ces deux exigences n'est pas chose facile. Non seulement les élus et fonctionnaires communaux manquent de temps, mais ils doivent en plus composer avec une réalité qui change à une vitesse grandissante et relever de nouveaux défis (nouvelle économie, préservation de l'environnement, technologies de l'information). Les citoyens sont, de surcroît, devenus plus critiques à l'égard de l'action étatique. La plupart d'entre eux attendent davantage de l'Etat – du moins en terme qualitatif – et sont plus enclins à contester une décision qui leur semble inopportune ou contraire à leurs intérêts. Les citoyens n'hésitent ainsi plus à lancer une pétition ou à faire recours pour s'opposer à une décision étatique.

Les intérêts et/ou les valeurs des acteurs impliqués dans des processus de mise en œuvre entrent ainsi fréquemment en conflit. A tous les niveaux, fédéral, cantonal ou communal, s'opposent des intérêts divergents et des visions du monde parfois antagonistes. Au niveau communal, les revendications des opposants s'articulent autour de plusieurs axes. Depuis une trentaine d'années, la population se mobilise plus facilement contre la mise en œuvre de politiques à incidence spatiale susceptibles d'affecter le territoire de sa commune. Les revendications des habitants sont également liées à la maîtrise de l'espace et à la résistance aux forces exogènes, à la sauvegarde des structures existantes, ou encore à la prise en compte des impacts et coûts sociaux dans l'évaluation des projets. En outre, les citoyens agissent souvent selon le fameux principe NIMBY – « not in my backyard », que l'on peut traduire par l'expression française « pas dans mon jardin ». A titre d'exemple, si tous les citoyens approuvent le principe de la construction d'une nouvelle route, rares sont ceux qui acceptent que cette dernière passe sur leur terrain⁸.

Il s'agit ainsi de prendre en compte de nouveaux modes de légitimation sociaux qui ne sauraient plus se satisfaire d'une action autoritaire des pouvoirs publics. De telles démarches sont désormais inopérantes et l'Etat se voit en permanence contraint de produire du sens autour de ses actions, voire de les justifier. La multiplication des services de communication dans les diverses administrations en est d'ailleurs le reflet. Or, ce sens ne peut être qu'un sens partagé, d'où la nécessité d'associer les divers acteurs concernés.

Face à ces nouvelles données, quels sont les stratégies et outils de décision et de prise en compte des intérêts de la population ? C'est à cette interrogation que ce texte tentera de répondre.

Les décisions dans un environnement complexe

Trois facteurs contribuent à rendre une stratégie de décision complexe : (Hickling, Wilkin, Debeyne, 1980) :

- L'*environnement* dans lequel émergent les problèmes dont la résolution exige que des décisions soient prises est fondamentalement *systemique*. Chaque choix exerce une influence sur les autres paramètres du problème. Pour déterminer la nature de cette influence, une connaissance approfondie de l'environnement et des relations entre les différents facteurs s'avère nécessaire.
- L'*existence de réseaux de décision* joue également un rôle important. La prise de décision d'un acteur en un point donné dépend de son influence et de celle des autres acteurs en ce point précis.
- Enfin, les *décisions n'affectent pas de la même manière ceux sur lesquels elles exercent leurs effets*. Dans une commune, la construction d'une mosquée aura par exemple des conséquences variées : existence d'un lieu de culte pour les musulmans pratiquants ; coûts d'infrastructures pour tout ou partie de la communauté ; peur, pour certains citoyens, de voir de nombreux étrangers affluer dans leur quartier. Il est dès lors impératif de définir les ensembles de personnes à prendre en considération et de déterminer les avantages et inconvénients que la décision comporte pour elles. Ce dernier point est particulièrement délicat pour les décideurs.

Tout processus de décision peut emprunter soit une approche *synoptique*, soit une approche *évolutive*. L'approche synoptique suppose que les décideurs fondent leurs choix sur une connaissance parfaite et totale de tous les éléments du problème, ce qui requiert une masse considérable d'informations. L'approche évolutive ou itérative, fortement recommandée, consiste en un processus continu de résolution de problèmes successifs. Dans ce cas de figure, le décideur ne peut concentrer son attention que sur un nombre limité de solutions possibles. Les problèmes sont appréhendés « par paliers » et ne peuvent être résolus une fois pour toutes par la découverte de solutions optimales.

⁸ Sur cette problématique des conflits dits de « localisation », on verra Kirby (1982).

Il existe de nombreux conflits technico-politiques dans les processus de décision, chaque décideur étant contraint de trouver un équilibre entre des impératifs antagonistes (Hickling, Wilkin, Debeyne, 1980) :

- Conflit entre *urgence* et *besoin de comprendre*, c'est-à-dire entre la nécessité de décider dans un délai donné et celle de recueillir suffisamment d'informations pour maîtriser tous les paramètres du problème à résoudre.
- Conflit entre *flexibilité* et *rigidité*. Dans toute prise de décisions, un équilibre doit être trouvé entre la préservation d'une certaine marge de manœuvre et des contraintes (légales, organisationnelles, politiques, etc.) auxquelles il est impossible d'échapper.
- Enfin, conflit entre *simplification* et *acceptation de la complexité*. Il est impératif de déterminer jusqu'à quel point un problème peut être simplifié, sans négliger la complexité inhérente à toute situation qui exige une prise de décision.

Vers une stratégie de décision

Pour surmonter toutes ces difficultés, Friend et Hickling ont conçu une méthode qui consiste à élaborer une modélisation du problème complexe à travers des phases successives (Friend, Hickling, 1987).

La première étape consiste à *structurer les problèmes propres à des décisions complexes en terme d'éléments de choix interconnectés*. A l'intérieur d'un problème complexe cohabitent plusieurs "aires de décisions". Par "aire de décisions", il faut comprendre un problème dans lequel un décideur, subissant une pression l'incitant à agir, a l'opportunité de choisir entre au moins deux alternatives. Dans le cas de la lutte contre la délinquance juvénile, une municipalité doit, par exemple, traiter plusieurs enjeux : faut-il augmenter les forces de police, engager des assistants sociaux, construire une maison de loisirs pour jeunes en difficulté, développer de nouvelles infrastructures sportives ? Des liens, qui peuvent être de plusieurs ordres (financiers, politiques, etc.), existent entre ces différentes aires. La construction d'une maison de loisirs implique par exemple l'engagement d'assistants sociaux. Quant au développement de nouvelles infrastructures sportives, il n'est pas forcément compatible, état des finances communales oblige, avec la construction d'une maison de loisirs.

Pour faire ressortir ces liens, Friend et Hickling proposent de construire un graphique sur lequel figurent toutes les aires de décisions, ainsi que les liens entre elles. Une fois ce graphique construit, on peut choisir un "problem focus", c'est-à-dire sélectionner les aires de

décisions qui semblent centrales et sur lesquelles les décideurs vont se pencher. Ces aires sont considérées comme centrales parce qu'en résolvant un problème, on peut espérer en résoudre un autre.

Une *deuxième étape* consiste à appliquer la méthode analytique AIDA (*Analysis of Interconnected Decision-Areas*), ce qui revient à *rendre explicites les diverses options relatives à chacune des aires de décision*. Ces options doivent être mutuellement exclusives. Cette démarche permet de mettre à jour l'ensemble des incompatibilités entre les options des différentes "aires de décisions". Une grille d'analyse permet ensuite de *cerner précisément les options des différentes aires de décision*. Supposons qu'une commune soit sinistrée économiquement et veuille mener une politique active de promotion économique. Sa grille d'analyse comportera la liste des *options* envisageables – créer un poste de délégué à la promotion économique, définir des priorités en matière de politique économique, élaborer un site Internet à l'attention des entreprises susceptibles de s'installer dans la commune, orienter l'économie vers les nouvelles technologies de l'information, revitaliser le secteur industriel, etc. On remarquera que, là aussi, les différentes options ne sont pas forcément compatibles. Si tel est le cas, on constate que les options considérées sont mutuellement exclusives. Cette démarche proposée par Hickling est intéressante pour analyser les options, mais n'est pas suffisante pour permettre de trancher entre elles et pour s'assurer de leur faisabilité. Aussi doit-elle être complétée par une *analyse de faisabilité* institutionnelle, structurelle, économique, sociale et politique.

Cette analyse vise à s'assurer que la commune a bel et bien la compétence et la marge de manœuvre institutionnelle pour intervenir seule, en collaboration avec d'autres communes ou en partenariat avec des acteurs privés. Il s'agira dans l'exemple retenu de se demander si la commune a des compétences pour créer un poste de délégué à la promotion économique. Ou si elle dispose d'appuis pour orienter l'économie vers les nouvelles technologies de l'information.

Décider de prendre des mesures au niveau communal dans le cadre de compétences propres ou déléguées implique par ailleurs le recours à des ressources (humaines, financières, infrastructurelles, temporelles, etc.). A ce stade, trois questions se posent :

1. Quelle est l'ampleur des ressources à mobiliser ?
2. Quelles sont les ressources qui existent ?
3. Comment et où mobiliser celles qui manquent ?

La prise en compte des acteurs concernés

Une analyse en terme d'acteurs s'avère ensuite indispensable. Aussi, quel que soit le domaine de décision, la commune devra dresser un inventaire des acteurs concernés. Un *acteur* se définit essentiellement par trois dimensions (Bassand, 1996) :

- *Sa position sociale.* Cette position dépend notamment d'une part des rapports sociaux que sont le genre, l'âge, l'ethnie, la catégorie socio-professionnelle, et d'autre part de son rôle dans les dynamiques économiques, politiques, culturelles, etc. Cette position sociale conditionne d'abord les rapports qui relient l'acteur aux autres acteurs, mais aussi les ressources dont il dispose, son intérêt, ses rôles et ses normes, ses valeurs et finalement son pouvoir.
- *Son identité.* L'identité de l'acteur est l'image qu'il se fait de lui-même, mais aussi que les autres contribuent à lui imposer. L'identité permet à l'acteur de se définir, elle oriente son action.
- *Ses projets.* Les projets de l'acteur sont les objectifs que l'acteur adopte à plus ou moins long terme, plus ou moins collectivement. Les projets impliquent également des ressources que l'acteur est à même de dégager et de mobiliser pour réaliser les objectifs précités.

Dans un premier temps, on se bornera à dresser la liste des acteurs concernés. Si l'on prend l'exemple de la revitalisation du secteur secondaire, un large spectre d'acteurs peut être concerné : par exemple, les ouvriers au chômage suite à la fermeture de leur usine, les syndicats réclamant des mesures étatiques de lutte contre le chômage, un propriétaire amené à céder son terrain pour permettre l'implantation d'une nouvelle usine, certains partis politiques désireux d'orienter l'économie vers les nouvelles technologies de l'information, ou encore des entreprises faisant dépendre leur installation dans la commune de substantiels allègements fiscaux.

L'étape suivante consistera à *anticiper l'attitude des acteurs* concernés et à se demander, entre autres, quel(s) acteur(s) sera/ont dé/favorable(s) aux objectifs poursuivis. Cela implique de s'interroger sur les valeurs des acteurs concernés, soit leur système de croyance qui est fortement influencé par leur environnement, leur formation et leur vision du monde. Ces valeurs auront une incidence sur leur perception de l'objet en question et de cette perception dépendra largement leur position. Outre l'anticipation des réactions possibles des acteurs concernés, il est indispensable de connaître les ressources qu'ils sont capables de mobiliser. Si

l'on reprend l'exemple de la revitalisation du secteur secondaire, on peut se poser les questions suivantes : les ouvriers vont-ils créer des comités de chômeurs pour tenter de retrouver leur emploi ? Les syndicats ont-ils les moyens de mobiliser l'opinion publique ? De combien d'électeurs, de sièges à l'exécutif, de relais médiatiques et de ressources financières les partis politiques adeptes de la nouvelle économie disposent-ils ?

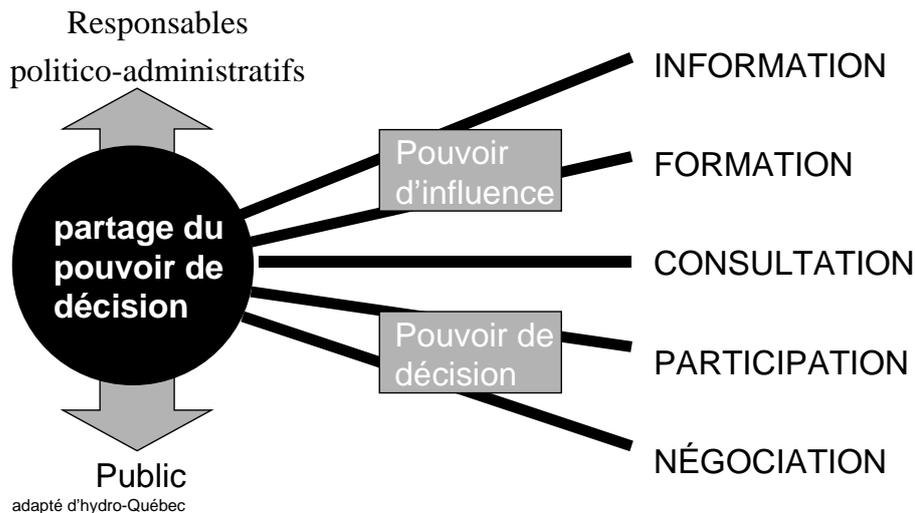
Ces multiples analyses auront permis de mettre en évidence un certain nombre de domaines d'incertitude quant à la faisabilité ou à l'acceptabilité du projet, incertitudes dont il faudra enfin analyser les possibilités de réduction par la négociation, l'information, le partenariat, etc.

L'ensemble des analyses présentées doit permettre la mise en évidence des options les plus aptes à résoudre les problèmes ou à répondre au plus grand nombre d'entre eux. Il est fréquent que, suite à ce processus, des options entrent en concurrence et qu'aucune ne se dégage réellement. Dans ce contexte, le recours à la méthode multicritère est recommandé. Il s'agit alors d'examiner chaque option, sur la base d'un ensemble de critères négociés et pondérés. Le choix des critères relève de la compétence du politique qui, à ce stade déjà, peut décider d'ouvrir le processus de décision à la population et laisser à cette dernière une plus ou moins grande marge d'influence.

Les différents modes de communication avec la population

Il faut entendre par mode de communication la façon dont le dialogue s'établit entre autorités politiques et population concernée. Ces modes de communication peuvent être de divers ordres (information, formation, consultation, participation ou négociation) et impliquer plus ou moins les citoyens. Ils ne sont pas exclusifs et plusieurs d'entre eux peuvent être utilisés dans un même processus. Le schéma suivant met en évidence le pouvoir d'influence qui est laissé à la population selon le mode de communication choisi. Remarquons qu'un choix n'est pas toujours possible et que, selon l'intensité d'un éventuel conflit généré par le projet des autorités politiques, ces dernières peuvent être contraintes de procéder, selon la situation, à une participation ou une négociation, voire même une simple information.

Le partage du pouvoir



L'information

Ce premier mode d'interaction entre le politique et le public peut être utilisé tant au stade du processus de décision qu'à celui de la mise en œuvre. Dans le cas du recours à l'information, l'autorité politique décide de l'information qu'elle va donner, du moment de cette information et du public qui va être concerné. C'est le mode de communication le plus utilisé au niveau communal. C'est aussi celui qui laisse le plus faible pouvoir d'influence à la population. Il peut s'avérer ainsi parfois insuffisant, notamment dans le cas de projets dont on peut supposer qu'ils sont potentiellement fortement conflictuels (construction d'infrastructures en particulier).

La formation

L'autorité politique peut envisager d'octroyer une formation spécifique aux personnes concernées pour leur permettre de s'impliquer plus fortement dans des processus de décision ou de mise en œuvre. Ces personnes ont ainsi la possibilité d'avoir, grâce à un processus d'apprentissage, une plus grande maîtrise du sujet.

La consultation

En organisant des forums de discussion ou des sondages, qui peuvent faire suite à des séances d'information, les responsables politiques peuvent consulter tout ou partie de la population.

Dans le cadre de consultations, l'acteur politique est libre de tenir ou non compte des suggestions qui lui sont faites, mais il doit expliciter les critères qui l'ont amené à entrer ou à ne pas entrer en matière. Il donnera ainsi une plus grande emprise au public que dans le cadre d'un processus d'information.

La participation

L'acteur politique peut, pour la définition et/ou la mise en œuvre d'une option, décider d'ouvrir un processus participatif. Dans le cadre d'une telle démarche, il donne la possibilité aux acteurs concernés, en échange de leur engagement, d'influencer les décisions. Contrairement au processus de consultation, un processus participatif confère aux acteurs concernés la possibilité d'être partie prenante dans les décisions. Les procédures pour ce faire peuvent être de plusieurs ordres et diverses possibilités ont déjà été expérimentées en ce domaine (Linder et al.1992). On peut par exemple estimer nécessaire de créer des groupes de travail dans lesquels les participants élaboreront des propositions. On peut aussi considérer que le processus devrait être piloté par un modérateur, soit une personne neutre et extérieure. Le plus souvent, le rôle du groupe de travail consiste en particulier à se prononcer sur l'analyse du problème, à offrir un appui pour la récolte de l'information et à suggérer des pistes d'analyse. Pour faciliter la création de relais avec la société civile, des forums organisés avec et pour les publics cibles représentés dans les groupes de travail peuvent permettre de premières évaluations des propositions formulées dans le groupe de travail.

Les avantages d'une démarche participative sont multiples : elle permet de dépasser les peurs et d'obtenir la coopération des acteurs-clefs. Cette diversité de points de vue est une condition sine qua non pour émettre des propositions en phase avec la réalité et qui ne soient pas contraires aux intérêts des acteurs en présence. Enfin, l'immense avantage d'une démarche participative est qu'une fois un consensus trouvé, des relais existent sur le terrain pour favoriser la mise en œuvre des décisions, créer de nouveaux partenariats et favoriser un processus d'apprentissage.

La démarche participative comporte toutefois, même si tous les atouts sont réunis pour qu'elle aboutisse, certaines limites. Une telle démarche nécessite du temps, notamment pour instaurer un climat de confiance entre les différents acteurs. Elle nécessite également un partage du pouvoir qui n'est pas forcément du goût de tous les acteurs. Enfin, la démarche participative

ne garantit pas le succès et exige d'abandonner l'idée de la "bonne" solution au profit de la solution acceptable pour tous.

La négociation

Lorsque l'objet de la décision est conflictuel et que des acteurs s'opposent aux démarches envisagées par la commune tout en ayant le pouvoir de les infléchir, le moyen privilégié d'impliquer ceux-ci dans le processus de décision réside dans la négociation. Celle-ci « est une activité dans laquelle deux ou plusieurs parties qui ont à traiter d'un problème qui est la source de divergences, décident de résoudre ce problème par la recherche d'un accord qui soit mutuellement satisfaisant et qui sera basé sur des phénomènes de communication » (Dupont, 1990). La négociation permet ainsi de passer du conflit à la coopération.

Plusieurs conditions sont nécessaires à la réussite d'une négociation : une *plage de négociation*, à savoir un espace spatio-temporel où la négociation peut se dérouler; une *interdépendance* – si un acteur peut arriver seul à ses fins, il n'y a pas de négociation possible; une *marge de manœuvre*, qui ne peut exister que si les ressources des acteurs sont plus ou moins égales – plus un acteur est en mesure d'imposer ses vues, plus la marge de manœuvre de son partenaire sera minime; enfin, un *contexte favorable*, c'est-à-dire un lieu et un moment dans lequel tous les acteurs se sentent à l'aise.

Si les stratégies que les partenaires adoptent sont centrales pour la réussite d'une négociation, il est important de se souvenir que la négociation demeure avant tout un art (Dupont, 1992), qui nécessite une capacité de questionnement et d'écoute, une grande créativité, une faculté d'improvisation très développée, et une longue préparation où l'analyse du contexte, des différents acteurs et des enjeux est primordiale.

Vers un renforcement des processus démocratiques

En Suisse, l'intégration d'intérêts divergents dans les processus de décision est une caractéristique essentielle du système politique. Le système de concordance favorise la prise en compte de la multitude d'intérêts concernés, principalement dans la phase préparatoire. Ainsi, lors de l'élaboration de toute nouvelle loi, les parlements essaient d'intégrer un large spectre de revendications, afin que le projet échappe au référendum facultatif et, le cas échéant, soit capable de rallier une majorité lors d'une éventuelle votation

populaire (Horber-Papazian 1992). L'autre conséquence de cette recherche de consensus est que toutes les forces politiques qui comptent sont impliquées dans le système de décision. L'implication de ces forces politiques n'est pas sans conséquences : d'une part les partis peuvent, s'ils le veulent, formuler plus clairement leurs positions politiques dans la compétition des idées et des intérêts, d'autre part ils sont contraints, par les faits, de contribuer à façonner des décisions et des compromis, de les supporter ou de les contester par le recours à la démocratie directe. On le voit, le conflit des intérêts, souvent tant redouté, favorise la recherche de compromis créatifs et acceptables pour une majorité des acteurs impliqués. Comme le souligne d'ailleurs Alain Touraine, « le conflit ne s'oppose pas à l'ordre ou à l'intégration, il est processus de formation de l'ordre ».

Les processus de décision aux niveaux fédéral et cantonal sont ainsi relativement élaborés et, d'une certaine manière, rigides en ce domaine (procédures de consultation par exemple). A l'échelon local au contraire, ce type de démarche est fluctuant et peu institutionnalisée. Or, les citoyens, baignés dans la même culture politique, ne peuvent qu'exiger d'être associés à la programmation de politiques ou de projets à ce niveau. Tout l'art des autorités communales est ainsi de mettre en place des processus de décision dans lesquels les divers acteurs sont impliqués dans le cadre de démarches jugées nécessaires (information, participation, négociation) et selon des modalités adéquates. Cela signifie avant tout de savoir détecter les moments les plus adaptés à une intégration des acteurs sociaux, de repérer et formuler les véritables enjeux, et d'être capable de s'exprimer en fonction des acteurs en présence. Il ne s'agit ainsi pas, comme on l'a reproché souvent, de manipuler la population en tentant de légitimer un projet quelconque par divers moyens, mais au contraire de renforcer les processus démocratiques en associant réellement les citoyens en vue de mieux cerner leurs besoins et demandes, c'est-à-dire pour, en fin de compte, améliorer la qualité de l'action publique (voir Mettan et al. 1994 et Horber-Papazian 1992).

LA NOUVELLE GESTION PUBLIQUE

Un débat polarisé et de vains espoirs

Depuis une dizaine d'années, réforme du secteur public rime avec Nouvelle Gestion Publique (NGP). Pour certains, ce concept semble être devenu la formule miracle pour augmenter l'efficacité et l'efficience de l'administration. Pour d'autres, il s'agit du symbole d'un démantèlement de l'Etat et d'une remise en cause des activités étatiques. De façon générale, les positions au sujet de la NGP sont tranchées : certains ne jurent que par elle, d'autres fustigent des méthodes qu'ils estiment inspirées du néo-libéralisme le plus sauvage. La réalité est plus complexe : la NGP est, en définitive, un ensemble de "recettes" pragmatiques visant à améliorer le fonctionnement de l'Etat. En tant que telles, elles représentent une opportunité pour les collectivités publiques, dont font notamment partie les communes.

Ces propositions ne sont pas aussi inédites qu'on l'imagine généralement. La NGP reprend en effet un certain nombre d'idées vieilles pour certaines de plus de 20 ans pour en faire une sorte de patchwork qui touche à l'ensemble du secteur public (Hood, 1991). Le monde universitaire s'élève d'ailleurs régulièrement contre la pseudo-nouveauté des approches préconisées. Bien avant les chantres de la NGP, juristes, économistes, politistes et politologues ont appelé à des réformes des structures administratives et de coordination (Knoepfel, 1990), à des stratégies visant à lutter contre l'inefficience de l'Etat (Jeanrenaud, 1988), à un désenchevêtrement des compétences (Germann, 1986), à un droit plus souple (Morand, 1991), à une évaluation de l'action étatique (Mader, 1985; Bussmann, 1995), ou encore à un rapprochement avec l'utilisateur (Horber-Papazian, 1990). En définitive, ce qui est réellement nouveau, c'est la capacité que les concepteurs de la NGP ont eu à présenter cette dernière comme salvatrice pour la "vendre" aux décideurs.

S'il paraît évident que la poursuite d'objectifs clairs, la chasse aux doublons et à la mauvaise coordination administrative, le contrôle systématique des procédures et la recherche de l'adéquation des ressources aux prestations à fournir, ainsi que l'adéquation des prestations fournies à la résolution du problème visé sont sources d'une plus grande efficience, il paraît tout aussi évident que la mise en place de telles réformes coûte, prend du temps et n'a d'effet réel qu'à long terme.

La NGP peut introduire une réduction des effectifs, une redistribution des tâches entre acteurs publics et privés par souci d'efficacité et, par-là, générer des économies substantielles. Sa finalité ne consiste cependant pas à générer des économies : elle vise également à améliorer l'efficacité de l'action publique, en tenant compte des conséquences de toute réforme sur la mission première de l'Etat, qui consiste à résoudre des problèmes que la société n'est pas à même d'assumer seule. Le risque est cependant grand que les décideurs, acculés par les déficits budgétaires, s'en remettent aveuglément à des faiseurs de miracles, en oubliant que toute amélioration de l'action étatique dépend de leur capacité à décider en connaissance de cause, à assumer leurs décisions et les rôles qui sont attendus d'eux.

L'objectif du présent chapitre n'est pas de définir les différentes caractéristiques de la NGP⁹, mais d'analyser la transformation des rôles que la NGP implique. Il s'agira ensuite, face à cette transformation, de réfléchir aux conditions requises pour que de telles transformations puissent se réaliser.

Une transformation des rôles et de nouvelles opportunités

Aujourd'hui, on se rend compte que le problème central de toute mise en place de la NGP se heurte à la remise en cause du rôle de chacun des partenaires impliqués, par la séparation en particulier des éléments stratégiques des aspects opérationnels, le politique s'occupant du stratégique et l'administration de l'opérationnel. Dire que le politique s'occupe du stratégique suppose également que les rôles et objectifs du législatif et de l'exécutif soient clarifiés. Les quelques points suivants visent à mettre en lumière les rôles respectifs du législatif, de l'exécutif, de l'administration et des clients.

Le législatif

L'introduction de la NGP devrait permettre au législatif de jouer son rôle de souverain en se prononçant sur les budgets globaux, les missions qui permettent de fixer les lignes directrices de l'action communale, les indicateurs qui mesurent si les missions sont remplies, ainsi que les valeurs cibles à atteindre. Ces transformations sont importantes. Elles impliquent d'abord

⁹ Un pilotage par les objectifs plutôt que par les procédures, une séparation claire des aspects stratégiques des aspects opérationnels, une administration orientée vers les clients et les collaborateurs, une action administrative concentrée sur la recherche de la qualité, l'introduction de la concurrence entre prestataires, une réorganisation de l'administration en agences autonomes et une décentralisation de la responsabilité.

que les législatifs renoncent à s'occuper de la mise en œuvre proprement dite (type de machine à acheter, type d'entreprise à solliciter, etc.) pour se concentrer sur l'impact, l'efficacité et l'efficience de leurs décisions politiques. Ainsi, avec la NGP, les législatifs ne pourront plus se contenter des contrôles a posteriori de légalité et de régularité. Ils se retrouveront obligés, s'ils veulent s'assurer que leurs objectifs ont été atteints, de recourir à des instruments de pilotage et d'évaluation.

La dernière transformation de taille exigée par une démarche NGP consiste à demander aux membres du législatif d'entrer dans la logique des enveloppes budgétaires, et de renoncer à examiner chaque ligne des rubriques budgétaires.

L'exécutif

L'accent mis sur le rôle stratégique signifie une réhabilitation de la fonction de gouvernement, au sens étymologique du terme. En accordant la priorité aux fonctions de catalyse et de coordination, l'exécutif se donne les moyens d'une politique plus globale, plus stable et, en définitive, d'un meilleur impact sur le devenir de la société (Delley, 1997). Avec la NGP, l'exécutif voit ainsi son rôle de pilote, de négociateur, de contrôleur et de coordinateur se renforcer.

On peut se demander pourquoi l'ensemble des exécutifs n'agit pas de la sorte. Il serait caricatural de dire que, jusqu'à nos jours, les exécutifs n'ont pas piloté l'action publique et que tout pourrait subitement changer. Pourtant, ce rôle de pilote est difficile à tenir, en raison des capacités d'anticipation, d'analyse et de maîtrise de situations complexes et conflictuelles qu'il exige. Relever ce défi est d'autant plus ardu que la NGP introduit un élément nouveau : le partage clair des compétences entre le pilotage et la production des prestations. En d'autres termes, le politique s'occupe des aspects stratégiques, et l'administration des aspects opérationnels de l'action publique (lettres partant de l'administration, gestion du personnel des services, etc.). Le fait que les exécutifs assument des missions plus stratégiques implique l'octroi d'une certaine autonomie aux chefs des services, qui doivent pouvoir gérer des enveloppes budgétaires et être responsables de la bonne marche de leur service.

Dans ce contexte, les objectifs à atteindre, les conditions d'évaluation, la périodicité et le mode de suivi font l'objet d'une négociation entre l'exécutif et les responsables administratifs. Même s'il paraît évident qu'il appartient à l'exécutif de définir les règles du jeu, ce nouveau type de partage de pouvoir ne correspond pas aux rapports hiérarchiques habituels entre un

exécutif et son administration. Dans le cadre de la NGP, l'administration peut par exemple refuser d'assumer tel ou tel aspect d'un mandat si les moyens nécessaires ne lui sont pas alloués.

L'administration

La NGP devrait apporter à l'administration deux modifications importantes dans son mode de fonctionnement : d'une part, la possibilité de proposer, de fournir et de gérer des prestations de façon autonome ; d'autre part, un rapprochement avec le citoyen-usager, qui implique des transformations dans ses modes d'information et de communication.

Dans le cadre de la NGP, l'administration (et par là chaque service) prépare non seulement les décisions et le budget prévisionnel, ce qu'elle fait déjà en grande partie aujourd'hui, mais elle voit son rôle renforcé par la possibilité qui lui est donnée de négocier les mandats de prestations avec l'exécutif, en fonction notamment des ressources qui lui sont allouées. De plus, théoriquement totalement maîtresse des aspects opérationnels, l'administration doit pouvoir décider de ses collaborations avec des partenaires privés, gérer son enveloppe budgétaire comme elle l'entend et s'organiser de manière à répondre à ses engagements.

Cette autonomie accrue implique une plus grande responsabilité des services dans l'atteinte ou non des objectifs qui leur sont assignés, et ce dans le cadre des enveloppes budgétaires qui sont les leurs. En ville de Berne, si un service enregistre un excédent de recettes, il doit en allouer la moitié à la Ville, la moitié restante lui étant attribuée. En cas de dépassement de crédit, le service peut puiser dans un fonds commun, mais il se voit pénalisé car il doit payer des intérêts négatifs sur les sommes empruntées qui devront être rendues. Pour éviter de pénaliser les services où aucun profit n'est possible, certaines communes ont recours à un fond où tous les excédents de recettes sont versés et redistribués selon des clés de répartition prédéfinies.

Hormis une capacité à agir en entrepreneur, la NGP implique également pour l'administration un rapprochement avec le citoyen. C'est à elle qu'il appartient de mettre en évidence, sur la base de sondages et de consultations, les besoins de la population cible. Le type et le mode de l'implication du client dans les décisions renvoient au débat que l'on a connu dans les années 70-80 sur la participation du citoyen à la prise de décisions, avec son lot d'éternelles questions jamais résolues : qui doit participer ? Les participants sont-ils représentatifs des différents intérêts ? Quelle est la fiabilité de l'avis du citoyen ?

L'administration doit en outre permettre au citoyen d'avoir accès à l'information, pour qu'il puisse suivre les dossiers qui le concernent et se forger une idée sur le fonctionnement de l'administration. Le canton de Berne a été le premier à introduire une véritable transparence. La loi cantonale bernoise sur l'information du public (Lin) précise que les autorités « informent sur leurs activités, créant ainsi les conditions d'une libre formation de l'opinion » (article 14, al. 1 Lin) et la nouvelle Constitution cantonale précise à son article 17, al. 3 que « toute personne a le droit de consulter les documents officiels pour autant qu'aucun intérêt public ou privé prépondérant ne s'y oppose ». Les cantons de Vaud, de Genève et du Valais préparent des lois analogues.

Une plus grande proximité avec le citoyen implique non seulement un renforcement des modes d'information, mais aussi la mise au point de systèmes de rétroaction qui permettent de tenir compte de l'avis de l'utilisateur et d'instaurer un véritable système de communication. Beaucoup d'espoirs sont ainsi mis sur la généralisation de l'offre de prestations par les pouvoirs publics sur le réseau Internet, à travers le nouveau concept du « *Government on line* » (Satineau 1996).

Les clients

Avec la NGP, le client et sa satisfaction sont au centre de toute la démarche. Le client n'est plus consulté comme opposant potentiel, mais comme bénéficiaire de l'intervention étatique. Aussi se voit-il sollicité pour donner son avis sur ses besoins et la qualité des prestations qui lui sont offertes. Il pourra de plus, s'il est de nationalité suisse, s'exprimer à un double titre, en tant que client et en tant que citoyen. Prié d'exprimer ses besoins et d'évaluer la qualité des prestations, l'administré voit son rôle se transformer en acteur clef de l'action publique.

Mobiliser la population pour qu'elle assume ce nouveau rôle n'est pas chose aisée. Le taux de participation aux votations et élections illustre, même au niveau local, la faible inclination du citoyen à s'impliquer dans la chose publique. Les expériences menées en particulier dans les domaines de l'urbanisme et de l'aménagement local démontrent cependant que, s'il est directement touché dans son intérêt, le client-citoyen est enclin à se mobiliser.

Les différentes remarques qui viennent d'être énoncées quant au rôle des acteurs mettent en évidence le fait que les transformations souhaitées par la NGP exigent, outre la mise en place de nouvelles structures et pratiques, des modifications de mentalité et l'acceptation du changement. Ce résultat ne peut être que le fruit d'un processus d'apprentissage important.

L’outil clef de la NGP : le mandat de prestations

Pour dresser un tableau complet de la NGP et de ses implications sur les communes, une description de la notion de mandat de prestations s’impose. Ce nouvel instrument a en effet un impact majeur sur la répartition des rôles entre acteurs et sur la capacité des communes à introduire un pilotage de l’action publique.

Un mandat de prestations lie d’une part les autorités entre elles concernant les missions et, d’autre part, l’exécutif et ses services pour ce qui est des groupes de prestations et des prestations elles-mêmes. Il comprend en général les éléments suivants : une description des missions du service ; un ou des groupes de prestations à offrir déclinés en prestations ; des indicateurs et valeurs cibles négociés par les partenaires concernés ; les principales données financières (coûts, recettes, taux de recouvrement); les modalités de suivi et d’ajustement; la durée et l’échéance du mandat de prestations ; et, enfin, les compléments possibles (bases légales, dérogations en matière de gestion financière et du personnel, sanctions possibles en cas de non-respect du mandat).

En Suisse, les indicateurs retenus dans les premiers mandats de prestations étaient pour la plupart des critères quantitatifs visant à mesurer le nombre de clients touchés, le nombre de prestations fournies, ou encore le coût des prestations (Arn et al., 1995). L’attention se focalisait entièrement sur la prestation ou l’output. Depuis quelques années, une attention grandissante est portée à la question de l’adéquation entre prestations et problèmes à résoudre, ce qui implique le recours à des indicateurs qualitatifs et à des moyens d’information complémentaires – dont il sera question dans le chapitre sur le pilotage.

L’état de la question en Suisse

L’expérience étrangère démontre que la NGP est un concept à géométrie variable. Il en va de même en Suisse où sous des appellations le plus souvent différentes (new public management, Wirkungsorientierteverwaltungsführung, nouvelle gestion publique, management by results), des expériences sont menées en mettant l’accent sur l’un ou l’autre des aspects de la NGP.

Selon un questionnaire adressé aux secrétaires de toutes les communes helvétiques dans le cadre d’une étude menée par Ladner et Steiner (1998), 25% des communes ont déjà expérimenté la NGP et un autre quart envisage de le faire. Ces communes comptent

généralement plus de 5000 habitants. L'analyse démontre d'ailleurs que, complexité des problèmes oblige, plus une commune compte d'habitants, plus sa propension à introduire la NGP sera élevée. Il est intéressant de noter que 19 des 20 communes helvétiques de plus de 25'000 habitants se sont engagées sur la voie de la NGP et que les premières tentatives de réforme touchent d'abord l'administration générale.

La définition de groupes de prestations et l'élaboration de budgets globaux ne sont utilisées que par 5% des communes suisses. Ces résultats semblent indiquer que de nombreuses communes ont le sentiment de « faire de la NGP » lorsqu'elles introduisent des réformes telles que la restructuration de leur administration, l'introduction du partenariat public-privé, ou encore la délégation de compétences à des tiers.

Tableau 9. Nouvelle Gestion Publique et taille des communes

	Essais de NGP (%)	Groupes de prestations (%)	Définition de prestations (%)	Budgets globaux (%)	N (nbre de répondants)
0-100	2.0	0.0	0.0	0.7	143
101-250	4.1	0.3	0.3	0.9	323
251-500	12.5	0.0	2.6	2.9	420
501-1000	18.5	2.2	7.1	5.5	452
1001-2000	26.9	4.1	9.1	7.5	386
2001-5000	43.5	6.3	16.2	11.5	365
5001-10000	57.4	16.0	27.5	15.3	131
10001-25000	59.5	31.3	47.5	31.3	80
25000 et plus	95.0	50.0	65.0	65.0	20
<i>Total</i>	<i>24.0</i>	<i>4.6</i>	<i>9.7</i>	<i>7.3</i>	<i>2320</i>

Tableau extrait de Ladner und Steiner, (1998), Gemeindereformen in den Schweizer Kantonen : Konzeptionelle Grundlagen und empirische Ergebnisse einer Kantonsbefragung, Bern, Institut für Organisation und Personal der Universität, p. 15

La propension à introduire la NGP varie selon les régions linguistiques : ainsi, la Suisse alémanique est-elle plus réceptive à la NGP que la Suisse romande (Ladner et Steiner, 1998). Enfin, la corrélation entre situation financière et propension à entamer des réformes est relativement faible. En d'autres termes, l'état des finances publiques n'exerce pas une influence déterminante sur la propension à introduire la NGP. A cet égard, il est intéressant de relever qu'en ville de Berne, les sociaux-démocrates considèrent la NGP comme un moyen d'optimiser le fonctionnement de l'administration, et d'enrayer ainsi les projets d'économie et de privatisation d'une partie de la droite.

Les difficultés de mise en œuvre de la NGP au niveau local

La NGP est un concept à géométrie variable. Il est important de s'en souvenir et de l'adapter à la réalité communale et aux particularités locales.

L'introduction d'une réelle séparation entre stratégique et opérationnel est une tâche difficile, particulièrement au niveau local, où existe une réelle proximité entre l' élu et le citoyen, ainsi que des services administratifs de petite taille. Cette entreprise implique, de surcroît, une réelle motivation du politique et de l'administration. L'introduction de la NGP révèle en effet souvent des incohérences et des manques qu'il s'agit de corriger : missions non concrétisées, doublons (prestations identiques offertes par différents services), absence de répartition des tâches et de structures claires, inadéquation entre missions et prestations.

Une fois cet état des lieux accompli, il s'agit de définir les indicateurs qui permettent de déterminer si les missions ont été réalisées et si les prestations sont offertes de façon efficace et efficiente. Cette démarche met également en évidence les limites des compétences communales, puisqu'une commune ne peut résoudre certains problèmes qui dépassent largement son propre cadre d'intervention (chômage, délinquance, etc.). Ceci pose également les limites des possibilités d'établir des relations de causes à effets entre l'intervention communale et ses effets et, par-là, de définir des indicateurs et des valeurs cibles qui gardent du sens.

La question de l'efficacité politique et administrative s'avère aussi problématique d'un point de vue méthodologique. Comment par exemple déterminer si un service social témoigne de l'efficacité requise ? Trouver des indicateurs pour mesurer la qualité des prestations offertes aux personnes en difficultés est une opération délicate, qui implique la définition d'indicateurs qualitatifs généralement très difficiles à opérationnaliser.

La mise en place de démarches inspirées de la NGP entraîne de nombreuses réticences, parce qu'elle tente d'introduire de la transparence dans l'organisation administrative. Or la transparence dépend largement d'objectifs clairement définis, condition qu'il est difficile d'atteindre dans un système politique multipartite où la recherche du consensus a tendance à déboucher sur des objectifs vagues.

Enfin, le risque est grand que chaque service agisse pour produire un certain nombre de prestations, sans avoir réellement conscience du poids et du rôle de chacune des prestations dans la réalisation de politiques publiques. On risque de « produire des produits pour produire

des produits, et non pas pour résoudre des problèmes » (Knoepfel, 1995). Seul l'exécutif peut avoir ce regard global et s'assurer que telle action vient renforcer telle autre plutôt que la contrecarrer. Enfin, si l'exécutif ne remplit pas son rôle de planification et de conduite de l'action publique, il risque de perdre son pouvoir au profit d'une administration plus autonome et d'un parlement renforcé dans son rôle de définition et d'ajustement des missions.

Tous ces écueils peuvent être surmontés, pour autant que les communes prennent conscience des avantages d'une clarification des compétences et des rôles, d'un suivi et d'une évaluation de l'activité étatique sur la base de critères clairement définis, de l'utilisation d'outils d'aide à la décision, d'un rapprochement des collectivités publiques avec les citoyens et d'une stratégie cohérente en matière de communication et d'information. Autant de démarches qui ont pour dénominateur commun la recherche de transparence.

LE PILOTAGE DES POLITIQUES COMMUNALES

Le pilotage comme nouveau mode d'action publique

La notion de pilotage des politiques publiques est relativement récente et c'est plus particulièrement durant la dernière décennie qu'elle s'est développée. Elle s'inscrit fondamentalement dans la mouvance de nouveaux modes d'action publique que l'on recouvre en général du terme de « gouvernance » (Kooiman 1993). Dernière cette terminologie se cache en réalité la prise en compte de modifications structurelles fondamentales qui ont affecté et affectent l'évolution du monde social en général et la démarche des pouvoirs publics en particulier.

Parmi ces changements importants, il faut compter notamment :

- La complexité grandissante de tous les problèmes et phénomènes sociaux, politiques et économiques, donc la complexité de l'environnement dans lequel l'Etat doit agir (Papadopoulos 1995).
- Le changement permanent qui caractérise cet environnement en perpétuelle et profonde mutation.
- L'incertitude liée à cette complexité et à ce changement. Toute prospective devient hasardeuse et toute compréhension des phénomènes de plus en plus difficile.
- La multiplication des acteurs et groupes d'acteurs. Cette complexité résultant entre autres d'un processus de différenciation sociale, les acteurs concernés par la mise en œuvre d'une politique publique sont de plus en plus nombreux et divers, en particulier les acteurs privés et parapublics.
- De nouveaux modes d'interactions. Les relations entre ces divers acteurs se modifient. Ceux-ci tendent à former un réseau dans lequel les acteurs privés et parapublics sont souvent plus nombreux que les acteurs publics. Les relations deviennent moins hiérarchiques et sont d'abord basées sur la négociation plutôt que sur l'injonction (Le Galès et Thatcher 1995).
- Une légitimité remise en question. La légitimité des acteurs publics et de leur action est souvent remise en cause.

Dans un tel contexte, il devient difficile pour les pouvoirs publics d'intervenir de manière linéaire et « top-down », ou au coup par coup. On ne peut plus guère imaginer que, dans un

huit clos, l'Etat planifie une politique, puis l'exécute tel que prévu et par ses seuls moyens, sans remise en cause et sans autre forme d'analyse ultérieure.

Dans l'environnement décrit plus haut, un tel type d'intervention est de plus en plus inadapté. Ainsi, plutôt que de diriger l'action publique, il convient de la « piloter ». Qu'est-ce que cela signifie ? Comment mettre en place un système de pilotage au niveau communal ? Quels sont ses caractéristiques, avantages et limites ? C'est à ces questions que ce texte s'efforcera de répondre.

Piloter signifie prendre en compte pleinement l'environnement complexe et changeant en impulsant une action au sein d'un réseau d'acteurs, en veillant à conduire une démarche qui soit adaptée aux situations en perpétuelle évolution sur lesquelles on compte intervenir. Cela signifie notamment que toute planification doit être remise en cause en permanence en fonction des résultats observés; il s'agit ainsi d'être capable d'adapter son action à tout moment et de l'ajuster. Cette démarche nécessaire implique une connaissance fine de la réalité, de l'action menée et de ses effets : autant pour ce qui est d'élaborer un programme d'action que pour le mettre en œuvre, l'information est le « nerf de la guerre ». Pour piloter au mieux une politique publique, il faut ainsi non seulement comprendre les mécanismes sociaux, politiques ou économiques sur lesquels on entend agir, mais aussi connaître les effets de sa propre action, pour pouvoir la modifier si besoin est, afin d'atteindre les objectifs fixés.

Par exemple, si une politique de lutte contre le chômage se fixe comme objectif la réinsertion professionnelle des personnes sans emploi, il s'agit de connaître les caractéristiques de ces dernières ainsi que la structure économique dans laquelle elles doivent retrouver un emploi. Mais il convient également de suivre l'évolution de cette structure et les caractéristiques des nouveaux demandeurs d'emploi, afin de pouvoir si nécessaire réajuster son action au mieux.

Le pilotage dans un contexte communal

Les données du pilotage au niveau communal sont forts semblables à celles présentées ci-dessus, notamment en terme de multiplicité d'acteurs, de complexité et de permanence du changement. Toutefois, d'autres éléments propres à une telle échelle d'action sont à prendre en compte. Les communes helvétiques sont insérées dans un système fédéraliste complexe comportant trois échelons institutionnels : la Confédération, les cantons et les communes. Il s'ensuit une division du travail politico-administratif complexe dans lequel les communes, en

plus de leurs tâches propres, se voient déléguer quantité de tâches émanant des niveaux supérieurs, qu'il s'agisse de politiques cantonales ou de politiques fédérales. Les cantons étant libres d'organiser la répartition des tâches comme ils l'entendent avec leurs communes, il y a une grande variation des compétences décisionnelles, d'exécution, de financement et de surveillance en Suisse. La marge de manœuvre des communes est ainsi très changeante et bien souvent assez limitée pour nombre de tâches. Cette limitation est encore accrue si l'on songe qu'un nombre important de communes suisses sont de petite taille et ne possèdent donc que des administrations embryonnaires. Dans ce cadre, outre que l'autonomie peut se voir drastiquement réduite de fait, cela rend difficile toute démarche de type pilotage qui, comme on le verra, exige contenu et ressources.

Les principes de base du pilotage

La notion de pilotage s'appuie sur une réflexion menée en terme de politique publique. La plupart des tâches des organes publics s'inscrivent en effet dans le cadre de la mise en œuvre d'une politique publique. Ce type de politique peut être défini comme un ensemble de décisions publiques, issues d'acteurs institutionnels, visant à orienter le comportement d'une population cible, de sorte qu'un problème que la société n'est plus à même de gérer seule, puisse être résolu par un effort collectif (Knoepfel et al. 1997). A la base de la démarche, il y a donc, de la part des instances politiques, la reconnaissance d'un problème à résoudre ou de demandes à satisfaire. Si une intervention est jugée opportune, des objectifs et une politique seront définis au terme d'un processus politique traditionnel. Ces éléments seront déclinés dans un programme d'intervention qui, notamment, précisera les objectifs à atteindre, définira les moyens à mettre en œuvre et les modalités de l'intervention étatique, déterminera les groupes cibles à toucher ainsi que les acteurs de la mise en œuvre. Les mesures requises par la politique sont ensuite mises en œuvre, ce qui est censé avoir quelque impact sur la population cible de sorte à permettre de résoudre le problème initial ou de répondre aux demandes faites.

Dans ce cadre, le pilotage consiste à suivre ce processus de mise en œuvre, en vue de récolter des informations sur son déroulement et ses effets, à évaluer ensuite dans quelle mesure ces effets permettent d'atteindre les buts fixés, et, enfin, à réajuster si besoin est le programme d'intervention et à réorienter en conséquence les activités déployées dans le cadre de la mise en œuvre et de la définition des objectifs ou de la population cible.

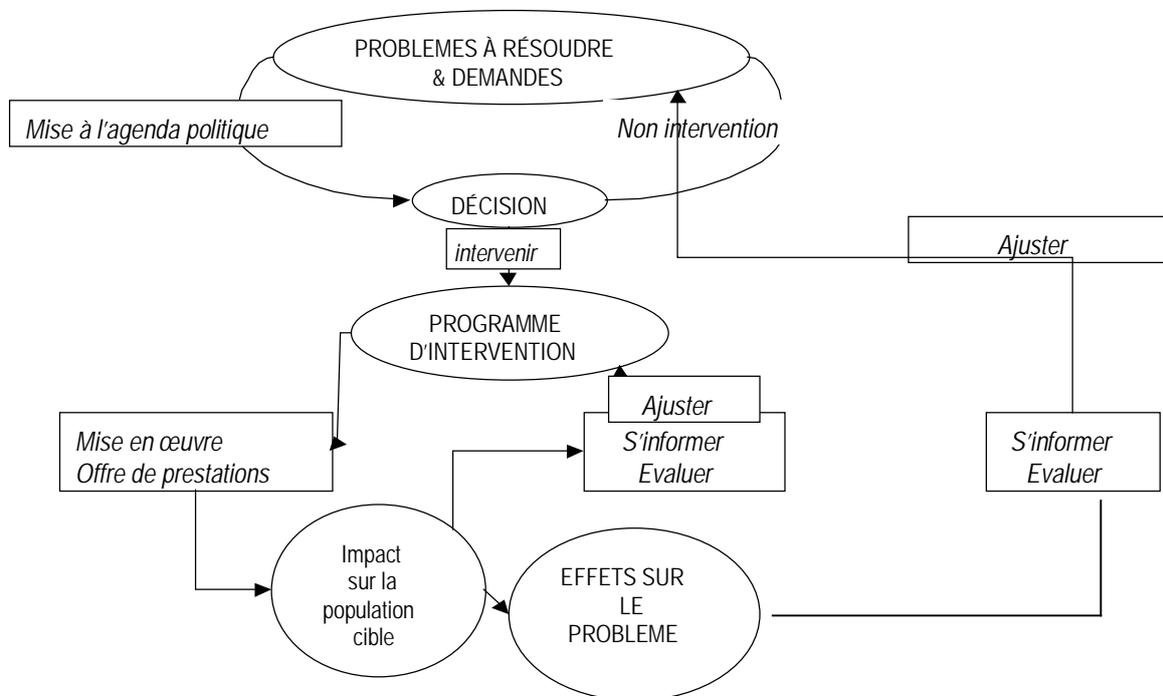
Le principe du pilotage repose ainsi sur trois piliers essentiels :

- L'information : il est nécessaire d'avoir une connaissance fine de la réalité sur laquelle on intervient et des effets des actions que l'on y développe.
- L'évaluation : compte tenu des objectifs fixés et en fonction des données récoltées, il s'agit d'estimer dans quelle mesure l'action menée a atteint ses buts, quels sont les problèmes qui se posent, etc.
- L'ajustement : il s'agit de tirer les conséquences de l'évaluation et de réorienter l'action menée de sorte à mieux se rapprocher des objectifs fixés.

Toute démarche de pilotage exige, pour observer et évaluer la réalité, la définition d'indicateurs pertinents ; pour ce faire, il convient de savoir quelle information récolter, sur quelle base et pour rendre compte de quoi. Il s'agit ensuite de savoir comment interpréter une telle information.

Les questions soulevées dans le cadre du pilotage peuvent ainsi se décliner en termes d'effectivité, d'efficacité et d'efficience politiques et opérationnelles.

Tableau 10. Le système de pilotage intégré



La question des indicateurs

La réalité ne se donne pas à voir d'elle-même. Il s'agit toujours de déterminer comment observer un phénomène, c'est-à-dire définir quelles sont les données que l'on estime être en mesure de rendre compte de manière suffisante de cette réalité. Dans ce domaine, chaque choix peut avoir des implications importantes. Par exemple, si l'on souhaite évaluer le nombre de demandeurs d'emploi, quelle information doit-on retenir, connaître, voire produire ? On peut choisir de ne prendre en compte que les personnes inscrites à l'assurance-chômage. Mais si, dans les objectifs de la politique publique, figure la volonté de réinsérer les femmes qui ont arrêté de travailler pendant quelques années, de tels chiffres sont inopérants. Il convient alors de connaître le nombre de tous les demandeurs d'emplois, indépendamment du fait qu'ils sont indemnisés ou non dans le cadre du système d'assurance-chômage. Mais de nouvelles questions peuvent alors apparaître. Par exemple : faut-il tenir compte des étudiants en fin de cursus ou non ? Cela dépend une fois encore des objectifs de la politique concernée.

Les indicateurs doivent donc être des données observables permettant d'appréhender de façon jugée satisfaisante une partie de la réalité sur laquelle on entend agir. La plupart du temps, ils sont quantifiables et peuvent s'exprimer dans diverses unités : francs, km, ratios, etc. Leur collecte peut être de divers ordres. Il peut s'agir de données existantes de type statistique ou comptable. Il peut aussi s'agir de données produites au terme d'enquêtes menées par exemple à l'aide de sondages ou d'entretiens.

Elaborer des indicateurs adéquats et récolter l'information nécessaire ne permet cependant pas encore d'évaluer dans quelle mesure l'action menée a des effets satisfaisants ou non. C'est là qu'intervient la fixation de valeurs cibles. Un indicateur ne prendra sens dans un système de pilotage que s'il est associé à une valeur cible qui est d'une certaine manière un critère de jugement. C'est cette valeur qui permettra d'évaluer si les objectifs sont atteints ou non et dans quelle proportion.

L'évaluation de l'action menée doit également mettre en évidence les éléments qui ont conduit à une situation jugée insatisfaisante. Dans ce cadre, des analyses complémentaires peuvent s'avérer nécessaires, pour cerner les points critiques de la mise en œuvre et jauger la pertinence des valeurs cibles. Dans un troisième temps, il conviendra de prendre les mesures nécessaires pour réajuster la mise en œuvre de la politique, ou même certaines de ses orientations.

La politique de l'emploi permet d'illustrer cette problématique. Admettons que l'on ait choisi les indicateurs "nombre de femmes souhaitant retrouver un emploi après une interruption de plusieurs années" et "type d'emploi retrouvé". On a constaté que près de 50% des femmes y parvenant trouvaient un emploi moins qualifié que leur emploi précédent. On pose comme valeur cible de faire descendre ce chiffre à 40% sur 5 ans. Pour ce faire, on met en place une politique de formation professionnelle spécialement adressée à ces personnes. Chaque année, on constate que le chiffre de 50% est stable et, après 5 ans de mise en œuvre, on s'aperçoit qu'il n'a pas bougé. Si la valeur cible fixée n'a pas été atteinte, peut-on considérer que la mise en œuvre de cette politique est un échec ? Des analyses ad hoc montrent que c'est avant tout parce que le nombre de personnes de sexe féminin suivant une formation professionnelle est resté faible et qu'il est surtout constitué de femmes ayant arrêté leurs études en cours de route et qui souhaitent obtenir une formation plutôt que de femmes ayant interrompu leur carrière professionnelle durant quelques années. Il convient ainsi de réajuster l'action des pouvoirs publics, par exemple en mettant en place des campagnes d'information spécifiquement adressées au groupe cible de la politique, contrairement à ce qui avait été fait jusque là.

Il faut noter qu'un élément important de cette démarche est la « fréquence de reporting » ou, en d'autres termes, la fréquence des mesures faites relativement à la valeur de l'indicateur. Concernant une politique d'emploi, cette fréquence doit être relativement faible : il serait absurde et inutile de prendre connaissance chaque semaine de l'évolution du marché du travail des femmes actives. Pour d'autres politiques, la fréquence doit être au contraire très élevée : s'agissant d'évaluer l'impact d'une campagne contre les accidents de la route, la fréquence de reporting devrait pratiquement être journalière.

La définition des indicateurs et des valeurs cibles : un exercice très exigeant

Il est important de souligner que la définition des indicateurs et des valeurs cibles, outre qu'elle ne relève pas d'une science exacte, est un exercice qui repose sur un socle normatif important. En effet, définir tel ou tel indicateur, ce n'est pas seulement tenter de cerner au plus près une certaine réalité, c'est manifester certaines priorités politiques précises. Rendre visible du réel, c'est parfois pratiquement contribuer à le produire : choisir un indicateur particulier, c'est mettre en lumière une part du monde social et économique que l'on entend réformer dans une certaine direction et c'est dans le même temps laisser dans l'ombre tout le reste, reste qui ainsi n'accède pas à l'existence, pour le moins à l'existence publique et politique.

Dans notre exemple, rendre visible cette catégorie de femmes n'est pas innocent. Il rend visible une face du problème de l'emploi souvent ignorée et montre certaines priorités. De même, fixer des valeurs cibles traduit également un ordre de priorité et manifeste des objectifs politiques. Vouloir diminuer de 10% en 5 ans la déqualification de certaines femmes sur le marché du travail montre une très forte volonté politique d'agir en ce domaine et n'a rien à voir avec, par exemple, l'objectif d'une diminution de 1% en 10 ans, ce qui traduirait plutôt un exercice alibi.

Ainsi, indicateurs et valeurs cibles doivent être définis de manière sensée. Choisir pour indicateur le nombre de femmes ayant interrompu leur carrière et proclamer par exemple que l'on souhaite diminuer le chômage des femmes de moitié en deux ans relève de la simple fantaisie. En d'autres termes, il faut connaître en détail le domaine sur lequel portent les indicateurs et les valeurs cibles afin de le cerner au plus près et de la manière la plus raisonnée qui soit. Parmi leurs principales qualités, les indicateurs doivent notamment être clairs, comparables, valides et fiables.

Définir des indicateurs et des valeurs cibles est un exercice qui prend souvent beaucoup de temps. Il convient dans ce cadre d'associer toutes les personnes concernées, à commencer par les acteurs les plus impliqués, c'est-à-dire bien souvent les professionnels du domaine dont il est question. Dans notre cas, cela signifierait notamment les offices du travail, les services de formation professionnelle, les offices de placement, les syndicats, les associations patronales, des experts, etc. Seul un tel réseau peut être à même de gérer la complexité du domaine en question et élaborer des indicateurs et des valeurs cibles pertinents. Une telle démarche de négociation et de concertation est également indispensable pour que tous les acteurs de la mise en œuvre contribuent à la définition des objectifs concrets de la politique, se les approprient, en acceptent la logique et en fassent réellement leurs outils de pilotage. D'une certaine manière, la définition commune d'indicateurs et de valeurs cibles constitue une sorte de contrat pour l'action entre tous les acteurs de la mise en œuvre.

Outre la question de savoir si l'indicateur a été défini assez rigoureusement et rend véritablement compte de la réalité que l'on compte observer, l'utilisation de tels outils peut poser un certain nombre de problèmes. Le premier est « l'effet d'ocillères » que cela peut créer; sachant que définir un indicateur, c'est rendre visible une partie de la réalité, on risque de ne plus prendre dès lors en compte d'autres éléments dont l'indicateur ne rend pas directement compte. Il en résulte une sorte de « myopie » dans laquelle on peut rester rivé sur un indicateur, en développant l'idée qu'il résume à lui seul l'ensemble du secteur socio-

économique sur lequel on veut agir. Cela peut conduire, si l'on n'y prend garde, à une sorte de rigidification de l'action qui se perpétue en vue d'influencer un indicateur en particulier, donc un pan précis de la réalité, sans être en mesure de s'adapter rapidement à des éléments nouveaux ou sortant de la ligne fixée. Sur un plan plus opérationnel, l'élaboration d'un outil de mesure comme un indicateur peut conduire à toutes sortes de stratégies visant à l'influencer dans un sens ou dans un autre, par exemple par dissimulation ou manipulation de l'information (Knoepfel, 1999).

L'organisation de l'information : système intégré et tableau de bord

Le plus souvent, le pilotage d'une politique nécessite la définition d'une batterie d'indicateurs touchant aux divers aspects de l'action que l'on entend mener. Ces indicateurs ne sauraient être gérés isolément. Le pilotage de la politique ne prend véritablement tout son sens que dans un système d'information permettant d'organiser de manière utile les données recueillies. C'est précisément le rôle d'un « tableau de bord ». Le tableau de bord représente de façon systématique et schématique les principales informations produites par les indicateurs. Il constitue donc un outil devant intégrer les informations propres à divers indicateurs relatifs à une politique ou un objectif en particulier; il s'agit notamment de la valeur initiale des indicateurs, de leur valeur au moment de la mesure (valeur actuelle), des valeurs cibles respectives à atteindre et de la fréquence de reporting. Selon les cas, d'autres éléments peuvent être intéressants à faire figurer, comme par exemple des valeurs de *benchmarking*, s'il s'agit d'une démarche axée sur l'efficacité de la mise en œuvre. L'information essentielle que délivre le tableau de bord est une mesure des écarts entre valeurs initiales, actuelles et cibles, ce qui permet ainsi d'évaluer l'effet de l'intervention. C'est à partir de ces constats que seront décidés les ajustements nécessaires pour réorienter l'action politique, ou menées des analyses complémentaires pour comprendre les écarts par rapport à la cible.

Dans une administration, il y a en général plusieurs tableaux de bords qui doivent être intégrés. En effet, on peut élaborer des tableaux de bord en fonction des secteurs d'activité (santé, développement économique, aménagement du territoire, etc.), en fonction des programmes d'intervention (lutte contre la drogue, formation professionnelle pour adultes, etc.), mais également en fonction du niveau hiérarchique : en règle générale, un tableau de bord spécifique contenant l'information correspondant à chaque niveau de compétence devrait être développé. Le plus souvent, cela signifie que plus on monte dans le niveau hiérarchique,

plus les données sont présentées de manière agrégée et synthétique afin de correspondre au niveau des objectifs de cet échelon (objectifs politiques, opérationnels, etc.). Pour une problématique complexe, on peut élaborer des tableaux de bords pour le législatif, pour l'exécutif, pour le département et, enfin, pour le service¹⁰.

L'élaboration d'un système d'information organisé sous forme de tableaux de bord devrait suivre quelques règles de base afin de fonctionner de manière optimale :

- En premier lieu, le nombre d'indicateurs utilisés ne doit pas être trop important afin de ne pas diluer l'information et de la rendre visible et gérable. Ce nombre ne doit toutefois pas être trop faible afin que la réalité soit captée avec suffisamment de nuance et de détail. Ces indicateurs doivent correspondre à des informations facilement disponibles afin de ne pas rencontrer trop souvent d'obstacles qui pourraient conduire à des lacunes dans la collecte des données.
- Cela ne signifie cependant pas qu'il faille définir des indicateurs en fonction des données disponibles ; cela peut être assez limitatif de ne s'attacher à ne connaître que ce qui est déjà visible. Il est ainsi parfois nécessaire de produire les données par un biais ou un autre. Dans ce cas, il faut s'assurer que la démarche de collecte de données est fiable et, surtout, se déroule sans interruption. Il convient pour ce faire de désigner des personnes responsables de la collecte et de la gestion de l'information.
- Par ailleurs, parmi les indicateurs figurant dans les tableaux de bord, il se peut que certains relèvent d'objectifs contradictoires, et ce parfois au sein d'un même programme d'intervention. Dans de tels cas, il est souhaitable de fixer a priori des règles de priorité entre ces objectifs afin d'éviter ensuite des conflits ou des problèmes insolubles.
- Enfin, comme en ce qui concerne les indicateurs, le système d'information doit être évolutif. Il ne doit pas conduire à une rigidification de la pensée et de l'action, mais doit pouvoir s'adapter aux changements d'environnement tout autant qu'aux changements de stratégie politique.

Les avantages et les limites du pilotage

L'existence d'un système d'information permet d'avoir une connaissance plus précise du degré de réalisation de l'action publique. Elle peut permettre, si nécessaire, d'ajuster l'action

¹⁰ Un logiciel permettant un système de pilotage intégré est actuellement testé dans le cadre d'un mandat mené dans la commune de Meyrin (GE).¹¹ La loi cantonale d'application de la LAT contient le plus souvent également la législation sur les constructions.

publique en fonction d'observations fiables. La visibilité d'une partie du réel que rend possible le pilotage comporte des effets pervers et des limites. Elle peut ainsi conduire certains acteurs à développer des comportements stratégiques n'allant pas toujours dans le sens de l'action publique. En effet, certains peuvent se trouver gênés par cette soudaine visibilité de leurs activités, qui peut en certains cas réduire leur marge de manœuvre. Enfin, il faut être conscient que tout n'est pas mesurable et démontrable et qu'il existera toujours des zones d'ombre importantes.

**PARTIE III : L'ESPACE COMMUNAL COMME ENJEU
LOCAL CENTRAL**

L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE

La politique de l'aménagement du territoire est l'une des plus cruciales à l'échelon local, principalement en raison de ses conséquences économiques, écologiques ou sociales. Après un rappel de l'historique de la politique de l'aménagement du territoire, ce texte mettra en évidence ses caractéristiques, objectifs et outils, ainsi que les problèmes, enjeux et stratégies liés à sa mise en œuvre.

Historique de la politique d'aménagement du territoire

La naissance d'un débat politique national autour d'enjeux liés à l'aménagement du territoire date du début des années soixante et, plus précisément, du dépôt d'une initiative socialiste contre la spéculation foncière, en 1963. Le débat se cristallisa autour d'un nouvel article constitutionnel 22quater que le Conseil fédéral proposa aux Chambres fédérales en 1967, en guise de contre-projet. Le projet du gouvernement prévoyait une restriction de la propriété privée dans le but de promouvoir « une utilisation judicieuse du sol » et une « occupation rationnelle du territoire », ce qui occasionna moult conflits politiques. Peuple et cantons adoptèrent cependant cette nouvelle disposition constitutionnelle en 1969.

Si les commissions chargées d'élaborer la future loi fédérale devant mettre en application l'article constitutionnel se sont rapidement mises au travail, le Conseil fédéral a jugé nécessaire, face au développement croissant et anarchique des constructions, de promulguer un arrêté fédéral urgent (AFU) en 1972. En parallèle, une loi sur l'aménagement du territoire fut rédigée et soumise au Parlement. Ce dernier l'accepta, mais un référendum lancé par la Ligue vaudoise contre ce texte jugé trop centralisateur, trop technocratique et trop hostile au droit de propriété a entraîné, en 1976, son rejet en votation populaire. Gouvernement et Parlement se remirent rapidement à l'ouvrage et, tirant les leçons de l'échec de la première mouture de la loi, formulèrent un texte plus souple, moins contraignant et laissant une large marge de manœuvre à toutes les instances décentralisées. Le consensus visé fut atteint et ce texte reçut un écho positif des acteurs initialement réfractaires. Ainsi, la loi fédérale sur l'aménagement du territoire (LAT) du 29 juin 1979 entra en vigueur le 1.1.1980 (RS 700).

Les ordonnances d'application furent mises en vigueur en 1986, puis en 1989. La première vise principalement le contenu, la forme et la procédure de réalisation du plan directeur

cantonal, la seconde les conditions d'exceptions hors zone à bâtir et le problème des surfaces d'assolement. Dans ce cadre, l'aménagement est d'abord vu comme une question de zoning (Horber-Papazian et Thévoz, 1988). Il s'agit de quadriller le territoire en vue de regrouper les activités, d'éviter l'éparpillement et de gérer dans la durée l'affectation des parcelles ainsi définies.

En 1987, le Conseil fédéral publie le premier *Rapport sur l'aménagement du territoire* (CF, 1987), premier bilan et premier signal d'alarme. Les objectifs d'utilisation mesurée du sol ne sont pas atteints, ce qui conduit le Parlement à préserver 450'000 hectares pour l'agriculture et l'approvisionnement en temps de guerre, en introduisant en particulier les surfaces d'assolement (bonne terre agricole dont l'affectation à d'autres fins est gelée pour 25 ans). Quant au gouvernement fédéral, il met au point un programme d'encouragement de l'exécution de la loi sur l'aménagement du territoire en 1989. Cette même année, des mesures urgentes sont promulguées par les autorités fédérales afin d'endiguer la spéculation qui va croissant en cette période. Les trois arrêtés fédéraux mis en vigueur à cette époque concernent l'imposition d'un délai de vente pour les biens immobiliers non-agricoles, la stabilisation de la limite maximale des taux hypothécaires et la limitation des placements de prévoyance professionnelle et privée dans les biens immobiliers.

Les années 1990: un tournant fondamental

Les interventions de l'aménagement du territoire de la fin des années septante et des années quatre-vingt ont été prioritairement axées sur la gestion d'une croissance rapide. Dès le début des années nonante, face au ralentissement de la croissance économique, on assiste à une nouvelle orientation. La volonté d'œuvrer en vue de protéger les surfaces non-bâties (agricoles en premier lieu, mais également naturelles), qui était jusque-là la préoccupation première des autorités fédérales, cède le pas devant deux objectifs devenus prioritaires : gérer le phénomène urbain et promouvoir le développement économique. Il ne s'agit ainsi plus uniquement de zoner le territoire, mais de l'organiser par le biais d'une série de stratégies, qu'il s'agisse de coordonner les activités à incidence spatiale de la Confédération ou de mettre en réseau certaines zones d'activités. Ainsi, la plupart des initiatives prises au niveau fédéral durant les années nonante s'inscriront-elles dans le cadre du Programme de revitalisation de l'économie, dont la déréglementation (en particulier, simplification des procédures et

réduction des contraintes légales sur l'activité économique) constituera l'instrument central de l'action étatique (Benninghoff, 1999).

Premier pas allant dans ce sens, les Chambres fédérales adoptent, en 1991, la motion Zimmerli (UDC, BE) demandant d'assouplir le régime des exceptions en matière de constructions en zones agricoles.

En 1992 et 1993, des commissions sont mises sur pied afin de proposer des lignes directrices pour la révision de la loi sur l'aménagement du territoire, ainsi que des mesures visant à alléger les procédures d'autorisation. Ces démarches vont aboutir à une proposition de révision de la loi sur l'aménagement du territoire. Ainsi, en 1994, le Conseil fédéral propose, dans son message, de nouvelles prescriptions concernant l'équipement des zones à bâtir en vue de garantir au propriétaire le droit à un équipement rapide de ses parcelles, ceci dans le but notamment de renforcer l'initiative privée. Par ailleurs, cette même révision propose une simplification, une accélération et une meilleure coordination des procédures d'autorisation de construire, l'objectif étant en particulier d'améliorer les conditions d'intervention des investisseurs privés lors de la réalisation d'infrastructures collectives (APS, 1994; Conseil fédéral, 1994). Ces propositions sont acceptées par les Chambres fédérales en 1995 et entrent en vigueur en 1997.

La révision de la LAT

La motion Zimmerli donne lieu à un processus parallèle de révision de la législation sur l'aménagement du territoire. Son acceptation est suivie par la création d'une commission d'experts, qui rend ses conclusions en 1994. Les conclusions reprennent en bonne partie les demandes du motionnaire. Il est ainsi proposé d'élargir le champ des exceptions accordées hors-zone à bâtir. Les experts suggèrent en particulier que ces exceptions ne reposent plus uniquement sur la nécessité que les nouvelles constructions ou installations soient imposées par leur destination, comme c'était le cas auparavant, mais que d'autres activités soient autorisées, ceci afin de permettre aux agriculteurs de renforcer leur compétitivité et de pouvoir adapter leur travail aux exigences du marché. Reprenant les propositions de la commission, le Conseil fédéral présente en 1996 aux Chambres fédérales un message allant dans ce sens. Les débats montrent que l'idée de multifonctionnalité de la zone agricole est loin de faire l'unanimité. La gauche et les écologistes s'inquiètent en particulier des dérives possibles d'une politique d'élargissement des exceptions qui pourrait notamment conduire à

une multiplication des constructions en zone agricole et à une dégradation du paysage. Le Parlement ayant accepté la révision légale en 1998, des milieux écologistes lancent un référendum qui aboutit. Le peuple accepte toutefois la nouvelle loi, le 7 février 1999.

Enfin, l'introduction dans la nouvelle Constitution de l'article 73 place l'aménagement du territoire dans le contexte de la protection de l'environnement et du développement durable. Sa teneur est la suivante : « La Confédération et les cantons œuvrent à l'établissement d'un équilibre durable entre la nature, en particulier sa capacité de renouvellement, et son utilisation par l'être humain ». L'ambition du développement durable impose une nouvelle approche pour l'organisation du territoire. Plutôt que de contraindre et de figer, l'aménagement du territoire est appelé à valoriser le patrimoine. L'approche qualitative devrait désormais surpasser l'élément quantitatif. La Suisse devrait ainsi passer d'une séparation des fonctions (découpage en zones) à une organisation basée sur les activités humaines, ainsi que sur leurs incidences sur le territoire et la mixité.

Les caractéristiques et la nature de la LAT

La mouture actuelle de la loi sur l'aménagement du territoire étant moins centralisatrice et contraignante que la première version proposée en son temps par le Conseil fédéral, ce texte est de fait une loi-cadre. Il se contente de fixer les grands objectifs à atteindre et met à disposition un certain nombre d'instruments, mais laisse aux cantons (et aux communes) le soin de la mise en œuvre, leur accordant ainsi une large marge de manœuvre en ce domaine.

Par la nature même de l'activité consistant à aménager le territoire, la LAT est une loi régulatrice, c'est-à-dire qu'elle agit par le biais d'interdictions et d'autorisations. En définissant le territoire par le biais de parcelles dans lesquelles certaines activités seulement peuvent prendre place, elle indique clairement que telle installation est interdite ici ou que telle autre est autorisée là. Il y a cependant toujours une dimension distributive ou redistributive dans de telles mesures régulatrices (Terribilini, 1995). Il suffit de penser aux conséquences d'un zonage affectant une parcelle agricole en zones à bâtir : il y a, dans ce cas, distribution de plus-value à un propriétaire en particulier.

Une démarche régulatrice comme celle de la LAT fait d'une telle loi une loi contestée. Elle consiste en effet, par nature, en un arbitrage permanent entre intérêts contradictoires. Ce fut déjà le cas lors de son élaboration ainsi que durant les différentes phases de révisions qui l'amendèrent : les intérêts des propriétaires, des agriculteurs, des pouvoirs publics, des

promoteurs, des défenseurs de la nature et du paysage, etc. sont souvent entrés en conflit. Il en va de même dans le cadre de l'élaboration des divers plans (directeurs, d'affectation, etc.) réglant l'utilisation du sol. Les conflits sont fréquents entre les divers acteurs de la politique de l'aménagement du territoire et des politiques qu'elle tente de coordonner. Cela conduit à faire de cette politique l'une des médiations majeures par lesquelles les rapports sociaux s'inscrivent dans l'espace.

Les objectifs de la LAT

Les objectifs de la loi sur l'aménagement du territoire, que nous n'avons qu'esquissés jusque-là, méritent d'être analysés, car ils sont nombreux, ambitieux et contradictoires, et parce que leur poids a considérablement varié au cours de ces deux dernières décennies. Qu'ils soient généraux ou particuliers, tous ces objectifs ou sous-objectifs sont abstraits. Elaborée à la suite de la levée de boucliers que l'on sait contre la première loi sur l'aménagement du territoire, cette loi se devait d'obtenir un consensus. C'est probablement ce qui explique le côté si abstrait et si peu contestable de ses objectifs. Qui, en effet, peut s'opposer à un aménagement harmonieux et à la protection des bases naturelles de la vie ? (Horber-Papazian et Thévoz, 1988)

Une deuxième lecture de ces objectifs met en relief leur côté très éclaté. Tous les groupes d'intérêts (économie/agriculture/protection de la nature/armée) se retrouvent dans cette loi. A trop rechercher le consensus, cette loi ne propose-t-elle pas des objectifs difficilement conciliables ? On relèvera à titre d'exemple le premier des objectifs proposés : l'utilisation mesurée du sol. Selon la loi, « la Confédération, les cantons et les communes veillent à assurer une utilisation mesurée du sol. Ils coordonnent celles de leurs activités qui ont des effets sur l'organisation du territoire et ils s'emploient à réaliser une occupation du territoire propre à garantir un développement harmonieux de l'ensemble du pays. Dans l'accomplissement de leurs tâches, ils tiennent compte des données naturelles ainsi que des besoins de la population et de l'économie » (art. 1, alinéa 1, LAT). Ces buts généraux sont ensuite déclinés à l'alinéa 2 dans lequel il est stipulé qu'il s'agit, dans le même temps, « de protéger les bases naturelles de la vie, de créer et maintenir un milieu bâti harmonieusement aménagé et favorable à l'habitat et à l'exercice des activités économiques, de promouvoir une décentralisation judicieuse de l'urbanisation et de l'économie, de garantir des sources d'approvisionnement suffisantes dans le pays et d'assurer la défense générale du pays et de

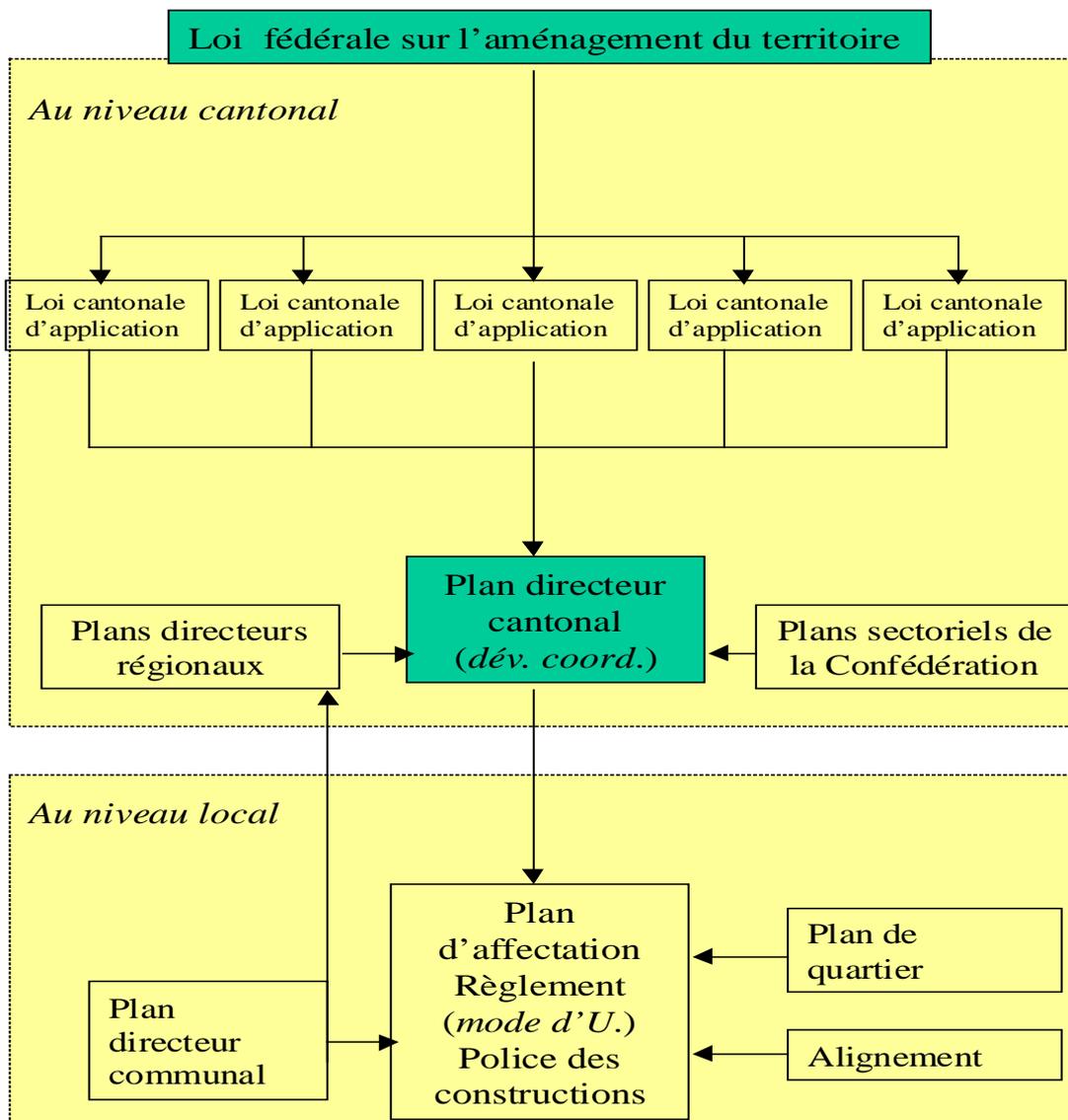
ses sources d'approvisionnement ». On trouve encore, à l'article 3, la volonté de réserver à l'agriculture suffisamment de bonnes terres cultivables.

Parmi tous ces objectifs, ceux relatifs à la protection de la nature, à une utilisation mesurée du sol ou à la préservation des terres agricoles ont, dans un premier temps, plus particulièrement guidé l'activité législative. Progressivement, et comme on l'a vu plus haut, les objectifs relatifs au bon exercice des activités économiques prirent le dessus et devinrent premiers, suite notamment au processus initié par la motion Zimmerli. L'introduction dans la nouvelle Constitution, approuvée par le peuple et les cantons en avril 1999, de l'article 73, qui place l'aménagement du territoire dans le contexte de la protection de l'environnement et du développement durable, devrait toutefois permettre de trouver un équilibre entre impératifs économiques et préservation de l'environnement.

Les outils de la LAT

Atteindre les objectifs de la LAT suppose l'existence d'un certain nombre d'outils susceptibles de diriger et de rationaliser l'aménagement du territoire. Ces outils visent avant tout à coordonner les activités ayant des incidences sur le sol.

Au niveau fédéral, la LAT prévoit la formulation de plans sectoriels ou de conceptions sectorielles dont le but est la planification et la coordination de l'ensemble des activités à incidence spatiale de la Confédération (art. 13, LAT). Ces activités doivent être d'importance nationale ou internationale. Elles concernent particulièrement les routes à fort transit, les chemins de fer, le transport d'électricité, l'armée ou la protection de la nature et du paysage. Une coordination entre l'ensemble des planifications directrices du pays est impérative pour permettre la réalisation de ces projets. La mise en œuvre des politiques à incidence spatiale de la Confédération est cependant souvent source de conflits : d'une part, le besoin en sol de ces projets est la plupart du temps important; d'autre part, leur caractère d'intérêt national, dont les planifications cantonales doivent tenir compte, entre en contradiction avec d'autres intérêts régionaux et locaux (Horber-Papazian, 1992 ; Knoepfel et al., 1997).



Le principal instrument de coordination de l'aménagement du territoire est le plan directeur cantonal. Celui-ci traduit concrètement les principes issus de la loi cantonale d'application de la LAT¹¹ et vise à coordonner de façon évolutive les tâches de la Confédération (plans sectoriels), du canton et des communes dans les domaines de l'urbanisation, des infrastructures, des constructions, de l'agriculture et de la protection de la nature et du paysage. Ainsi, le plan directeur doit présenter de manière coordonnée et planifiée l'ensemble des activités ayant des répercussions sur le sol. Opposable aux autorités, il sert de guide pour le développement du territoire, étant entendu que chaque canton se dote d'instruments spécifiques et de processus de décision plus ou moins souples, participatifs et négociés. Au niveau infracantonal, on assiste de plus en plus au développement de plans directeurs

¹¹La loi cantonale d'application de la LAT contient le plus souvent également la législation sur les constructions.

régionaux. Ce sont des outils comparables aux plans directeurs cantonaux, mais avec un niveau de détail supérieur afin de planifier le développement d'une région en particulier. Un nombre croissant de communes se dote également, parce que la loi cantonale les y oblige ou par choix, de plans directeurs communaux, qui assument les mêmes fonctions directrices mais à un niveau de détail toujours supérieur.

C'est au niveau des plans d'affectation que la (les) politique(s) d'aménagement du territoire se concrétise(nt) en prenant force légale vis-à-vis des propriétaires et en servant de base pour la délivrance des permis de construire en zone à bâtir. C'est en effet le plan d'affectation qui règle en détail le mode d'utilisation du sol et délimite les zones à bâtir, les zones agricoles et les zones à protéger en faisant coïncider à l'échelon communal les dispositions préalablement définies dans le plan directeur. Ainsi, si le plan d'affectation est la plupart du temps défini par les autorités communales, encore doit-il être accepté par le canton qui doit en examiner la conformité avec sa propre planification directrice. Le plan d'affectation est accompagné d'un règlement qui le concrétise, de prescriptions relevant de la police des constructions, ainsi que de celles figurant dans les plans d'alignement. D'autres outils, qui ne figurent pas explicitement dans la LAT, sont le plus souvent développés. Ainsi, il existe également des plans de quartier qui possèdent une fonction identique au plan d'affectation, mais avec un degré de précision et de concrétisation supérieur.

Relevons encore que la LAT contient des prescriptions importantes (art. 4 LAT) concernant l'information et la participation des citoyens, lors de l'élaboration des divers plans et projets. Cette volonté d'associer la population à la politique d'aménagement du territoire a connu des fortunes diverses et, la plupart du temps, de telles procédures ne se sont guère distinguées des classiques mises à l'enquête. Différentes expériences ont néanmoins été tentées dans les cantons qui ont eu des résultats et des conséquences diverses, cependant que la Confédération a longtemps cherché sa voie en la matière (Linder et al., 1992).

La mise en œuvre et les problèmes de l'aménagement du territoire

La mise en œuvre de la législation de l'aménagement du territoire s'est effectuée progressivement durant les années 1980. Ses résultats sont pour le moins contrastés, ainsi que le relevait déjà en 1987 le rapport du Conseil fédéral dont il est question plus haut. En effet, cette politique n'a que difficilement entravé le développement de phénomènes structurels tels que, avant tout, l'utilisation massive du sol. Ainsi, l'objectif d'une utilisation mesurée du

territoire ne fut et n'est pas atteint. Cette utilisation du sol est due en grande partie à des besoins accrus en surface, qu'il s'agisse de logements, d'infrastructures ou de loisirs. Cette pression sur le territoire a comme conséquence majeure la disparition de surfaces naturelles importantes et l'appauvrissement de la diversité biologique en général.

Ces dysfonctionnements signifient que la LAT n'a pas véritablement permis d'agir sur les causes des problèmes. L'une des raisons majeures réside dans les nombreux conflits d'intérêts liés à l'utilisation du sol et, en particulier, au droit de propriété. La législation sur l'aménagement du territoire s'est construite en effet autour du droit de propriété qui, s'il peut parfois être limité, reste l'élément central de la gestion du sol en Suisse et est d'ailleurs explicitement garanti par la Constitution fédérale (art. 22 ter Cst).

Une autre raison est liée aux outils mêmes mis en place par la LAT, qui peuvent générer des effets pervers. Le principe du zonage du territoire en lieux ayant chacun une fonction bien précise (industrie, logement, agriculture, etc.) peut conduire à une monofonctionnalité de l'espace. En outre, chaque parcelle étant gérée de manière souvent isolée, on aboutit souvent dans les zones urbaines en particulier à des « pots-pourris architecturaux ». La thésaurisation du sol est également l'un des grands problèmes de la LAT, puisqu'elle rend indisponibles certaines surfaces même si la demande de terrain existe. Cela oblige souvent à des extensions de zone alors que l'on assiste, dans la même zone, à une sous-utilisation des parcelles, qui empêche le plus souvent d'exploiter le potentiel important qui existe.

Les enjeux de l'aménagement du territoire

Les enjeux actuels et à venir sont en bonne partie liés aux problèmes mentionnés ci-dessus. Ainsi, lutter contre une utilisation trop intensive de terrain nécessite et nécessitera de s'engager plus avant dans des démarches de densification de l'habitat, mais également dans des démarches de rénovation et de réutilisation de bâtiments existants. Sortir d'une monofonctionnalité des zones devrait se faire par une réflexion sur la mixité possible de certaines activités humaines (logement, loisirs, artisanat, etc.). D'une manière générale, cela suppose de nouvelles approches qui dépassent un simple découpage en surfaces et qui intègrent des éléments plus qualitatifs dans la pratique de l'aménagement. D'autre part, certains effets pervers du zoning tel qu'il a été parfois pratiqué devront être réduits, notamment par la mobilisation des terrains indisponibles.

Cependant, l'un des enjeux majeurs de l'aménagement du territoire sera de trouver un équilibre entre les différents intérêts, en particulier la protection de l'environnement et le développement économique. Cette tension entre deux intérêts bien souvent opposés n'est pas la moindre des contradictions que devra surmonter l'aménagement du territoire. Sa résolution peut résider, si l'on suit le Conseil fédéral, dans une organisation du territoire qui soit « compatible avec les impératifs économiques, sociaux et écologiques » (CF 1996, 5), soit aller dans le sens du développement durable tel que défini par le nouvel article constitutionnel.

Ce développement durable dans le domaine de l'aménagement du territoire doit prendre place dans un contexte nettement moins « dirigiste » où l'accent est mis sur l'accélération et la simplification des procédures d'une part, et l'assouplissement de certaines normes (exceptions hors zones à bâtir p. ex.) assez rigides jusque-là. Un surcroît de coordination à tous les niveaux sera nécessaire, si l'on souhaite respecter les objectifs de la LAT : coordination entre les diverses procédures, mais également coordination entre les diverses politiques, en particulier les politiques à incidence spatiale; coordination également entre les divers intérêts, dont il s'agira d'arbitrer et de gérer les conflits qui pourront aller grandissant; coordination, enfin, entre les diverses instances politico-administratives, que ce soit entre la Confédération et les cantons pour ce qui est des conceptions et plans sectoriels, que ce soit entre les cantons et les communes pour ce qui est de l'élaboration et de la mise en œuvre des plans directeurs et des plans d'affectation, ou entre les communes pour une approche régionale de l'aménagement.

Les stratégies d'une politique d'aménagement communal

Face à l'ensemble des forces économiques, politiques ou sociales qui structurent le territoire, la place d'une commune peut paraître réduite. C'est oublier que, parmi toutes ses compétences, celles qui sont relatives au sol et à son occupation sont centrales ; quelle que soit la législation cantonale, les communes ont un rôle crucial à jouer en matière de plans directeurs régionaux et communaux, en matière de plans d'affectation ou en matière de plans de quartier. Aussi, plus une commune est apte à anticiper son devenir et à présenter un projet d'aménagement cohérent et soutenu par sa population, plus elle a de possibilités d'avoir une incidence sur les décisions de l'autorité de surveillance qu'est le canton.

Pour renforcer leur position et surtout avoir une politique en adéquation avec les problèmes à résoudre, les communes devraient être plus conscientes que l'aménagement du territoire est un domaine où la collaboration, ou mieux la coordination, entre communes est indispensable – mais malheureusement trop rare encore. En effet, la plupart des problèmes déterminants – urbanisation, accueil d'entreprises, loisirs, etc. – dépassent largement les frontières communales et se posent au moins au niveau de la région. La première étape d'une stratégie communale d'aménagement du territoire est, dans ce contexte, de renforcer l'approche régionale des problèmes à travers un plan directeur régional qu'il s'agirait d'élaborer, de promouvoir et d'appliquer à un niveau supralocal.

L'élaboration d'un tel plan ne saurait permettre de faire l'économie d'un plan directeur communal. Celui-ci doit anticiper le développement de la commune et fixer des lignes directrices à long terme. Ceci ne veut pas dire qu'il s'agit de rigidifier l'aménagement de la commune, la réflexion devant être permanente et des réaménagements ponctuels régulièrement effectués.

Les plans directeurs régionaux et communaux devraient ainsi constituer la base de la stratégie communale d'aménagement du territoire, en étant les instruments de coordination des différentes politiques à incidence spatiale mais aussi de coordination des actions des différentes instances politico-administratives. Pour la commune, il ne s'agit pas seulement de penser son développement en collaboration avec les autres entités de la région, mais également d'être partenaire à part entière du canton et de pouvoir ainsi s'insérer dans l'aménagement cantonal en tant qu'acteur véritable.

Une stratégie ne peut cependant se contenter de fixer des objectifs et des modalités d'action. Elle doit avoir à sa disposition un minimum de moyens pouvant lui permettre de remplir les dits objectifs. Parmi les ressources essentielles figure bien évidemment en premier lieu le sol. C'est dire qu'il s'agit d'avoir une politique foncière bien définie, qui doit constituer l'outil de base de toute démarche en matière d'aménagement. Par ailleurs, si l'on considère que l'aménagement du territoire est en partie une affaire de zonage, cela signifie que la commune a le pouvoir de créer, par ce biais, de la richesse : en classant un terrain en zone à bâtir, on multiplie en effet sa valeur. Dans ce cadre, la commune devrait, autant que faire se peut, rester maître de la création de cette richesse et de sa distribution, et négocier cette dernière.

Au niveau politico-administratif, pour être en adéquation avec les besoins de sa population, il est important que la commune puisse s'appuyer sur une commission d'urbanisme composée

d'acteurs compétents et représentatifs des différents intérêts. Il s'agit ainsi non seulement d'un relais politique, mais de ressources supplémentaires de premier ordre. Vis-à-vis de la population au sens le plus large, la commune doit développer une politique d'information et de participation qui dépasse le simple respect des prescriptions en matière de mise à l'enquête. Ce n'est pas seulement la garantie d'un surcroît de démocratie, pour peu que la participation soit bien menée, mais également une garantie de légitimité pour la politique de la commune et un moyen majeur d'aplanir les différends. Les communes doivent également pouvoir s'appuyer sur un personnel compétent en matière d'aménagement du territoire. Certaines communes ont leurs propres aménagistes, d'autres s'appuient sur des bureaux privés. Rares sont actuellement les communes qui recourent à des structures intercommunales d'aménagement. De telles structures ont l'avantage de renforcer une approche régionale de l'aménagement et de permettre des économies d'échelle.

L'aménagement du territoire : un outil charnière de la politique locale

La politique d'aménagement du territoire est la politique charnière de la politique communale. A travers elle, les autorités dessinent leur avenir aussi bien spatial qu'économique, social ou politique. L'aménagement du territoire est également un outil charnière de dialogue entre les autorités locales et leur population comme entre les autorités locales et les instances politico-administratives de rangs supérieures. Face à cet outil puissant, générateur de moult conflits privés et publics, l'autorité communale ne peut se dérober à ses responsabilités et devrait avoir le courage de définir et d'assumer une politique d'aménagement qui ne soit pas seulement la traduction d'intérêts particuliers, mais le fondement d'un développement local mûrement réfléchi.

LES POLITIQUES A INCIDENCE SPATIALE ET LA CAPACITE D'INTERVENTION COMMUNALE

Une analyse basée sur les politiques à incidence spatiale

Pour l'étude de la politique locale, la mise en œuvre des politiques publiques à incidence spatiale revêt une importance particulière (autoroutes, lignes à haute tension, protection de la nature, etc.). La commune constitue en effet l'entité institutionnelle territoriale par excellence : tout projet, toute politique, toute décision, aura, en dernière instance, des répercussions plus ou moins importantes sur son sol. Or, les projets les plus imposants en terme spatial sont souvent élaborés, proposés et – potentiellement au nom de l'intérêt public – imposés par les niveaux supérieurs que sont le canton et, surtout, la Confédération. Cette dernière possède d'ailleurs un outil décisif en terme d'aménagement pour ces politiques qui requièrent des surfaces de territoire importantes : le plan sectoriel.

L'impact des politiques fédérales (et, dans une certaine mesure, cantonales) sur le territoire des communes a remis en cause la position de celles-ci dans l'architecture fédéraliste ; c'est en effet, pour une large part, dans ce contact et ces luttes que la place des communes dans les institutions suisses s'est progressivement modifiée, que de nouveaux droits ont été conquis et que, en fin de compte, une reconnaissance politique et constitutionnelle de ce niveau institutionnel émerge.

Cette problématique sera présentée sous un angle diachronique selon quatre phases historiques distinctes, afin de comprendre l'évolution dans le temps des communes et du fédéralisme helvétique, notamment en regard des grandes transformations structurelles de l'après-guerre. Une importance majeure sera cependant consacrée aux deux dernières décennies. L'accroissement du pouvoir des communes dans le système fédéraliste suite à de nombreux conflits de mise en œuvre, puis le reflux de ce phénomène, seront ainsi mis en évidence. Ce dernier aspect conduira à examiner les développements les plus récents du fédéralisme, notamment l'apparition de nouveaux instruments de mise en œuvre dans les années quatre-vingt-dix, ainsi que leurs conséquences sur le rôle et la position des communes.

1950-1960 : absence d'enjeux extra-communaux

Alors que le taux de croissance économique se situait autour de 2% depuis la fin du XIX^{ème} siècle, celui-ci passe à 5% par année dès les années cinquante. Ce phénomène affecte tous les pays occidentaux et marque le début de la période économique euphorique dite des "Trente glorieuses". L'un des moteurs de cette évolution est constitué par les besoins de reconstruction des pays européens, suite aux ravages occasionnés par la seconde guerre mondiale.

Durant ce conflit, la Suisse n'avait pas subi de destructions importantes, ce qui ne l'a pas obligée à initier de vastes programmes de reconstruction. La nécessité de redresser le pays étant absente, l'une des préoccupations majeures des partis bourgeois dans les années cinquante était de diminuer la quote-part de l'Etat dans l'économie et de réduire l'appareil administratif qui s'était constitué durant la guerre. Ce phénomène explique pourquoi, de manière paradoxale, la construction d'infrastructures publiques ne suit pas le rythme de la croissance (Linder, 1983) – même si certaines initiatives furent prises dans le domaine social (AVS/AI, par exemple).

Dans ce contexte de quasi-recul des activités fédérales, la position des communes au sein du système fédéral ne change guère. Chaque canton gère les relations avec les communes à sa guise et ces dernières n'ont pratiquement aucun contact avec le niveau fédéral. Le fait que la commune ne se voie guère imposer de contraintes territoriales par la Confédération s'explique ainsi en partie par l'absence de programmes infrastructurels d'envergure.

1960-1975 : apparition de politiques à incidence spatiale

Cette phase se caractérise par une stabilité apparente de la place et du rôle des communes. Le fédéralisme semble fonctionner au mieux. Cette harmonie s'explique par une absence d'enjeux territoriaux pour les communes ou par leur accord avec les projets de la Confédération. Pourtant, dès le début des années soixante, et contrairement à la décennie précédente où c'est la retenue qui primait, la construction d'infrastructures publiques explose, avant tout dans les domaines des routes, de l'énergie, de la santé, de l'éducation ou de l'assainissement.

Tous les échelons institutionnels sont désormais impliqués dans une politique de soutien et de développement de l'économie privée. Si les cantons et les communes sont plus particulièrement attachés au développement d'infrastructures comme les hôpitaux, les écoles,

ou encore certaines installations d'épuration, le niveau fédéral prend en charge les politiques dont les impacts spatiaux sont les plus massifs. La construction du réseau autoroutier helvétique est emblématique de cette période. Le premier tronçon important, Genève-Lausanne, est ouvert en 1964 à l'occasion de l'Exposition nationale. C'est également durant les années soixante que la politique nucléaire suisse se met en place et que les premières centrales voient le jour. Les projets d'aérodromes foisonnent, tandis que des politiques plus traditionnelles, dont par exemple la construction de lignes à haute tension, se développent également. Il y a ainsi un processus de "spatialisation" des politiques publiques, notamment fédérales, qui va gagner en importance. Dans la mise en œuvre de ces politiques publiques, notamment infrastructurelles, la Confédération a un besoin croissant d'accès au territoire local. Cet accès va devenir le point de contact entre communes et Etat fédéral (Knoepfel/Kissling-Näf, 1993).

L'ensemble de ces démarches s'inscrit dans le cadre d'une demande grandissante de biens de consommation publics et d'une modernisation de l'offre de biens et services étatiques pour une économie privée en pleine expansion. Ce point de vue « keynésien », qui offre un rôle central à l'Etat (Linder, 1983), imprègne l'ensemble de la société et les conflits de mise en œuvre dans le cadre des politiques à incidence spatiales sont fort rares. Tout au plus constate-t-on quelques conflits de localisation, dont l'impact demeure limité. Il n'y a dès lors pas de mobilisation massive contre les projets fédéraux. Les communes, plus soucieuses de monter dans le train du progrès que de se prémunir contre ses effets négatifs, n'engagent guère de combats contre la localisation de telle ou telle infrastructure. Ainsi, même si leur reconnaissance institutionnelle est limitée et leurs moyens d'action juridiques assez réduits, c'est plutôt leur communauté de vues avec les concepteurs de ces politiques qui explique leur « passivité ».

L'exemple de Morges

Le cas de la ville de Morges (VD), dans le cadre de la construction du réseau autoroutier, est à cet égard éloquent. Le projet prévoyait un tracé le long de la voie ferrée, qui coupait la ville en deux et aurait supposé la destruction de nombreux logements. Bien que d'aucuns se soient inquiétés de ces plans – ce qui a débouché sur la réalisation d'une contre-expertise – le gouvernement vaudois et le Conseil fédéral approuvent ce tracé en 1960. Les seules contestations se limitent à des interpellations de députés morgiens au Grand Conseil.

Les premiers accrocs

Dans le domaine de la politique énergétique, l'après-guerre est une période où l'on entreprend de nombreuses constructions de centrales thermiques, hydrauliques ou de barrages. Durant les années cinquante et soixante, une kyrielle de projets est initiée dans les régions de production énergétique, soit avant tout les Alpes (Valais, Grisons, Oberland bernois et Tessin). La contestation grandit contre de telles installations, dont les dimensions s'avèrent souvent imposantes. Ce mouvement de protestation contribuera à favoriser le développement de l'énergie nucléaire (Beltz, 1996). Les organisations de protection de la nature et du paysage ne sont pas les seules à s'insurger contre de tels projets. Les communes concernées et leurs habitants protestent également, parfois durement, contre certaines infrastructures (APS 1966 : 70-71).

C'est ainsi que les communes commencent à s'imposer comme des acteurs importants des politiques fédérales. Même si ces conflits sont confinés à des régions bien précises et par ailleurs peu peuplées, leurs enjeux, notamment économiques, vont conduire l'Assemblée fédérale à intégrer les communes dans des législations sectorielles. Le premier pas dans ce sens est effectué lors de l'élaboration de la loi de 1966 sur la protection de la nature et du paysage. Le projet proposé au Parlement fédéral au milieu des années 1960 prévoyait le droit de recours pour les cantons et les associations de protection de la nature et du paysage. Sur proposition de la commission du Conseil national, les Chambres étendent ce droit aux communes (art. 12 de la Loi fédérale du 1^{er} juillet 1966 sur la protection de la nature et du paysage, RS 451), « piliers de notre système fédératif » (BOCN 1966 : 318 ss.; APS 1966 : 99). C'est donc une contestation très localisée sur le territoire et sectoriellement déterminée qui aboutit, du point de vue juridique, à un renforcement du rôle des communes.

On assiste par ailleurs, de manière progressive, à l'émergence de nouvelles valeurs dites post-matérialistes (protection de la nature, amélioration du cadre de vie, etc.), qui coïncide avec l'augmentation exponentielle des politiques infrastructurelles (Leijpart 1997). D'abord confinées à certains groupes sociaux spécifiques, ces valeurs vont se répandre dans d'autres couches de la population. Il en résulte une augmentation et une intensification des confrontations et conflits. Les "effets externes" de la croissance économique et des infrastructures publiques érigées par l'Etat deviennent un sujet de plus en plus thématiqué. Au niveau international, un signal d'alarme symbolique est tiré au début des années 1970 par le Club de Rome, qui souligne les dégâts considérables provoqués par une croissance effrénée.

Mais, même sans remettre en cause ce mode de développement économique et sans contester l'objet même des diverses politiques à incidence spatiale, l'attitude la plus répandue sur les enjeux territoriaux devient le fameux « syndrome Nimby » (*Not In My Back Yard*) où chacun refuse de supporter chez lui le poids de projets d'intérêt général. Dans ce cadre, certaines communes, plus sensibles aux conséquences de certaines infrastructures, mais aussi plus particulièrement touchées par certains projets, s'insurgent contre les atteintes à leur territoire. Leurs moyens légaux d'action s'avérant encore limités, c'est avant tout leur savoir-faire stratégique et leur endurance qui leur permettront de devenir des interlocuteurs écoutés et de s'imposer dans la mise en œuvre de politiques publiques qui mettent directement en cause leur territoire et leur autonomie.

L'exemple de Faido

Cette évolution peut être illustrée par le cas de la commune de Faido (TI), dans le cadre de la politique autoroutière de la Confédération. Au début des années soixante, les autorités tessinoises mettent à l'étude deux variantes pour la N2 passant dans leur canton. Les autorités communales de Faido se prononcent en faveur de la variante qui épargne le plus leur village. Sur demande du canton, le Département fédéral de l'intérieur choisit pourtant l'autre variante, en 1966. La commune fait recours auprès du Conseil fédéral en raison des conséquences désastreuses d'une telle variante sur la nature et le paysage, le tourisme, le développement économique, la zone à bâtir ainsi que l'école, le gymnase, l'hôpital et le couvent.

En 1970, le Conseil fédéral charge la Commission fédérale de la protection de la nature (créée trois ans plus tôt) de faire un rapport sur les diverses variantes en jeu. Pour des raisons techniques et de protection de la forêt, la commission recommande de maintenir la variante choisie, mais de la mettre en galerie à hauteur du village. Le maire de Faido a beau donner son accord de principe à cette proposition, le législatif du village maintient son opposition. Quant au gouvernement tessinois, il approuve malgré tout la variante officielle. La surprise émane du Département fédéral des transports, qui désavoue la position du Département fédéral de l'intérieur, en proposant en 1971 une variante sur l'autre flanc de la vallée. Enfin, l'Office tessinois des routes lance une étude comparative des variantes.

Pour sa part, la commune de Faido, ou plus précisément le Mouvement populaire de Faido – ainsi que se nomment les opposants, renforce son opposition : il soutient la proposition du Département fédéral des transports, adresse une pétition au Conseil fédéral, reçoit le Conseil

d'Etat tessinois, puis demande au Département fédéral de l'intérieur de convoquer la Commission fédérale pour la protection de la nature afin qu'elle se prononce sur la proposition du Département fédéral des transports. Le Département fédéral de l'intérieur s'appuie cependant sur une étude géologique pour justifier la variante officielle. Dès 1973, la commune de Faido, après avoir une nouvelle fois demandé que la Commission fédérale de la protection de la nature se prononce, va amplifier la mobilisation politique et multiplier ses démarches. Celles-ci prendront une tournure plus médiatique, avec notamment des conférences de presse et la publication d'un "livre blanc" richement illustré et en plusieurs langues. La commune parvient en outre à mobiliser des personnalités économiques, politiques et culturelles de toute la Suisse, des organisations de protection de la nature et du patrimoine, des communes, des paroisses, ou encore de simples citoyens. Cette pression portera ses fruits : en 1976, le Conseil fédéral se prononce en faveur de la variante sur le flanc droit (Urio/Papazian, 1984; Burnier, 1985).

Une contestation croissante

Ainsi, même si la Confédération a tous les moyens légaux pour imposer une route, et les communes peu de compétences en matière autoroutière (préavis sur le projet général et droit de recours suite à la mise à l'enquête), il est intéressant d'observer qu'à partir de la fin des années soixante et du début des années septante, les communes se mobilisent autour de questions liées principalement à l'environnement et renforcent leur contestation. C'est ce qui s'est produit à Faido. Cette commune est parvenue à imposer ses vues grâce à une immense débauche d'énergie, qui a contrebalancé la faiblesse de ses moyens légaux. Or, « il est certain que toutes les structures du pouvoir communal de Suisse n'ont pas les ressources d'assumer une telle lutte » (Bassand et Perrinjaquet, 1986), ce qui signifie que toutes les communes n'ont pas les moyens de s'imposer comme l'a fait Faido et qu'une partie d'entre elles se retrouvent parfois « perdantes » dans les processus de mise en œuvre de politiques à incidence spatiale.

Contrairement à ce que l'on observe durant la phase précédente, les communes commencent à voir leurs contacts se multiplier avec l'échelon fédéral, par le truchement notamment de la mise en œuvre des politiques à incidence spatiale. Leur position et leur rôle traditionnel se modifient. Pourtant, les communes sont toujours ignorées, tant par les planificateurs de

projets fédéraux, que par des législations qui prévoient peu d'outils permettant de les prendre en compte.

1975-1990 : Reconnaissance juridico-institutionnelle

Les années soixante-dix voient la conjonction de deux phénomènes aboutir à une multiplication des conflits de mise en œuvre de politiques à incidence spatiale : d'une part, les projets de nouvelles infrastructures (autoroutes, centrales nucléaires, etc.) se multiplient sur tout le territoire ; d'autre part, les conséquences environnementales de tels projets inquiètent des cercles toujours plus larges de la population et du monde politique. Dans cette période de forte conflictualité liée à la gestion du sol, les communes sont directement concernées, car c'est leur territoire qui est en jeu. Elles vont ainsi s'engager dans de nombreuses batailles pour éviter les nuisances provenant des projets planifiés par les instances supérieures – mais aussi, parfois, pour s'en approprier les bienfaits. Les communes multiplient ainsi les efforts pour être intégrées dans les processus de planification et pouvoir jouer un rôle politico-administratif à part entière.

Si, pour ce faire, elles puisent également dans l'argumentaire pro-environnemental, leurs préoccupations premières sont d'un autre ordre : d'une part, empêcher que les conséquences des politiques mises en œuvre ne dévalorisent leur aspect physique ou entrent en contradiction avec leurs propres politiques et intérêts ; d'autre part, renforcer leur position politique pour éviter d'être ignorées par les échelons institutionnels supérieurs.

Les conflits dans le cadre des politiques à incidence spatiale auront dans ce contexte des conséquences juridico-institutionnelles de premier ordre. La seconde partie des années soixante-dix et les années quatre-vingt coïncident avec l'émergence de toute une série de législations, dont la finalité consiste à atténuer les conséquences sur l'espace des politiques publiques à incidence spatiale de type infrastructurel. Ces nouvelles lois, hormis les normes fixant des limites aux impacts spatiaux des politiques publiques, proposent un large éventail de procédures et droits nouveaux à des acteurs jusque-là en grande partie ignorés par le droit fédéral ; il s'agit avant tout des communes et des organisations de protection de la nature, soit les acteurs apparus au premier plan des conflits autour des enjeux spatiaux. Leur poids politique émergent va se traduire par des normes formelles.

Chronologiquement, la première de ces législations est la loi sur l'aménagement du territoire, qui a été précédée par plusieurs arrêtés fédéraux et dont l'entrée en vigueur coïncide avec le début des années quatre-vingt. Afin de lutter contre une urbanisation anarchique du territoire, ce texte accorde un rôle central aux communes, puisque c'est à elles de gérer prioritairement, mais certes sous surveillance cantonale, l'affectation des diverses parcelles. Cette nouvelle opportunité de gestion du sol est cependant contrebalancée par la possibilité, pour la Confédération, de se réserver des lieux d'intervention prioritaire pour la mise en œuvre des projets ayant les impacts les plus importants sur le sol.

Malgré des compétences nouvelles en matière de gestion du sol, c'est cependant dans d'autres législations, plus tardives, que les communes trouvent les outils pour réellement s'opposer à des projets non désirés. La loi sur la protection de l'environnement confère aux communes l'outil le plus décisif pour contester des projets jugés indésirables : le droit de recours, qui permet aux communes de combattre, au même titre que les organisations de protection de l'environnement, tout projet susceptible de violer les normes de la nouvelle législation environnementale¹². Ce droit est en quelque sorte l'équivalent de celui octroyé aux communes dans le cadre de la loi de 1966 sur la protection de la nature et du paysage. Il comporte cependant une possibilité d'application plus large et plus « objectivement fondée », dans la mesure où tout projet ayant des impacts importants en matière d'environnement est soumis à une étude d'impact. D'autres acquis en terme de positionnement dans les procédures de décision (consultation, droit d'être entendu) sont également obtenus grâce à d'autres textes fédéraux, dont notamment les lois sur les chemins de fer et sur l'aviation.

Ces nouveaux instruments juridiques ont renforcé la position des communes dans les processus de mise en œuvre des politiques publiques à incidence spatiale, mais aussi dans le système fédéraliste. Certes, les grandes communes (villes), ou celles qui avaient les moyens d'articuler des revendications (cf. Faido), parvenaient déjà à influencer partiellement la planification des politiques à incidence spatiale. Cette consécration juridique dans des législations sectorielles a donc, dans ce cas, simplement entériné un état de fait. Mais, pour les communes dépourvues de ressources et/ou peinant à se mobiliser contre des atteintes à leur territoire, ces nouveaux outils juridiques – relativement simples à actionner et moins coûteux

¹² Art. 57 de la Loi fédérale du 7 octobre 1983 sur la protection de l'environnement (RS 814.01).

en énergie qu'une mobilisation politique – ont représenté une voie décisive et inédite pour se faire entendre, parfois avec succès comme on le verra dans les exemples ci-dessous¹³.

Un rôle nouveau pour l'Etat

La mobilisation progressive d'un nombre croissant de communes atteintes spatialement par l'Etat central n'a pas seulement abouti à l'obtention de nouveaux droits et à un positionnement nouveau des communes dans le système fédéraliste. Elle a également provoqué une modification du rôle, de la fonction et de la place de l'Etat central lui-même. Confronté à la nécessité de dépasser tous ces blocages, il ne pouvait plus tenir une position aussi rigide et unilatérale que précédemment. Il s'est ainsi transformé en un Etat "négociateur" (Horber-Papazian, 1992), contraint d'obtenir l'assentiment des acteurs concernés aux niveaux territoriaux d'intervention, donc de modifier quelque peu sa démarche dans la programmation et la mise en œuvre de ses politiques publiques (Knoepfel et Kissling-Näf, 1993). La Confédération a dès lors utilisé de manière croissante des procédures de médiation et de négociation regroupant les divers acteurs impliqués et, en particulier, les communes (Ruegg/Mettan/Vodoz, 1992 ; Knoepfel et Kissling-Näf, 1995).

L'exemple de Wagen-Eschenbach-Schmerikon

Le cas de la route principale de contournement des villes et villages de Wagen-Eschenbach-Schmerikon dans le Linthgebiet (SG) illustre très bien les différentes facettes de la problématique de la place des communes dans les processus de mise en œuvre de politiques à incidence spatiale. L'effet des nouveaux moyens juridiques a en l'occurrence revêtu une importance de premier ordre.

Le Linthgebiet est une région périphérique du canton de Saint-Gall, située près du lac de Zurich. Le tronçon projeté par le canton et la Confédération au début des années quatre-vingt vise à connecter deux routes de grand transit dont la construction s'est interrompue, l'une à Rapperswil, l'autre à Schmerikon. Le premier projet est mis en consultation auprès de certaines communes. Eschenbach, la principale commune de la région, proteste contre un projet qui, selon elle, dévore trop de terre agricole. Cette revendication est prise en compte et

¹³ Les deux études de cas de Wagen-Eschenbach-Schmerikon et de la Grande Cariçaie présentées ci-dessous sont tirées de d'une recherche menées à l'IDHEAP sur la mise en œuvre des politiques à incidence spatiale dans un régime fédéraliste (Knoepfel, Horber-Papazian et al., 1997).

le canton prévoit un tunnel à proximité de la cité. C'est seulement quelques années plus tard que le canton présente son projet à la commune de St. Gallenkappel. Celui-ci, prêt à être mis à l'enquête, ne sera plus modifié. Pourtant, la commune de St. Gallenkappel proteste énergiquement contre ce projet de route, en particulier contre le viaduc connectant le contournement à la commune qui défigurerait la région et qui contribuerait à augmenter le volume du trafic de transit. La mise à l'enquête est suivie d'une vaste protestation qui émane de partis de gauche et d'organisations de protection de l'environnement. Ces milieux estiment que l'impact de la route est insupportable pour la nature (existence de marais, de forêts, etc.). Le surdimensionnement de la route, et en particulier du viaduc, fait également l'objet de vives critiques. Les agriculteurs de la région manifestent aussi leur désapprobation, ainsi que la commune de St. Gallenkappel.

Ces oppositions conduisent le canton à proposer, deux ans plus tard, une variante légèrement modifiée, mais dont les principaux impacts restent identiques. Tant les organisations de protection de l'environnement que la commune de St. Gallenkappel poursuivent leur action judiciaire, les premières allant même jusqu'au Tribunal fédéral. Ce dernier ayant admis, à l'instar de l'Office fédéral de la protection de l'environnement, des forêts et du paysage (OFEFP), que le projet ne respecte pas la législation environnementale, le canton est contraint de négocier avec l'ensemble des acteurs concernés une variante plus modeste. Un consensus est finalement trouvé, autour d'une nouvelle variante. Celle-ci comporte des tunnels plus longs, s'écarte des biotopes sensibles et ne nécessite plus de viaduc, la connexion avec St. Gallenkappel se faisant à l'aide de l'ancienne route.

Le cas de la route de contournement de Wagen-Eschenbach-Schmerikon illustre la situation classique de petites communes confrontées à l'arrivée d'une nouvelle infrastructure sur leur sol, qui génère une vive concurrence entre ces communes, toutes désireuses de s'approprier le projet et d'en éviter les retombées négatives. Dans un premier temps, on retrouve une configuration classique où les communes les plus aptes à se mobiliser parviennent à faire valoir leurs intérêts. Cependant, l'existence de nouveaux moyens légaux d'intervention permet à la commune la plus faible de la région, ignorée par le canton au début de la planification et dont les requêtes n'ont pas été prises en compte par la suite, de s'imposer comme interlocutrice, d'obtenir des modifications du projet et de participer aux négociations finales, au terme d'un processus juridique qui lui a permis de s'affirmer politiquement et institutionnellement.

L'exemple de la Grande Cariçaie

Un autre exemple concerne une politique à incidence spatiale qui n'est pas infrastructurelle, celle de la protection des sites marécageux. Le cas de la Grande Cariçaie (VD) est à cet égard très intéressant, car il met en évidence les conséquences pour les communes d'un processus où elles sont dénuées d'outils juridiques et où des procédures de négociation sont instaurées.

En 1987, le peuple et les cantons acceptent un article constitutionnel (initiative Rothenturm), qui octroie à la Confédération des compétences en matière de protection de la nature et du paysage qui relevaient jusque-là des cantons. A la suite de cette votation, l'OFEFP mandate un bureau d'étude pour la réalisation d'un inventaire des plus beaux sites marécageux de Suisse. Le site de la Grande Cariçaie est inclus dans ce projet.

Lors de l'élaboration du projet d'inventaire sur les sites marécageux, le canton de Fribourg est consulté. Le Conseil d'Etat fribourgeois avertit d'emblée l'OFEFP et le Conseil fédéral que leur projet risque, s'il ne prend pas en considération les projets d'aménagement régional et local déjà réalisés ou en voie de réalisation, de soulever de nombreuses oppositions communales. Il propose dès lors quelques modifications du pré-projet d'ordonnance, qui ne seront cependant pas retenues.

Finalement, 91 sites marécageux sont répertoriés par le bureau d'étude, dont celui de la Grande Cariçaie, situé le long de la rive sud du lac de Neuchâtel. La publication des plans et l'organisation de séances d'information de la part des cantons suscite une forte protestation des communes concernées contre le projet de protection de la Confédération. Les exécutifs communaux vaudois et fribourgeois revendiquent le respect des plans d'aménagement régionaux et communaux, l'utilisation des rives et infrastructures existantes, ainsi que la possibilité de développer des activités touristiques à l'intérieur du périmètre du site marécageux. Les revendications des communes sont relayées aux Grands Conseils vaudois et fribourgeois par le biais d'interventions parlementaires. La presse régionale se fait également l'écho de cette levée de boucliers.

Sous l'impulsion de quelques syndics, les communes fribourgeoises convoquent une grande réunion des communes vaudoises, fribourgeoises, neuchâteloises et bernoises de la rive sud du lac de Neuchâtel. Presque toutes les communes sont présentes. Elles décident de tenir une conférence de presse, de lancer une pétition intercommunale et d'organiser une séance d'information à l'attention des représentants cantonaux aux Chambres fédérales.

Suite à la vive réaction des communes et de certains gouvernements cantonaux, le Conseil fédéral propose, fin 1992, de résoudre en priorité les conflits entre le périmètre initial de l'OFEFP et les zones à bâtir. Consciente de la nécessité d'intégrer les communes dans le processus de définition du site marécageux, l'administration cantonale informe par voie de presse que le canton de Vaud va organiser des séances individuelles avec les communes touchées par le périmètre du site. Pour sa part, le gouvernement fribourgeois, dans sa réponse au Département fédéral de l'intérieur (DFI), estime que le projet d'ordonnance de l'Office fédéral de l'environnement est une interprétation qui va au-delà de l'objectif fixé dans l'article constitutionnel.

Fin 1992, le Conseil d'Etat du canton de Vaud formule ses remarques au DFI. Celles-ci recueillent l'aval des communes. Elles demandent notamment de soustraire trois secteurs du périmètre, qui représentent de petites surfaces. La démarche est plus délicate du côté fribourgeois. Si certaines communes obtiennent des concessions, d'autres restent bredouilles. Finalement, le périmètre initial est modifié pour sept communes sur les 16 concernées par le site marécageux (Delley, Portalban, Estavayer-le-Lac, Cheyres, Yverdon-les-Bains, Yvonand et Chevroux). Le 1er mai 1996, le Conseil fédéral adopte l'ordonnance sur les sites marécageux¹⁴.

Le caractère discriminatoire du processus évoqué est indéniable. Les négociations, qui ont permis aux communes de s'exprimer, ont abouti à une révision du périmètre du site marécageux : certaines communes ont pu sortir des parcelles du site protégé, afin de poursuivre leur exploitation. Dans la grande majorité des cas, ces parcelles sont des zones à bâtir dans de grandes communes touristiques. Les revendications concernant les zones agricoles ne sont pas parvenues, le plus souvent, à obtenir gain de cause. Ces communes plus faibles, dénuées d'outils contraignants et ne disposant pas des mêmes capacités de mobilisation que leurs consœurs, sont donc sorties clairement perdantes du processus de négociation du périmètre du site marécageux.

¹⁴ En raison d'exigences propres aux recherches menées en parallèle à celle-ci, nous avons dû arrêter la récolte des données pour ce cas à la fin de 1996. La mise en œuvre s'est cependant poursuivie par la suite, notamment en 1998 par la mise à l'enquête du plan de protection. A cette occasion, de nombreuses oppositions se sont fait jour. Elles provenaient en particulier de groupes jouissant des possibilités récréatives offertes dans la région.

1990-2000 : Recherche de nouveaux instruments de mise en œuvre

En Suisse, le début des années quatre-vingt-dix est caractérisé, comme dans l'ensemble de l'Europe, par un fort ralentissement de l'activité économique, notamment dans le domaine de la construction. Les perspectives de relance de l'économie suisse que l'avènement de l'Espace Economique Européen (EEE) fait entrevoir sont anéanties par le refus, en décembre 1992, du peuple et des cantons de participer à cette zone de libre-échange. Pour surmonter les conséquences de la non-participation de la Suisse à l'EEE, le Conseil fédéral lance, à partir de 1993, un vaste programme de « revitalisation de l'économie », dont l'axe principal repose sur une déréglementation et une adaptation des normes helvétiques à celles en vigueur au sein de l'Union européenne. Alors que de nombreuses procédures sont simplifiées (ex. Rail 2000), les droits de recours reconnus aux organisations et aux communes ne parviennent que partiellement à être assouplis, comme en témoigne la version révisée de la loi sur la protection de la nature.

Dans les années 1990, la révision de la Loi sur la protection de la nature et du paysage est ainsi l'occasion d'une remise en cause du droit de recours, que les communes et les organisations de protection de la nature avaient obtenu en 1966. Elles visent à fédéraliser partiellement ce droit en permettant aux cantons, pour une bonne partie des objets concernés, de légiférer à leur guise en la matière. Les députés envisagent même un instant de supprimer toute possibilité légale d'opposition pour les objets déclarés d'intérêt public. Après une longue procédure de navette, le droit de recours des organisations et des communes n'est finalement pas supprimé. Il fait toutefois l'objet de limitations, puisqu'un certain nombre de conditions sont introduites quant aux moments durant lesquels il est possible de prendre part à la procédure (APS 1993 : 186; APS 1994 : 189; APS 1995 : 211-212).

Ces diverses démarches s'inscrivent dans une nouvelle vision de la société et de l'Etat dans laquelle ce dernier est redéfini, tant sur le plan de ses domaines de compétence et d'intervention que sur celui de son fonctionnement interne. Ainsi, outre une diminution quantitative des tâches attribuées à l'Etat au profit d'agents privés, l'Etat voit progressivement son influence diminuer, en raison de la montée en puissance de moyens d'intervention conformes à l'économie de marché (p. ex. taxes d'incitation) et usuellement propres aux acteurs privés en lieu et place d'instruments (régimes d'autorisation et d'interdiction) désormais jugés trop interventionnistes. De plus, la délégation de la production de prestations à des agents publics, para-publics, voire privés, selon des termes très stricts définis dans des

mandats de prestations, permet l'émergence de nouveaux modes d'interactions avec les communes en particulier, dont l'objectif est la création de consensus autour de projets dont la légitimité est contestée par les groupes sociaux qui doivent en supporter les nuisances et qui utilisent les moyens d'opposition précédemment évoqués pour en empêcher la réalisation.

L'exemple de Wolfenschiessen

Dans le cadre du processus de désignation d'un site d'entreposage pour déchets faiblement et moyennement radioactifs, le contrat¹⁵ passé en 1994 entre la CEDRA et les autorités de la commune de Wolfenschiessen (NW) a incité la population à accepter un projet qui, en l'absence de dédommagements financiers, avait préalablement été rejeté (voir Eperon, 1998) : en 1987, lors d'un premier vote consultatif concernant la réalisation de simples forages exploratoires, les citoyens de la commune avaient en effet rejeté les travaux de la CEDRA, par 222 voix contre 198. L'échec en terme de légitimité essuyé par la CEDRA conduit cette dernière à opter pour une stratégie de persuasion axée sur une logique de dédommagement financier. Dès 1990, la coopérative a fait miroiter aux communes pressenties (Wolfenschiessen, Ollon, Mesocco et Bauen) le versement de compensations directes à la commune qui acceptera l'implantation du dépôt sur son territoire.

Certes, des politiques compensatoires avaient déjà été antérieurement pratiquées par la Confédération en particulier, pour dédommager les collectivités accueillant des infrastructures d'importance nationale porteuses de nuisances. A titre d'exemple, on peut notamment citer la construction de murs antibruit aux abords des autoroutes, dont le financement est assuré par la Confédération. Hormis les dédommagements sous forme de biens d'équipement, la Confédération a également consenti à des compensations en espèces, à l'image de l'indemnité pécuniaire versée aux riverains de l'aéroport de Genève-Cointrin, qui avaient acheté leur propriété avant la mise en service des avions à réaction, en 1961.

Ce qui distingue la logique de persuasion adoptée par la CEDRA à l'égard de la commune de Wolfenschiessen, c'est le moment où la compensation est versée : alors que, dans le cas des murs antibruit et de l'indemnité pour nuisances sonores liées au trafic aérien, des compensations sont allouées une fois l'infrastructure d'intérêt national construite – soit en aval de la construction, le cas de Wolfenschiessen illustre une pratique consistant à

¹⁵ Ce contrat concernait le versement de montants compensatoires d'un montant de 3,4 millions de francs durant quarante ans en contrepartie de l'implantation d'un dépôt sur le territoire de la commune.

reconnaître le droit à une indemnité pécuniaire à toute commune qui accepte le principe de la construction d'une telle infrastructure sur son territoire – soit la promesse d'un dédommagement en amont de la construction. Pour les compensations survenant en aval de la construction d'infrastructures porteuses de nuisances, les riverains sont dédommagés en fonction des désagréments qu'ils subissent effectivement.

Si de telles pratiques ne sont pas forcément nouvelles, le cas de Wolfenschiessen n'en demeure pas moins singulier compte tenu de son officialité – les modalités du dédommagement financier annuel de 3,4 millions de francs ont été révélées à l'opinion publique par l'ensemble de la presse suisse. Ainsi, ce qui constituait une pratique que l'on jugeait nécessaire de tenir secrète devient progressivement un instrument de déblocage de conflits.

On peut s'interroger sur les incidences que cette logique exerce en regard des disparités qui caractérisent le paysage communal suisse. Dans le cas de politiques publiques à incidence spatiale – qui se caractérisent par la réalisation à un endroit bien précis du territoire d'infrastructures porteuses de nuisances – cela peut donner lieu à des phénomènes discriminatoires contraires à l'un des principes de base du développement durable : le lieu d'implantation de ces constructions se situe souvent sur le territoire de communes de l'arrière-pays, connaissant des inégalités de fait. Des stratégies compensatoires peuvent ainsi se traduire par une accentuation des discriminations à l'échelon communal ; la perspective de recevoir des montants compensatoires en contrepartie du soutien octroyé au projet de dépôt pour déchets radioactifs a introduit une distorsion dans les choix stratégiques adoptés par Wolfenschiessen et Ollon. Disposant de ressources économiques endogènes suffisantes à la couverture de ses frais de fonctionnement et d'investissement, la commune d'Ollon a perçu l'établissement d'un tel dépôt sur son territoire uniquement sous l'angle des désagréments que cette infrastructure aurait portés à l'économie régionale (tourisme et viticulture), et non sous celui des avantages financiers liés au dédommagement compensatoire. Ollon a dès lors recouru à l'ensemble des moyens d'opposition à sa disposition (droit de recours, procédure de préavis, lobbying politique auprès de conseillers nationaux, négociation secrète).

A l'opposé, la commune de Wolfenschiessen a appréhendé les promesses de dédommagement associées au projet du Wellenberg comme un moyen d'abaisser le taux d'imposition communal et d'obtenir les ressources financières exogènes nécessaires à la réalisation de nouvelles infrastructures publiques. Ainsi, à partir du moment où les promesses de compensations se sont concrétisées, ni les autorités, ni la population de la commune n'ont

actionné les moyens d'opposition à leur disposition. Cette attitude a indéniablement joué un rôle primordial dans le choix du site du Wellenberg comme lieu de stockage des déchets faiblement et moyennement radioactifs produits en Suisse.

L'analyse diachronique à laquelle nous venons de procéder, ainsi que les différents cas présentés, mettent en évidence, quelle que soit l'époque, l'importance des moyens d'opposition non institutionnels (lobbying politique, négociation, manifestations, mobilisation de ressources oppositionnelles comme le temps, l'argent, le personnel et l'organisation). C'est en se basant sur de tels moyens d'action que les communes ont pu être entendues et voir leurs moyens d'intervention légaux renforcés. Du côté de l'acteur chargé de la mise en œuvre des politiques à incidence spatiale, il est intéressant de constater que toute la stratégie vise à créer le consensus, d'abord en ouvrant des processus de consultation, en acceptant si nécessaire d'entrer en négociation, pour enfin recourir à d'éventuelles compensations. Afin d'éviter la gestion de longs conflits, il est également intéressant de constater que les communes sont de plus en plus entendues, non plus simplement au moment de la réalisation du projet, mais au moment du choix des lieux d'implantation. Ainsi, les communes les plus aptes à s'opposer dès le début du processus, sont celles qui auront le plus de chances d'échapper à des projets dont elles ne souhaitent pas l'implantation.

Bilan des moyens d'opposition des communes

Sur la base de ce panorama de l'opposition communale dans le cadre de la mise en œuvre de projets à incidence spatiale, les moyens à disposition des communes peuvent être classés en deux catégories : les instruments juridiques et les instruments politiques.

INSTRUMENTS JURIDIQUES	INSTRUMENTS POLITIQUES
Droit de préavis	Mobilisation (pétitions, lettres, utilisation des médias, manifestations)
Droit d'opposition	Participation à des comités d'initiative
Droit de recours	Participation au sein de commissions cantonales
Droit d'être entendu	Interventions auprès de député(e)s au Grand Conseil
Principe de la bonne foi	Actions dans le cadre de canaux politiques communaux
Egalité de traitement	Négociations
Proportionnalité	Etc.

Les instruments juridiques à disposition des communes peuvent varier au cours du temps. Ils peuvent aussi varier en fonction des politiques publiques concernées, selon le rôle laissé aux communes. En matière de projets à incidence spatiale, l'outil juridique le plus puissant existant à l'heure actuelle est le droit de recours, que les communes possèdent conjointement avec les organisations environnementales pour s'opposer à des projets violant la législation fédérale sur l'environnement et la nature. Les communes peuvent également, par un recours de droit public, s'opposer à une décision qui les léserait comme personne privée. Par ailleurs et accessoirement, les communes peuvent invoquer quelques principes administratifs comme le droit d'être entendu, l'égalité de traitement, le principe de la bonne foi, etc.

Les instruments politiques couvrent, quant à eux, toute la palette habituelle des actions que les acteurs souhaitant s'opposer à un projet quelconque peuvent mener en de tels cas. Relevons toutefois que, par leur inscription institutionnelle spécifique, les communes sont enclines à privilégier des démarches se situant dans le cadre de leurs réseaux et des voies politiques cantonales (élus au Grand Conseil, commissions existantes, etc.).

Pour les communes privées de tels relais, soit le plus souvent des communes de petite taille et aux moyens réduits, les formes de mobilisation classiques (pétitions, manifestations, etc.) deviennent plus importantes.

Un avenir difficile pour les communes

L'histoire de l'opposition des communes aux projets à incidence spatiale montre qu'elles ont adopté en permanence une stratégie plus ou moins identique. Il s'agit d'une stratégie classique de mobilisation politique (activation de réseaux, occupation des médias, manifestations diverses, utilisation du timing, jeu à plusieurs niveaux institutionnels, etc.), qui dépend en bonne partie des ressources détenues. Avec l'apparition de nouveaux outils juridiques, une chance supplémentaire est octroyée aux petites communes : auparavant, seules les communes puissantes étaient réellement entendues dans le cours de la planification. Il est intéressant de noter que face à l'opposition incessante des communes, les acteurs chargés de la mise en œuvre des politiques publiques ont transformés leur mode d'intervention et ouvert de plus en plus les processus à travers le recours à l'information puis à la consultation, à la négociation et enfin à la compensation financière.

L'histoire des relations des communes avec les niveaux supérieurs dans le cadre de la mise en œuvre des politiques publiques à incidence spatiale montre une permanence : la position des

communes est surtout réactive. Lorsque l'on observe les acteurs réellement impliqués dans des processus de planification cantonaux, on voit clairement que seules les communes fortes participent à la formulation du projet. Lorsque cette planification se déroule à un niveau fédéral, les communes sont totalement absentes, à l'exception notoire des grandes villes pour les infrastructures ou les problèmes qui les concernent. Néanmoins, c'est malgré tout dans ce rôle réactif que, tout au long de l'histoire de ces dernières décennies, les communes sont parvenues à s'imposer progressivement comme des interlocutrices incontournables et à se faire reconnaître de nouveaux droits. Si, désormais, elles jouissent d'une reconnaissance au moins formelle, leur action menée en vue d'être associée à la gestion de leur propre territoire n'y est sans doute pas pour rien.

BIBLIOGRAPHIE GENERALE

- Année politique suisse* (APS) (1965-1997). Berne : Université de Berne et Association Suisse de Science Politique.
- ARN D. (1995). *Nouvelle gestion publique. La commune, une entreprise de services moderne*. Berne : Office des affaires communales et de l'organisation du territoire du canton de Berne.
- BASSAND M. (1996). « La métropolisation et ses acteurs », in Ch. JACCOUD, M. SCHULER et M. BASSAND (éds.). *Raisons et déraisons de la ville. Approches du champ urbain*. Lausanne : PPUR, pp. 69-83.
- BASSAND M. (1997). *Métropolisation et inégalités sociales*. Lausanne : PPUR.
- BASSAND M. et R. PERRINJAQUET (1986). « La politique locale », in *Manuel du système politique suisse. Fédéralisme*. Berne : Haupt, pp. 201-220.
- BELTZ G. (1996). *Histoire de la politique de l'énergie en Suisse*. Chavannes-près-Renens : IDHEAP.
- BENNINGHOFF M., B. JOERCHEL et P. KNOEPFEL (1997). *L'écobusiness : enjeux et perspectives pour la politique de l'environnement*. Frankfurt am Main : Helbing und Lichtenhahn.
- BENNINGHOFF M., P. KNOEPFEL, S. TERRIBILINI et F. VARONE (1999). « Aménagement du territoire, politiques infrastructurelles (transports, énergie) et de l'environnement ». in U. KLÖTI, P. KNOEPFEL, H. KRIESI, W. LINDER et Y. PAPADOPOULOS. *Handbuch der Schweizer Politik*. Zürich : NZZ Verlag.
- Bulletin officiel des débats au Conseil national* (BOCN) (1966). Berne.
- BURNIER Th. (1985). *La démocratie du rouleau compresseur*. Lausanne : Ed. d'En-Bas.
- BUSSMANN W. (1995). *Accompagner et mettre à profit avec succès les évaluations des mesures étatiques. Guides de réflexion*. Genève : Georg.
- CONSEIL DE L'EUROPE (1995). « La taille des communes, l'efficacité et la participation des citoyens ». *Communes et régions d'Europe*. 56. Strasbourg : Les Editions du Conseil de l'Europe.

- CORCUFF P. et C. LAFAYE (1991). « La traduction comme compétence », in G. JEANNOT et M. PERALDI (éds.). *L'envers des métiers : compétence politique et pratique professionnelle*. Paris : Melt.
- DAFFLON B. (1996). *Analyse socio-économique de vingt-neuf fusions de communes dans le canton de Fribourg*. Fribourg : Institut des sciences économiques et sociales.
- DE BUMAN D. (2001). « Effets de débordement dans l'agglomération fribourgeoise », in HORBER-PAPAZIAN K. (éd.). *L'espace local en mutation*. Lausanne : PPUR.
- DELLEY J.-D. (1997), « Nouvelle gestion publique: quand l'Etat se donne les moyens de son action », in CETEL, *Nouvelle gestion publique : chances et limites d'une réforme de l'administration*, Genève : Université de Genève/Faculté de droit, pp. 1-13.
- DERLIEN H.-U. (1990). « Institutionnalisation de l'évaluation dans une perspective internationale », in K. HORBER-PAPAZIAN (éd.). *Evaluation des politiques publiques en Suisse, Pourquoi ? Pour qui ? Comment ?* Lausanne : Presses polytechniques et universitaires romandes.
- DUPONT C. (1990), *La Négociation : conduite, théorie, applications*, 28. Paris : Dalloz, 3^e éd.
- DUPONT C. (1992). « Fondements théoriques de la négociation : dimensions et perspectives » in J. RUEGG, N. METTAN et L. VODOZ (éds). *La négociation : son rôle, sa place dans l'aménagement du territoire et la protection de l'environnement*. Lausanne : PPUR.
- EPERON L. (1998). *Fédéralisme, « Vergoldete Akzeptanz » et discriminations socio-spatiales, étude comparée des cas d'Ollon et de Wolfenschiessen en rapport avec l'implantation d'un dépôt pour déchets radioactifs*. Chavannes-près-Renens : IDHEAP.
- FRIEND J. et HICKLING A. (1987). *Planning under pressure. The strategic choice approach*. Oxford : Pergamon Press.
- GERMANN R. E. (1986). *Les relations administratives entre la Confédération et les cantons*. Cahier de l'IDHEAP n°. 28, Chavannes-près-Renens : IDHEAP.
- GESER H., F. HÖPFLINGER, A. LADNER, U. MEULI et R. SCHALLER (1996). *Die Schweizer Gemeinden im Kräftefeld des gesellschaftlichen und politisch-administrativen Wandel*. Schlussbericht NF-Projekt Nr. 12-32586-92. Zürich : Soziologisches Institut der Universität Zürich.

- HALDEMANN T. et SCHEDLER K. (1995). « New Public management Reformen in der Schweiz - Aktuelle Projektübersicht und erster Vergleich », in P. HABLÜTZEL et al., *Umbruch in Politik und Verwaltung, Ansichten und Erfahrungen zum New Public Management in der Schweiz*. Bern : Paul Haupt, pp. 99-128.
- HICKLING A., L. WILKIN et F. DEBEYNE (1980). *Technologie de la décision complexe*. Bruxelles : Institut Administration-Université.
- HOOD C. (1991). « A public management for all seasons ». *Public administration*. 69 : 3-19.
- HORBER-PAPAZIAN K. (1992). « Mise en œuvre de politiques à incidence spatiale : une entreprise difficile » in J. RUEGG, N. METTAN et L. VODOZ (éds). *La négociation : son rôle, sa place dans l'aménagement du territoire et la protection de l'environnement*. Lausanne : PPUR.
- HORBER-PAPAZIAN K. (1999). *La fusion de communes en question*. Chavannes-près-Rens : IDHEAP (document non publié).
- HORBER-PAPAZIAN K. (éd). (1990). *Evaluation des politiques publiques en Suisse, Pourquoi ? Pour qui ? Comment ?* Lausanne : PPUR.
- HORBER-PAPAZIAN K. et L. THEVOZ (1988). *De la LAT à la réalité... de la réalité à la LAT : à l'exemple de la zone à bâtir*. Lausanne : C.E.A.T.
- HORBER-PAPAZIAN K. (éd.) (2001). *L'espace local en mutation*. Lausanne : PPUR.
- HORBER-PAPAZIAN K. et N. SOGUEL (1996). « La répartition des tâches cantons-communes ou le rendez-vous manqué des réformes ». *Revue suisse de science politique*. Numéro thématique : la réforme des institutions. 2(2) : 143-164.
- HORBER-PAPAZIAN K. et S. TERRIBILINI (2000). « Redéfinition de l'espace d'action publique au niveau local : entre stabilité institutionnelle et nécessités fonctionnelles », in P. KNOEPFEL et W. LINDER (éd.). *Administration, gouvernement et Constitution en transformation*. Basel : Helbing et Lichtenhahn, pp. 99-111.
- HORBER-PAPAZIAN K. et TERRIBILINI S (1997), « Analyse des échecs et des enjeux de la répartition des tâches entre cantons et communes », in *Neuer Finanzausgleich zwischen Bund und Kantonen : Die Auswirkung auf die Gemeinden*, Schriftenreihe Finanzen der Öffentlichen Hand 8, Emissionszentrale der Schweizer Gemeinden, pp. 88-101.
- INGLEHART R. (1997). *The Silent Revolution*. Princeton : Princeton University Press.
- JEANRENAUD C. et L. MEMMIGER (1988). *Les administrations publiques à la recherche de l'efficience*. Neuchâtel : EDES.

- KIRBY A. (1982). *The Politics of Location. An Introduction*. London : Methuen.
- KLÖTI U. (1995). « Auswirkungen des New Public Managements auf den Föderalismus », in HABLÜTZEL P. et al. *Umbruch in Politik und Verwaltung, Ansichten und Erfahrungen zum New Public Management in der Schweiz*. Bern : Paul Haupt, pp. 411-422.
- KNAPP B. (1982). *Précis de droit administratif*. 2ème éd. Bâle/Francfort : Helbing et Lichtenhahn.
- KNOEPFEL P. (1990). « Objets de l'évaluation : essai d'identification à l'aide du concept de politique publique », in K. HORBER-PAPAZIAN (1990). *Evaluation des politiques publiques en Suisse. Pourquoi ? Pour qui ? Comment ?* Lausanne : PPUR, pp. 27-46.
- KNOEPFEL P. (1995). « Le New Public Management, est-ce la panacée ? ». *Revue suisse de science politique*. 1(4) : 133-138.
- KNOEPFEL P. (1996). « Wie Wirkungsorientiert ist die Output-Steuerung des NPM ? ». *La Commune suisse*. 5/1996 : 23-27.
- KNOEPFEL P. (1997). *Politiques de l'environnement : données de base, programmes, mise en œuvre, instruments et transformations institutionnelles : collection de textes 1985 à 1997*. Chavannes-près-Renens : IDHEAP.
- KNOEPFEL P. et I. KISSLING-NÄF (1993). *Transformation öffentlicher Politiken durch Verräumlichung - Betrachtungen zum gewandelten Verhältnis zwischen Raum und Politik*. Chavannes-près-Renens : IDHEAP.
- KNOEPFEL P., K. HORBER-PAPAZIAN, M. BENNINGHOFF, S. TERRIBILINI et S. WÄLTI (1997). *Le fédéralisme d'exécution de matière de politiques publiques à incidence spatiale*. Rapport final FNRS. Chavannes-près-Renens : IDHEAP.
- KOOIMAN J. (éd.) (1993). *Modern Governance*. London : Sage.
- LADNER A. (2001). « Collaborations et fusions dans les communes suisses », in HORBER-PAPAZIAN K. *L'espace local en mutation*. Lausanne : PPUR.
- LADNER A. et R. STEINER (1998). *Gemeindereformen in den Schweizer Kantonen : Konzeptionelle Grundlagen und empirische Ergebnisse einer Kantonsbefragung*. Bern : Institut für Organisation und Personal der Universität.
- LE GALES P. et M. THATCHER (éds.) (1995), *Les réseaux de politique publique : débat autour des "policy networks"*. Paris : l'Harmattan.
- LERESCHE J.-P., C. JACCOUD C. et J.-C. BOLAY (1996). *Les territoires des Hautes Ecoles : genèse d'une politique*. Lausanne : IREC.

- LERESCHE J.-P., D. JOYE et M. BASSAND (1995). *Métropolisations, interdépendances mondiales et implications lémaniques*. Genève : Georg.
- LINDER W. (1983). "Entwicklung, Strukturen und Funktionen des Wirtschafts- und Sozialstaats in der Schweiz", in Alois RICKLIN (éd). *Manuel système politique de la Suisse. 1) Le contexte*. Berne : Haupt, pp. 255-382.
- LINDER W. et al. (1992). *Procédures et modèles de participation : propositions pour une politique de participation de la Confédération selon l'art. 4 LAT*. Berne : Département fédéral de justice et police.
- LINDER, W. (1987). *La décision politique en Suisse : genèse et mise en œuvre de la législation*. Lausanne : Réalités sociales.
- MADER L. (1985). *L'évaluation législative, pour une analyse empirique des effets de la législation*. Lausanne : Payot.
- MANFRINI P.-L. (1994), « Convention et contrat : des outils de mise en œuvre du PPP » in RUEGG J., DECOUTERE S. et METTAN N., *Le partenariat public-privé : un atout pour l'aménagement du territoire et la protection de l'environnement ?*, Lausanne : PPUR, pp. 283-291
- MENY Y. (éd.) (1984). « La réforme des collectivités locales en Europe. Stratégies et résultats ». *Notes et études documentaires*.
- METTAN N., D. SFAR, K. HORBER-PAPAZIAN et M. REY (1994). *Du conflit à la coopération ou les nouvelles modalités de la gestion des projets urbains*. Zürich: FNRS.
- MEYLAN J. et R. PERRINJAQUET (1986). « Les communes », in R. E. Germann et E. Weibel. *Manuel Système politique de la Suisse*. Vol. 3. Berne : Haupt.
- MOE R. C. (1994). « The reinventing government exercise : misinterpreting the problem, misjudging the consequences ». *Public Administration Review*. 54(2) : 111-122.
- MOOR, P. (1992). *Droit administratif. Volume III. L'organisation des activités administratives. Les biens de l'Etat*. Berne : Staempfli & Cie.
- MORAND C.-A. (1991). *L'Etat propulsif : contribution à l'étude des instruments d'action de l'Etat*. Paris : Publisud.
- MULLER P. (1990). *Les politiques publiques*. Paris : PUF.
- OSBORNE D. ET T. GAEBLER (1993). *Reinventing Government : How the entrepreneurial spirit is transforming the public sector*. New York : Plume.

- PAPADOPOULOS Y. (1995). *Complexité sociale et politiques publiques*. Paris : Montchrétien.
- RAFFESTIN C. (1993). « Autour de la fonction sociale de la frontière ». *Espaces et sociétés*. 70-71 : 157-164.
- RAFFESTIN C., D. LOPRENO et Y. PASTEUR (1995). *Géopolitique et histoire*. Lausanne : Payot.
- RENSCHLER I. et S. CATTACIN (1996). *Politiques publiques en matière de drogue en Suisse*. IDHEAP : Chavannes-près-Renens.
- RUEGG J., N. METTAN et L. VODOZ (éds.). *La négociation. Son rôle, sa place dans l'aménagement du territoire et la protection de l'environnement*. Lausanne : PPUR.
- SATINEAU M. (1996). *Communication et politique sur Internet : une expérience à Genève*. Papier présenté au congrès de l'Association suisse de science politique des 7-8 novembre 1996 à Balstahl.
- SMITH A. (1995). « Les idées en action : le référentiel, sa mobilisation et la notion de policy network », in A. FAURE, G. POLLET et P. WARIN P. (éds.). *La construction du sens dans les politiques publiques. Débats autour de la notion de référentiel*. Paris : L'Harmattan, pp. 103-124.
- SOGUEL N. (2001), « Collaboration ou fusion de communes : conditions économiques » in HORBER-PAPAZIAN K. (éd.). *L'espace local en mutation*. Lausanne : PPUR.
- TERRIBILINI S. (1995). *De la distributivité des politiques régulatrices : discriminations socio-spatiales en matière de modération du trafic : constat et causes : illustration à l'aide des villes de Fribourg, Bienne, Neuchâtel et Saint-Gall*. Chavannes-près-Renens : IDHEAP.
- TERRIBILINI S. (1999), *Fédéralisme et inégalités sociales dans la mise en œuvre des politiques à incidence spatiale*, Lausanne, Université de Lausanne
- URIO P., K. HORBER-PAPAZIAN et al. (1984). *Les acteurs de la mise en œuvre des politiques publiques des routes nationales et du logement*. Lausanne : CEAT.