

See discussions, stats, and author profiles for this publication at: <https://www.researchgate.net/publication/281215006>

Les membres des exécutifs dans les communes suisses

Article · January 2012

CITATIONS

2

READS

98

5 authors, including:



[Hans Geser](#)

University of Zurich

114 PUBLICATIONS 1,332 CITATIONS

[SEE PROFILE](#)



[Andreas Ladner](#)

University of Lausanne

243 PUBLICATIONS 2,663 CITATIONS

[SEE PROFILE](#)



[Reto Steiner](#)

Zurich University of Applied Sciences

128 PUBLICATIONS 770 CITATIONS

[SEE PROFILE](#)



Les exécutifs communaux
dans un monde en mutation





Hans Geser / Urs Meuli / Andreas Ladner / Reto Steiner / Katia Horber-Papazian

Les exécutifs communaux dans un monde en mutation

Ergebnisse einer Befragung

Rüegger Verlag



Les exécutifs communaux dans un monde en mutation

Introduction

Bien que de nombreux processus de fusions aient été lancés ces derniers temps, la Suisse reste caractérisée par une structure extrêmement morcelée, comprenant quelque 2550 communes indépendantes, dont plus de la moitié comptent moins de mille habitants, et dont un tiers environ comptent même moins de 500 habitants. Seules 4 % d'entre elles atteignent le seuil des 10 000 habitants nécessaires pour qu'une commune se voie reconnaître le statut de « ville ».¹

Sauf dans les grandes villes, les communes ont conservé le système traditionnel des fonctions et des organes de milice, auxquels sont attribuées des compétences décisionnelles ainsi que quantité de tâches administratives.

Dans les petites communes, il est indispensable de confier des tâches administratives à des citoyens qui s'en acquittent bénévolement, parce que les moyens financiers à disposition ne permettent pas d'engager des fonctionnaires professionnels, et que la faible quantité de travail à accomplir ne suffirait pas à les occuper suffisamment. Dans les communes de taille grande et moyenne, il existe diverses raisons de conserver ce système, en partie tout au moins, et même de l'étendre à d'autres domaines, même si, dans ces communes, la politique communale s'avère plus complexe et plus dynamique que dans les communes plus petites.

Primo, les organes composés de politiciens de milice permettent à de nombreux segments de la population, ainsi qu'aux organisations et partis politiques, non seulement d'assumer des fonctions législatives, mais encore de participer au processus de décision de l'exécutif. Il est d'ailleurs significatif de constater que ce sont surtout les communes où les sections locales des partis politiques sont les plus nombreuses, qui ont les exécutifs comptant le plus grand nombre de membres. *Secundo*, grâce à la « démocratie de la proportionnelle », le système de milice contribue à asseoir la légitimité des décisions, en ce sens que toutes les forces politiques ayant une certaine importance sont impliquées dans le processus de décision. *Tertio*, le système de milice présente l'avantage de mettre à profit, en faveur de la collectivité, un large éventail de compétences sociales et de capacités individuelles qui, à défaut, devraient être acquises au prix fort, par exemple sous forme de man-

Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek
Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der
Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im
Internet über <https://portal.d-nb.de/> abrufbar.

© Rüeegg Verlag • Glarus/Chur 2011
www.rueeggverlag.ch
info@rueeggverlag.ch

ISBN: 978-3-7253-0943-6
Gestaltung: Rüeegg Verlag, Glarus, B. Gronemeier
Druck: Südostschweiz Presse und Print AG, Glarus

¹ http://www.bfs.admin.ch/bfs/portal/de/index/regionen/11/geo/analyse_regionen/06.html

dats d'experts. *Quarto*, le système de milice offre un terrain d'expérimentation en matière de socialisation politique et de sélection des élites, en donnant aux jeunes recrues l'occasion de faire leurs premières expériences en politique, et de tester leurs goûts et leurs aptitudes dans ce domaine, sans prendre de risque, et sans commettre quoi que ce soit d'irréparable. *Quinto*, les organes composés de politiciens de milice ne coûtent pas chers à la collectivité et se laissent facilement redimensionner si la situation rend la chose nécessaire.

Entre l'exécutif communal, la commission scolaire, la commission financière et d'autres commissions dont l'existence est imposée par le droit cantonal, même les petites communes qui n'ont que cent habitants ont une vingtaine au moins de sièges pour lesquels il faut trouver des candidats, alors que pour 500 habitants ce sont 40 sièges, et pour 5000 habitants, environ 55 sièges, c'est-à-dire à peine plus. Si l'on ajoute aux quelque 15 000 sièges que totalisent les exécutifs communaux, tous les mandats relatifs aux affaires scolaires, paroissiales, sociales ainsi que les autres commissions indépendantes, on arrive à la conclusion que ce sont quelque 40 000 personnes qui prennent part aujourd'hui aux décisions des exécutifs communaux. Et si on prend en compte les commissions qui ne sont pas indépendantes, ce sont 110 000 personnes de plus qui remplissent leur devoir civique en acceptant de siéger au sein de commissions consultatives et administratives. Il n'y a probablement aucun autre pays au monde dont une partie aussi importante de la population ait une véritable expérience politique, surtout au niveau de l'exécutif. Compte tenu du nombre important de postes à pourvoir, les candidats se recrutent forcément au sein de larges couches de la population, et reflètent la diversité des opinions politiques et idéologiques.

Au cœur de l'appareil communal, on trouve l'exécutif (« conseil communal », « conseil municipal », « municipio », etc.), lequel est composé d'un nombre de magistrats variant entre trois (comme dans la ville de Coire) et trente (comme dans la ville de Soleure). Alors qu'il était courant autrefois pour les communes de répartir les compétences d'exécution entre plusieurs autorités indépendantes, (commission des affaires sociales, commission des affaires scolaires, etc...), la tendance actuelle consiste clairement à concentrer l'ensemble des compétences entre les mains d'une autorité dotée d'une compétence générale, ainsi que cela se fait au niveau des cantons et de la Confédération.

Il est aujourd'hui de plus en plus difficile de trouver des candidats pour occuper les quelques 15 000 sièges des exécutifs communaux. La raison en est d'une part que la fonction est devenue plus exigeante, à cause de la complexité des tâches et de la charge de travail, et d'autre part que la disponibilité et la motivation des citoyens s'avèrent limitées lorsqu'il s'agit d'assumer des responsabilités comme politicien de milice.

Le surcroît de travail a notamment pour origine le fait que les communes, suite à la «verticalisation de la politique», sont de plus en plus appelées à être les organes d'exécution du canton et de la Confédération, et qu'elles ressentent une pression croissante de la part des autorités de rang supérieur quant au soin que requiert la gestion des affaires communales. En outre, le citoyen a tendance à se montrer de plus en plus exigeant à l'égard de l'administration communale, s'agissant de la conformité au droit, de l'effectivité et de la rapidité avec laquelle son affaire est traitée, et il n'hésite pas à manifester son mécontentement en interpellant les autorités, ou même en portant formellement plainte (Geser 2009).

Ces exigences croissantes entrent de plus en plus en conflit avec l'évolution des valeurs et de la manière dont les gens entendent gérer leur vie privée. Cette évolution a pour conséquence que de moins en moins de gens sont disposés à s'engager sur le *long terme* en acceptant d'assumer une charge publique. On constate ainsi que, dans la société individualiste où nous vivons, il se trouve toujours des gens motivés pour occuper une charge purement honorifique, mais le désir traditionnel de servir la communauté cède progressivement le pas à la volonté de se «réaliser» sur le plan personnel. Cela signifie que, certes un grand nombre de citoyennes et de citoyens, à un moment quelconque de leur carrière, éprouveront l'envie d'assumer un mandat public, mais qu'ils s'empresseront de se retirer lorsque leur activité politique cessera de leur procurer des moments intéressants ou des expériences enrichissantes (Keupp 2002).

De même, le développement que l'on peut observer dans le monde du travail entraîne des conséquences pour le moins contradictoires sur la vocation à remplir un mandat politique. D'un côté, il est évident que dans une société caractérisée par de grandes organisations, de plus en plus de gens acquièrent dans l'exercice de leur profession des connaissances qui trouvent également leur utilité dans le fonctionnement des collectivités publiques, par exemple l'aisance à s'exprimer, la capacité à présider des séances, à diriger des collaborateurs ou à interpréter une comptabilité. D'un autre côté, le monde du travail que l'on connaît aujourd'hui fait que l'on assiste simultanément à un

affaiblissement des professions – comme dans l’artisanat – qui sont orientées vers le marché local, et en même temps à l’essor des milieux professionnels qui – comme les spécialistes – cherchent à se positionner au-delà du cadre local, et même au niveau international. S’ajoutent à cela des exigences croissantes, comme par exemple la pression de la concurrence dans une économie globalisée. Ce sont principalement les jeunes professionnels désireux de faire carrière qui ne sont souvent plus en mesure d’accepter un mandat à temps partiel au sein d’un exécutif, parce que l’exercice de leur profession et le temps consacré à la formation continue impliquent déjà un engagement considérable, et que, dans une économie de plus en plus dominée par des sociétés et des managers étrangers, il devient toujours plus difficile de trouver des employeurs prêts à tolérer des absences causées par l’exercice d’un mandat politique.

A une époque d’exigences croissantes et de disponibilités en déclin, il serait d’autant plus important que des partis politiques ou des associations citoyennes, actifs et bien organisés, s’occupent d’identifier les candidats compétents, de leur prodiguer aide et conseils lors de la désignation des candidats et pendant la campagne électorale, et leur offrent l’appui et l’accompagnement nécessaires tout au long de leur mandat. Malheureusement, tout indique que les partis locaux souffrent presque partout d’un phénomène d’érosion, qui provoque un émiettement de la base et une désaffection des membres (Ladner / Meuli 2005), un affaiblissement de l’organisation interne et des structures de conduite (Geser 2004a), ainsi qu’une réduction du nombre de séances consacrées aux questions à traiter (Geser 2004b).

La conséquence n’en est pas seulement une forte augmentation du nombre d’élus qui n’appartiennent à aucun parti, mais aussi un affaiblissement du rôle que les partis locaux ont à jouer sur le plan des idées et des personnes, et un amoindrissement de leur capacité à influencer leurs représentants lorsque ceux-ci sont appelés à prendre des décisions. On peut considérer cette érosion des partis comme le corollaire de la tendance que l’on observe actuellement à dépolitiser les affaires communales (Geser 2003), et qui contraste fortement avec l’esprit « all politics is local » qui était en vogue dans les années 1970.

Dans ce contexte, on ressent fortement l’absence de recherches empiriques sur l’origine sociale et la manière dont les membres des exécutifs ont été recrutés, de même que sur leur orientation politique et idéologique, le rôle qui est le leur selon la taille de la commune, et finalement sur les projets de réforme qu’ils jugent souhaitables ou même indispensables, sur la base de l’expérience qu’ils ont accumulée.



Les résultats présentés ci-après proviennent d’un sondage effectué dans l’ensemble de la Suisse, entre novembre 2008 et mars 2009, et qui, fort heureusement, a pu compter sur la participation de la moitié des 15 100 personnes qui font partie d’un exécutif (Tableau 1).

Tableau 1: Nombre des membres d’un exécutif qui ont rempli le questionnaire, en fonction de leur position au sein de l’exécutif et de la région linguistique.

	Suisse alémanique	Suisse romande	Suisse italienne	Total
Présidents de commune	1072	428	130	1630
Membres ordinaires	4396	1617	468	6481
Total	5468	2045	598	8111

Grâce à une représentation équilibrée des différents partis, des catégories de communes et des régions linguistiques, le sondage permet d’abord de se faire une image détaillée de la Suisse en général, et de ses diverses régions. Grâce à des analyses multivariées, ce sondage nous fait découvrir ensuite les causes socio-structurelles et culturelles des différences que l’on observe dans le recrutement, la manière de penser et l’idée que les élus communaux se font de leur rôle.

Bibliographie:

- Geser Hans 2004a Die Demontage der Führungsstrukturen in lokalen Parteisektionen. *Sociology in Switzerland. Politik und Parteien im Wandel*, Zürich http://socio.ch/par/ges_11.pdf
- Geser Hans 2004b Der Krebsgang parteiinterner Sitzungs- und Versammlungsaktivitäten. *Sociology in Switzerland. Politik und Parteien im Wandel*, Zürich http://socio.ch/par/ges_09.pdf
- Ladner Andreas / Meuli Kurt 2005 Erosionstendenzen an der Parteibasis, *Sociology in Switzerland. Politik und Parteien im Wandel*, Zürich <http://www.socio.ch/par/ladmeu.pdf>
- Geser Hans 2003: Sind Gemeindeangelegenheiten «politisch»? *Sociology in Switzerland. Politik und Parteien im Wandel*, http://geser.net/par/ges_04.pdf



Geser Hans 2009 Der Arbeitseinsatz von Milizpolitikern. Eine multivariate Analyse bei 8000 Exekutivmitgliedern in Schweizer Gemeinden, Zürich, 2009. http://geser.net/gem/t_hgeser9.pdf

Keupp, Heiner (2003): Lokale Einrichtungen zur Förderung bürgerschaftlichen Engagements. (In: Bürgerschaftliches Engagement in den Kommunen. Hrsg. von der Enquête-Kommission: «Zukunft des Bürgerschaftlichen Engagements» des Deutschen Bundestages. Leske + Budrich, Opladen, S. 213–252.

Table des matières

Introduction	5
1 Le profil personnel des membres d'un exécutif communal 13	
1.1 L'âge des membres d'un exécutif	15
1.2 Femmes et hommes	19
1.3 Situation familiale	21
1.4 Situation professionnelle	25
1.5 Enracinement dans la commune	36
1.6 La participation des membres de l'exécutif à la vie associative	39
2 Le profil politique des membres d'un exécutif	43
2.1 L'appartenance à un parti politique ou à un groupement	46
2.2 Le profil gauche-droite des membres d'un exécutif	50
2.3 Origine familiale I: le climat politico-idéologique du milieu familial	57
2.4 Origine Familiale II: des parents ayant exercé un mandat politique	60
2.5 Positions politiques	63
2.6 Rapports des membres de l'exécutif communal avec leur parti	66
2.7 Proximité et distance des sans-parti par rapport aux partis	70
3 Candidatures et élections	75
3.1 La motivation pour devenir membre d'un exécutif	77
3.2 Le chemin menant à la candidature	83
3.3 Le soutien pendant la campagne	86
3.4 Les conditions pour être élu	89
3.5 Soutien accordé et combat mené par les partis pendant la campagne électorale	93
3.6 Bataille électorale ou absence de concurrence?	97
4 Le mandat à l'exécutif	101
4.1 Activité accessoire, à temps partiel ou à plein temps	103
4.2 La durée de fonction	104
4.3 Modèle de carrière et âge d'entrée en fonction	108
4.4 Compensations financières	111
4.5 Evaluation de la réforme des exécutifs	115

5	L'activité de l'exécutif	119
5.1	Les tâches principales	121
5.2	Qualifications professionnelles précédemment acquises ..	124
5.3	Charge de travail	127
5.4	Fréquence et durée des séances	130
5.5	Rapports d'influence au sein de l'exécutif	133
5.6	L'opposition aux projets de l'exécutif	137
6	Politique communale	143
6.1	Une conception (a)politique des rôles	145
6.2	Fusions de communes et collaboration intercommunale ..	148
6.3	Transfert de tâches communales	154
6.4	Augmentation ou réduction des prestations?	157
6.5	E-gouvernement	161
6.6	Influence sur le processus de décision supralocal	164
6.7	Les facteurs de succès pour la réalisation des projets communaux	168

1 Le profil personnel des membres d'un exécutif communal

On dispose aujourd'hui de certaines informations sur le profil personnel des membres d'un exécutif communal, grâce aux enquêtes menées en Suisse auprès des communes et des partis, ainsi qu'à des questionnaires qui s'adressaient spécifiquement à certains types de communes ou à un petit nombre de membres de leur exécutif. C'est ainsi que le tournant constitué par la représentation des femmes dans les exécutifs communaux au cours de ces trente dernières années se révèle très bien documenté (cf. Meuli / Ladner 2000). De même bénéficie-t-on de connaissances, quoique parfois incomplètes, sur les structures relatives à la profession, à la formation et à l'âge des membres des exécutifs communaux. (cf. Geser et al. 2003: 34). Mais c'est grâce aux résultats de la présente enquête qu'il devient possible, pour la première, fois de dresser un portrait précis, réunissant toutes les caractéristiques et particularités de celles et ceux qui siègent au sein d'un exécutif communal.

L'excellente réputation qui était autrefois celle des politiciens membres d'un exécutif communal, s'est beaucoup ternie au cours de ces dernières décennies. Si l'on parlait jadis de rois du village et de leur quasi toute puissance, les conseillers communaux d'aujourd'hui font l'objet de critiques dès qu'ils doivent prendre une décision impopulaire, et sont souvent rendus personnellement responsables des nombreux problèmes auxquels les communes sont confrontées. Même sur le marché du travail, la cote des mandats politiques communaux est en baisse. Dans un contexte de concurrence plus rude au sein de l'économie privée, les employeurs ne voient pas d'un bon œil que des employés s'engagent dans la politique communale, plutôt que de mettre toute leur force de travail au service de l'entreprise. En outre, la plupart du temps, un mandat communal n'apporte aucun avantage en termes de carrière professionnelle. C'est même plutôt le contraire.

Voilà des perspectives guères séduisantes pour qui s'intéresse à la politique communale ou à la chose publique. De ce point de vue, une question particulièrement intéressante est celle de savoir si, finalement, il y a encore des personnes prêtes à se mettre à disposition pour une fonction aussi exigeante qu'un mandat au sein d'un exécutif communal. De même, la considération déclinante dont jouit la fonction pourrait faire penser que le niveau des candidatures a parallèlement baissé, parce que les personnes les plus compétentes hésitent à se brûler les doigts et que les candidats ne se recrutent plus

dès lors qu'en seconde catégorie. Or, cette supposition est clairement démentie par les résultats de l'enquête. La majorité des membres des exécutifs ont terminé avec succès de très bonnes formations, et la moitié d'entre eux sont indépendants ou font partie des cadres supérieurs de l'entreprise où ils travaillent.

Il y a parmi eux des qualités qui dépassent largement le niveau moyen suisse en termes de formation et de carrière professionnelle. On est ainsi tenté de supposer que nombreux sont ceux qui ne se sentent pas armés pour faire face aux difficultés de la tâche. Car, malgré la baisse de considération dont jouit la fonction, les exigences posées à l'égard des membres des exécutifs communaux n'ont cessé simultanément d'augmenter. Ceci est dû d'une part au développement notable des textes de lois, d'ordonnances et des contraintes juridiques auxquelles les membres des exécutifs sont confrontés dans leur quotidien, et d'autre part au fait que, de plus en plus souvent, les problèmes n'ont une chance de trouver une solution qu'en collaboration avec les communes voisines, le canton ou encore le secteur privé, ce qui entraîne une complication croissante des projets et des processus de travail. Enfin, une opinion publique de plus en plus exigeante requiert que les membres des exécutifs communaux aient certaines compétences de communication dans leurs relations avec les médias et les citoyens critiques.

Un mandat au sein d'un exécutif est une fonction très exigeante, qui nécessite des compétences variées de la part de ceux qui l'assument. La composition d'un exécutif est d'avantage influencée par les compétences professionnelles de ses membres que par des critères politiques. Plus que par l'augmentation rapide du nombre des sans-parti, cette tendance est illustrée par l'importance secondaire attribuée aux motifs politiques, dans la décision de se porter candidat.

Malgré tout, les compétences professionnelles ne sont pas les seules raisons qui conditionnent le choix des membres d'un exécutif. Le profil sociodémographique des candidats joue un rôle au moins aussi important, que ce soit lors de la désignation des candidats ou lors de l'élection proprement dite. Sur le plan social, la qualité essentielle réside dans le fait de vivre au sein d'une famille unie et de présenter un profond ancrage dans la commune de domicile. Plus de 80 pour cent des conseillers communaux interrogés sont mariés et ont des enfants, et la moitié des personnes interrogées résidaient depuis plus de 20 ans dans leur commune au moment de leur élection.

Sur la question des sexes, il n'y a pas eu non plus de bouleversement fondamental au cours de ces dernières décennies. Certes, depuis la fin des années

80, la présence des femmes a cessé d'être marginale, en passant de 7 à 23 pour cent des membres des exécutifs. La baisse du taux de croissance annuelle de la représentation féminine, de plus d'un pour cent dans les années 1990, contre 0,5 pour cent dans les années 2000, permet toutefois de penser que, dans un avenir prévisible, les femmes continueront de constituer une minorité dans les exécutifs communaux et que le sort des communes restera en mains masculines.

Tous ces éléments indiquent que la majeure partie des membres des exécutifs communaux est issue du même terreau socioculturel. Ce chapitre a précisé pour but de décrire le profil personnel des membres d'un exécutif communal, en se référant à diverses caractéristiques telles que l'âge, le sexe, la situation professionnelle, l'enracinement dans la commune et l'implication dans la vie associative.

1.1 L'âge des membres d'un exécutif

Comparée à d'autres étapes de la vie, l'entrée dans le système politique intervient traditionnellement assez tard. Au contraire du monde du travail, on constate même un phénomène de vieillissement dans plusieurs secteurs de la politique. C'est ainsi que, dans les années 90, la proportion des actifs de moins de 45 ans au sein des partis locaux est passée de 50 à 40 pour cent, et qu'il n'y a plus aujourd'hui qu'un quart des sympathisants qui ont moins de 40 ans (cf. Geser et al. 2003: 14).

Compte tenu des exigences qu'implique un mandat au sein d'un exécutif, sur le plan technique, politique et personnel, les jeunes hésitent sans doute d'avantage à se présenter devant le corps électoral qu'à adhérer à un parti politique. De fait, les jeunes ne sont représentés que de manière très marginale dans les exécutifs communaux (cf. tableau 1.1). Il n'y a même pas un conseiller communal sur vingt qui a moins de 35 ans. Les personnes entre 45 et 65 ans constituent en revanche les deux tiers de tous les conseillers communaux et ce sont elles qui assument la part principale des responsabilités de l'exécutif. La tranche d'âge la plus fortement représentée est celle comprise entre 45 et 54 ans, correspondant à 40 pour cent, suivie de celle comprise entre 55 et 64 ans, correspondant à un peu plus de 25 pour cent. Étonnamment basse est la proportion des conseillers communaux appartenant à la génération la plus âgée. Seuls 5 pour cent d'entre eux ont atteint l'âge de la retraite. La faiblesse de cette proportion est d'autant plus éton-

nante, si l'on pense aux difficultés qu'éprouve une grande partie des communes à recruter des candidats aux postes de l'exécutif.

Dans l'ensemble, l'âge moyen des membres des exécutifs communaux s'élève à 51 ans. On observe que l'âge moyen augmente régulièrement avec la taille de la commune. C'est dans les petites communes de moins de 1 000 habitants que l'âge moyen des conseillers communaux est le plus bas (50 ans). Un conseiller communal sur trois a moins de 45 ans. La situation est différente dans les villes, où l'âge moyen se situe aux environs de 55 ans. Dans les grandes villes, la tranche d'âge des moins de 45 ans n'est pratiquement plus représentée.

Tableau 1.1: L'âge des membres de l'exécutif en fonction de la taille de la commune.

	– 499	500 – 999	1000 – 1999	2000 – 4999	5000 – 9999	10000 – 19999	20000 – 49999	Plus de 50000	Total	N=
Moins de 35 ans	6.6	5.0	4.3	3.6	4.3	2.7	2.3	0.0	4.6	357
De 35 à 44 ans	29.6	26.0	24.4	19.8	16.5	14.6	13.6	6.5	23.1	1803
De 45 à 54 ans	35.3	40.1	42.1	41.6	42.7	37.3	43.2	38.7	40.1	3126
De 55 à 64 ans	21.3	23.5	24.0	29.7	31.9	37.1	36.4	54.8	26.5	2068
Plus de 65 ans	7.2	5.4	5.2	5.3	4.6	8.3	4.5	0.0	5.7	446
Moyenne	50	50	51	52	52	54	53	55	51	7800

L'influence de la taille de la commune sur l'âge des conseillers communaux a probablement pour cause les rivalités en jeu au moment des élections, et la pression qui en découle augmente avec la taille de la commune. Plus les élections sont disputées, moins les outsiders et les nouveaux arrivants ont de chance de franchir l'étape de la sélection au sein des partis politiques. Lors de la composition des listes électorales, ceux qui réussissent à s'imposer comme candidats sont en général ceux qui disposent déjà d'une expérience politique acquise au sein de leur parti et qui ont fait leurs preuves sur le plan politique. Inversement dans les petites communes, le petit nombre de candidats compétents facilite l'entrée en politique locale des jeunes qui s'y intéressent.

Si l'on compare les trois régions linguistiques, on observe que l'âge moyen y est pratiquement identique (cf. tableau 1.2). Selon les régions, il existe toutefois certaines particularités qui méritent d'être signalées. C'est ainsi qu'en

Suisse romande, les jeunes sont un peu mieux représentés qu'en Suisse allemande. Au Tessin surtout, les conseillers communaux de moins de 45 ans représentent, avec 30 pour cent, une proportion importante. En même temps, la génération plus âgée constitue dans les régions italophones une proportion supérieure à la moyenne. En Suisse alémanique en revanche, c'est la tranche d'âge comprise entre 45 et 65 ans qui domine.

Frappantes sont les différences d'âge moyen entre les agglomérations urbaines et les communes rurales. Dans ces dernières, les conseillers communaux sont en moyenne nettement plus jeunes que dans les centres urbains et les agglomérations périphériques. De même, la proportion des membres des exécutifs qui ont plus de 50 ans est sensiblement moins élevée dans les campagnes (40 pour cent) que dans les espaces urbains (60 pour cent). Les espaces urbains comptent beaucoup moins de politiciens de moins de 40 ans. Une des raisons à cela tient naturellement aux différences existant entre les agglomérations et les campagnes en termes de taille et de structure.

Tableau 1.2: L'âge des membres de l'exécutif en fonction de la région.

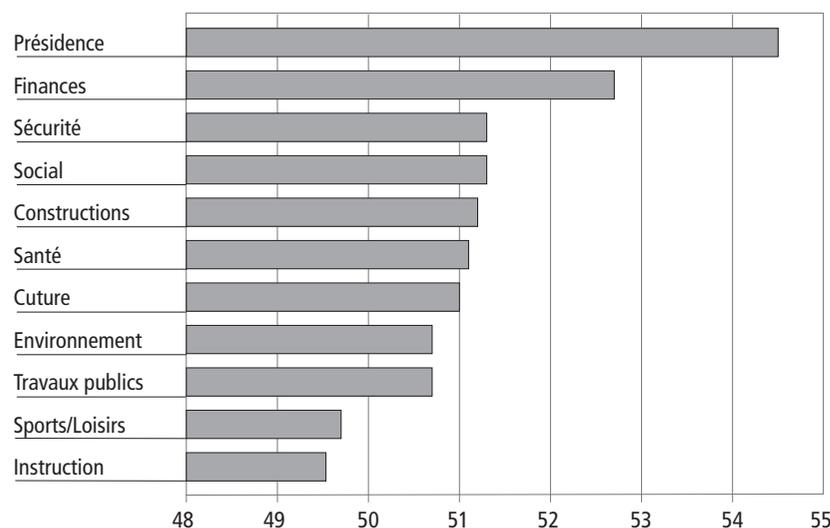
	Plus de 65 ans	55–64 ans	45–54 ans	35–44 ans	Moins de 35 ans	N=
Suisse alémanique	4.6	27.1	41.5	22.6	4.1	5272
Suisse romande	7.2	25.8	37.6	24.3	5.1	1958
Suisse italienne	10.9	23.2	35.1	23.9	7.0	570
Communes rurales	5.0	24.0	39.6	26.2	5.2	4965
Agglomérations urbaines	7.1	31.3	41.0	17.1	3.5	2596

On constate également de légères différences si l'on compare les âges des femmes et des hommes (cf. tableau 1.3). Celles-ci ne sautent pas aux yeux parce que l'âge moyen ne varie que faiblement. La différence principale réside dans la tranche d'âge des plus âgés. Avec 20 pour cent, la proportion des hommes de plus de 60 ans représente le double de celle des femmes. Ces dernières en revanche sont surreprésentées dans la tranche d'âge des 41 à 60 ans. Mais les proportions s'équilibrent à nouveau chez les membres de l'exécutif qui ont moins de 40 ans.

Tableau 1.3: L'âge des membres de l'exécutif en fonction du sexe.

	Plus de 65 ans	55-64 ans	45-54 ans	35-44 ans	Moins de 35 ans	N=
Femmes	3.0	23.2	44.8	24.5	4.5	1781
Hommes	6.5	27.5	38.7	22.7	4.6	6020

Si l'on examine les choses en fonction des domaines de responsabilité, on constate que deux fonctions au sein de l'exécutif font exception à l'âge moyen: ce sont les domaines clés de la présidence et des finances, qui sont souvent tenus par des conseillers communaux plus âgés (cf. graphique 1.1). Avec une moyenne d'âge de 54 ans, les présidentes et présidents de commune se démarquent clairement de leurs collègues. Parmi les domaines occupés par de « jeunes » conseillers communaux, on compte celui des sports et loisirs, qui n'est pas un domaine très influent, ainsi que, de manière surprenante, celui de l'instruction. Une des raisons à cela pourrait résider dans le fait que ce domaine intéresse plus particulièrement de jeunes parents ayant des enfants en âge de scolarité.

Graphique 1.1: Age des membres de l'exécutif en fonction du domaine de responsabilité.

En résumé, on constate que les conseillers communaux sont d'un âge moyen très élevé. On ne saurait pour autant parler d'un vieillissement exagéré, car le nombre de conseillers communaux qui ont atteint l'âge de la retraite reste étonnamment bas. Ce qui donne en revanche à réfléchir est la faible proportion de jeunes parmi les conseillers communaux. Celles et ceux qui ont moins de 35 ans représentent moins de 5 pour cent de la totalité des membres des exécutifs.

1.2 Femmes et hommes

Alors que les femmes ont conquis plus de 30 pour cent des sièges dans la plupart des parlements, les exécutifs communaux sont restés des bastions masculins, aussi bien dans les villes qu'à la campagne. Cela est particulièrement le cas de la présidence, où la proportion de femmes décline dans les communes en pleine croissance, alors qu'elle croît légèrement chez les autres membres de l'exécutif, mais seulement dans les grandes villes (cf. tableau 1.4). La raison en est probablement que les hommes, du fait de leur profession, disposent davantage des capacités d'organisation et de direction qui sont nécessaires.

Une analyse basée sur les régions linguistiques montre que la situation est très semblable en Suisse alémanique et en Suisse romande, alors que le Tessin se singularise par une proportion de femmes extrêmement faible.

On sait que l'intégration des femmes en politique (après l'octroi du droit de vote en 1971) ne s'est réalisée que petit à petit. Cette évolution devrait avoir pour corollaire que, dans les tranches d'âge inférieures, les femmes sont de plus en plus nombreuses à s'avancer sur le devant de la scène. En réalité, il n'y a qu'en Suisse romande où l'on assiste à une évolution aussi linéaire, alors qu'en Suisse alémanique et dans les régions italophones, la proportion de femmes au sein des jeunes générations décline à nouveau (cf. tableau 1.5). Il serait sans doute prématuré de conclure à une baisse de l'intérêt des femmes pour la politique, parce que les mêmes chiffres pourraient également être interprétés comme le signe que les femmes, au cours de leur existence, ne se décident qu'assez tard à assumer un mandat politique. Quoi qu'il en soit, rien n'indique que l'avancée des femmes va se poursuivre encore, et amènera d'importants changements dans la répartition des mandats entre les sexes.

Si l'on compare les groupes politiques, on constate que, dans tous les partis (principalement à l'UDC), il existe une proportion de femmes inférieure à

la moyenne, alors que, chez les socialistes, on atteint un taux de 30 pour cent, dû exclusivement aux personnes nées entre 1951 et 1970 (cf. tableau 1.6). La question reste ouverte de savoir si, dans les partis de droite et du centre, les femmes sont victimes d'une certaine discrimination, ou si elles sont d'avantage tentées de faire de la politique à gauche, cas échéant au sein de petits partis ou même sans attache partisane.

En définitive, la répartition traditionnelle des rôles a la vie dure et fait que la petite proportion de femmes engagées en politique s'implique surtout dans les domaines du social et de la santé (de même que dans celui de la formation, qui n'est pas mentionné ici), alors que les finances, les constructions, les travaux publics et la sécurité restent à près de 90 pour cent dirigés par des hommes (cf. tableau 1.7). Bien entendu, les tranches d'âge plus jeunes semblent de plus en plus tentées par ces tâches « nobles », à l'exception notable de la sécurité.

Proportion de femmes dans les exécutifs communaux :

Tableau 1.4: en fonction de la position au sein de l'exécutif et de la taille de la commune.

	Nombre d'habitants dans la commune						Total
	1000	1001-3000	3001-8000	8001-12000	12001-20000	+ 20001	
Présidence	15	14	14	15	10	12	14
Membres ordinaires	24	26	25	26	27	32	25

Tableau 1.5: en fonction de la région linguistique et de l'année de naissance.

	avant 1950	1951-1960	1961-1970	1971+	Total
Suisse alémanique	17	27	27	22	24
Suisse romande	18	23	24	26	22
Suisse italienne	4	12	16	14	11

Tableau 1.6: en fonction du parti politique et de l'année de naissance.

	avant 1950	1951-1960	1961-1970	1971+	Total
PRD*	16	23	21	18	20
PDC	10	22	25	23	21
UDC	11	20	11	16	15
PS	21	33	35	18	30
Petits partis	18	33	18	29	25
Sans-parti	18	26	28	25	25

Tableau 1.7: en fonction du domaine de responsabilité et de l'année de naissance.

	avant 1950	1951-1960	1961-1970	1971+	Total
Finances	7	13	17	19	13
Constructions	7	12	11	12	11
Social	38	50	50	42	46
Santé	33	49	39	50	43
Travaux publics	10	9	11	14	10
Sécurité	10	16	13	8	13

* L'enquête ayant eu lieu avant la fusion entre le PRD et le PLS nous traitons dans ce livre les deux partis séparément et renonçons à utiliser le nouveau nom PLR.

1.3 Situation familiale

L'individualisation croissante de la société est souvent désignée comme la cause principale de la crise que connaissent les partis. Pour désigner cette tendance, certains experts utilisent les termes de déstructuration, fragmentation et pluralisation. Ce que l'on veut dire par là, c'est que la famille traditionnelle (un couple marié avec un ou plusieurs enfants), a fait place à de multiples formes de vie sociale.

Si l'on observe l'évolution en Suisse, force est de considérer que ce scénario ne s'est pas encore vraiment réalisé. Au cours de ces dernières décennies cependant, les ménages sans enfant sont devenus majoritaires. Entre 1970 et 2000, leur proportion est passée de 50 à 66 pour cent. La cause principale est le nombre croissant de ménages composés d'une seule personne. Dans le même laps de temps, la proportion de ménages avec enfants est passée de la moitié à un tiers.

Le tableau 1.8 montre que les membres des exécutifs n'ont pas suivi cette tendance. Au contraire, la plupart d'entre eux ont une situation familiale rangée et traditionnelle. La proportion de conseillers communaux avec enfants ne varie que faiblement selon la taille de la commune. Avec 86 pour cent, cette proportion est la plus élevée dans les communes moyennes, et ce n'est que dans les grandes villes qu'elle descend en dessous de 80 pour cent.

Les chiffres donnent des résultats analogues si l'on examine l'état civil. Dans l'ensemble, 83 pour cent des conseillers communaux sont mariés, la plus forte proportion se trouvant dans les communes moyennes et la plus faible dans les grandes villes, ainsi qu'on pouvait d'ailleurs s'y attendre. Seul un conseiller communal sur douze n'est pas marié, ce qu'on rencontre surtout dans les toutes petites communes et les grandes villes. Dans les petites communes, le fait qu'il y ait un nombre de célibataires supérieur à la moyenne est dû au fait que la pénurie de candidats propulse parfois sur la scène politique des jeunes et des citoyens dont le style de vie s'écarte un peu de la norme. En revanche, la proportion de conseillers communaux divorcés ou séparés de leur partenaire croît très légèrement avec la taille de la commune, de telle sorte que leur proportion dans les grandes villes est pratiquement le double de ce qu'elle est dans les tout petits villages.

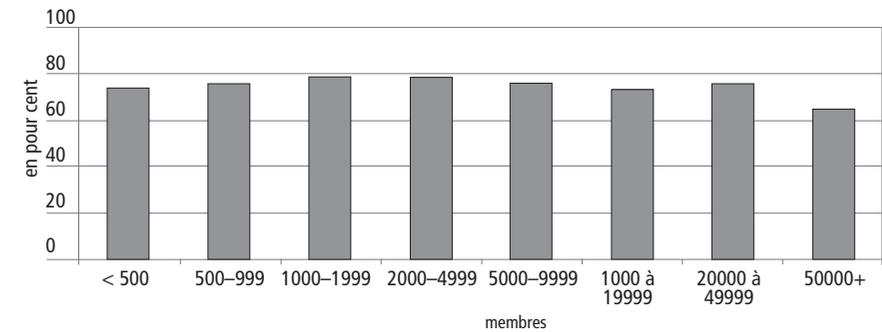
Tableau 1.8: Situation familiale des membres de l'exécutif en fonction de la taille de la commune.

	499	500 999	1000 1999	2000 4999	5000 9999	10000 19999	20000 49999	Über 50000	Total	N=
avec enfants	82.6	83.4	87.6	86.1	84.2	85.2	84.1	77.4	85.0	82.6
état civil										
marié	81.0	82.5	84.6	84.8	82.6	78.8	82.6	74.2	83.0	6476
célibataire	10.7	9.3	6.4	7.0	8.4	9.2	7.0	12.9	8.3	646
divorcé ou/ séparé	7.2	6.7	7.2	7.2	7.3	10.0	9.3	12.9	7.3	571
veuf/veuve	1.1	1.6	1.7	1.1	1.8	1.9	1.2	0.0	1.4	110

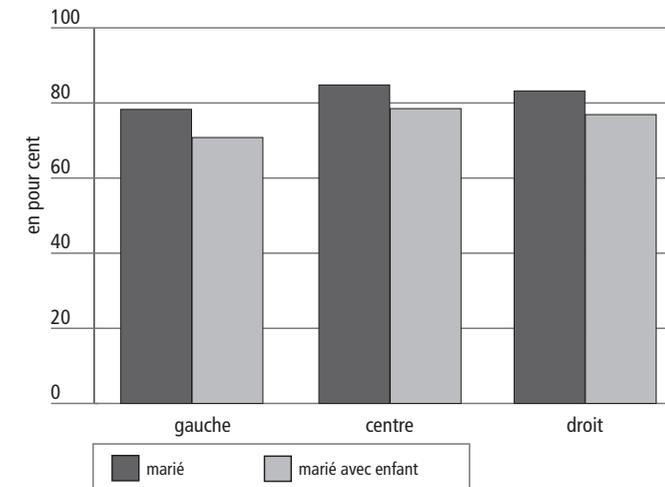
La famille nucléaire traditionnelle, concurrencée dans les sociétés modernes par d'autres formes de vie commune, reste le style de vie largement le plus répandu parmi les membres des exécutifs. On observe que 77 pour cent des conseillers communaux vivent avec un ou une partenaire et ont eu ensemble un ou plusieurs enfants. Ce n'est que dans les grandes villes de plus de

50 000 habitants que la proportion de gens mariés avec enfants baisse légèrement à 65 pour cent (cf. graphique 1.2). En revanche, dans les communes moyennes, cette proportion atteint 75 à 80 pour cent et est donc supérieure à la moyenne.

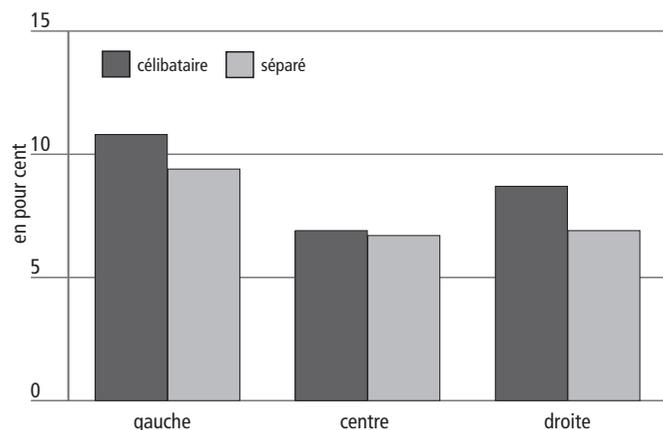
Graphique 1.2: Proportion des personnes mariées avec enfants parmi les membres de l'exécutif.



Graphique 1.3: Proportion des personnes célibataires et divorcées/séparées, en fonction de leur orientation politique.



Graphique 1.4: Proportion des personnes mariées, avec ou sans enfant, en fonction de leur orientation politique.



On constate également de légères différences si l'on procède à une comparaison en fonction des régions linguistiques (cf. tableau 1.9). En Suisse alémanique, la proportion des conseillers communaux mariés est quelque peu plus élevée. En Suisse italienne, ce sont les célibataires qui sont les mieux représentés; et en Suisse romande, les personnes divorcées ou séparées y sont plus nombreuses que dans le reste de la Suisse. Malgré tout, dans l'ensemble de la Suisse, les membres d'un exécutif vivant au sein d'une famille traditionnelle constituent avec quelque 80 pour cent une écrasante majorité.

Tableau 1.9: Etat civil des membres de l'exécutif en fonction des régions linguistiques.

	marié	célibataire	divorcé / séparé	N=
Suisse alémanique	84.2	7.8	6.6	5269
Suisse romande	81.1	8.2	9.3	1961
Suisse italienne	78.8	13.3	6.3	573

Le fait que 75 pour cent des conseillers communaux vivent mariés au sein d'une famille traditionnelle, avec un ou plusieurs enfants, atteste de l'importance attachée à la situation familiale pour être jugé digne d'assumer un rôle dirigeant au sein d'une commune. C'est surtout dans les petites communes

que le fait de vivre au sein d'une famille traditionnelle fait partie des critères décisifs pour être élu à l'exécutif. Dans un contexte où les liens familiaux traditionnels ont tendance à s'étioler, cette réalité a pour conséquence de réduire aux yeux de la population, le cercle des candidats potentiels. D'un autre côté, un mode de vie stable et traditionnel constitue précisément une condition essentielle pour que des citoyens s'intéressent aux affaires de « leur » commune et décident de s'engager activement pour tenter d'influer sur son avenir.

1.4 Situation professionnelle

1.2.1 Niveau d'instruction

Au niveau communal, les politiciens disposant d'une instruction supérieure jouissent assurément d'un avantage lorsqu'il s'agit par exemple de lire des textes difficiles et de saisir les liens entre des problèmes complexes, de s'exprimer correctement par écrit, de faire des exposés convaincants ou de s'entretenir avec des chefs de service ayant une formation universitaire.

D'un autre côté, le système de milice au niveau communal, – comme expression-même de la démocratie directe – est traditionnellement ouvert à tous les citoyens, comme le droit de vote, indépendamment de leurs qualifications. Et assez souvent d'ailleurs, il est nécessaire de se contenter de candidats ayant un faible bagage scolaire, parce que ceux qui ont reçu une meilleure formation ne sont pas disponibles. Ces derniers habitent le plus souvent les villes et, lorsqu'ils sont actifs sur le plan politique, s'intéressent en premier lieu aux affaires qui dépassent le cadre de la commune, en raison de leur mobilité et de leur orientation professionnelle.

Il n'est ainsi pas étonnant que, dans les petites communes, la moitié des conseillers communaux disposent au mieux d'un certificat de fin d'apprentissage, alors que dans les communes moyennes ce sont les détenteurs d'un diplôme professionnel d'école supérieure, et dans les villes (surtout dans celles comptant plus de 20 000 habitants) les détenteurs d'un titre universitaire qui sont les plus nombreux. Il y a à cela deux raisons: d'une part, plus le nombre d'habitants est élevé, et plus il y a de candidats ayant une formation supérieure; d'autre part plus l'administration se professionnalise, et plus on a besoin de dirigeants disposant d'un haut niveau d'instruction. Ceci est particulièrement vrai au niveau de la présidence, où les titulaires d'un titre universitaire ou d'un diplôme EPF constituent la grande majorité (cf. tableau 1.10).

Une ventilation en fonction des régions linguistiques montre qu'il n'y a qu'en Suisse alémanique qu'on observe un fossé relatif à l'instruction entre les hommes et les femmes, et que la proportion des universitaires au Tessin est nettement plus importante que dans le reste de la Suisse. Cette particularité tient probablement au fait que le recrutement se limite à un segment de la population relativement étroit et élitaire, à savoir les représentants d'anciennes familles qui, le plus souvent, ont fait des études de droit (cf. tableau 1.11).

Une ventilation en fonction des domaines de responsabilité fait apparaître clairement que ce sont les responsables des finances qui, le plus souvent et même dans les très petites communes, disposent d'une formation universitaire, alors qu'au contraire, et même dans les villes, la sécurité publique est fréquemment confiée à des membres du conseil qui ont reçu une instruction moins poussée. De manière générale, l'impression domine que l'avantage de ceux qui ont reçu une formation dans le secteur tertiaire s'étend de manière presque égale à tous les domaines de compétence (cf. tableau 1.12).

Finalement, il se confirme que la généralisation des études supérieures à laquelle on assiste depuis une quarantaine d'années, a eu pour conséquence d'entraîner une certaine «académisation» des exécutifs communaux. C'est ainsi que le pourcentage d'universitaires dans les tranches d'âge inférieures (1971+) a considérablement augmenté, surtout dans les grandes communes, alors qu'il n'existe pas de différences importantes dans les trois dernières tranches d'âge (cf. tableau 1.13). Seules les toutes petites communes (de moins de 1 000 habitants) semblent n'être pas touchées par cette tendance.

Tableau 1.10: Pourcentage des membres des exécutifs selon le niveau d'instruction atteint et la taille de la commune.

	Position au sein de l'exécutif	Nombre d'habitants							
		500	501-1000	1001-2000	2001-5000	5001-10000	10001-20000	20001-35000	+35000
Pas de formation profess.	Présidence	10	4	6	3	0	2	0	0
	Direction	7	6	6	4	3	3	2	5
Apprentissage	Présidence	38	28	25	23	23	11	14	10
	Direction	41	40	33	30	20	18	10	8
Ecole prof. supérieure	Présidence	29	39	38	33	26	23	7	0
	Direction	30	33	35	36	32	28	21	13
Université/EPF	Présidence	23	29	31	41	51	65	79	90
	Direction	22	21	26	31	45	52	67	75

Tableau 1.11: Pourcentage des membres des exécutifs ayant un titre universitaire, selon la région linguistique et le sexe.

	Suisse alémanique		Suisse romande		Suisse italienne	
	Femmes	Hommes	Femmes	Hommes	Femmes	Hommes
Pas de form. profess.	6	4	8	6	4	5
Apprentissage	45	27	36	33	26	22
Ecole prof. supérieure	27	35	31	32	33	35
Université/EPF	22	33	25	29	38	38

Tableau 1.12: Pourcentage des membres de l'exécutif ayant un titre universitaire, en fonction du domaine de responsabilité et de la taille de la commune.

Domaine de responsabilité	Nombre d'habitants							
	500	501-1000	1001-2000	2001-5000	5001-10000	10001-20000	20001-35000	+35000
Finances	26	33	35	43	55	55	62	88
Constructions	21	23	25	32	46	48	71	86
Travaux publics	21	14	29	37	42	63	67	100
Sécurité	20	11	24	24	39	46	67	57
Sociale	21	24	24	25	44	55	69	63
Instruction	24	22	29	36	53	60	80	83

Tableau 1.13: Pourcentage des membres de l'exécutif ayant un titre universitaire, en fonction de l'année de naissance et de la taille de la commune.

Année de naissance	Nombre d'habitants							
	500	501-1000	1001-2000	2001-5000	5001-10000	10001-20000	20001-35000	+35000
-1950	19	27	28	34	44	49	75	77
1951-60	23	20	25	32	44	49	58	79
1961-70	22	22	26	31	45	58	71	78
1971+	24	31	41	42	80	85	100	—

1.4.2 Activité professionnelle principale

Plus de 90 pour cent des membres des exécutifs accomplissent leur mandat à temps partiel et ont donc besoin, même s'ils touchent des indemnités conséquentes, d'assurer autrement les bases matérielles de leur existence. Compte tenu du temps considérable qu'ils consacrent à la commune, il est difficile, surtout pour le président mais aussi pour les membres ordinaires dans les communes d'une certaine importance, de concilier leur mandat avec une activité professionnelle à 100 pour cent. Ou alors, il leur faut être prêt à assumer une double charge de travail parce que, dans la vie professionnelle, le temps partiel n'est souvent pas possible.

Les résultats de l'étude montrent que, même dans les toutes petites communes, plus d'un quart des conseillers communaux n'ont pas d'activité professionnelle à plein temps, et que cette proportion augmente sensiblement chez les présidents des communes de plus de 5000 habitants. Pour les autres membres de l'exécutif, cette augmentation se remarque dans les communes de plus de 10 000 habitants (cf. tableau 1.14). L'augmentation ne concerne toutefois que des postes à temps partiel, alors que la proportion de personnes sans activité lucrative (parmi lesquelles 7 à 8 pour cent de retraités) demeure inchangée.

On sait qu'en Suisse particulièrement, les femmes – il s'agit principalement des mères de famille – travaillent très souvent à temps partiel, alors que 90 pour cent des hommes, comme dans les autres pays occidentaux, occupent des emplois à plein temps, indépendamment du stade de la vie où ils se trouvent. Ce fossé entre les sexes trouve son expression spectaculaire à le tableau 1.15 qui montre que, tous partis politiques confondus, il y a moins de 30 pour cent des conseillères communales qui exercent une activité professionnelle à plein temps, alors que la proportion est de 70 à 84 pour cent chez leurs collègues masculins. Généralement (dans 87 pour cent des cas), ce sont des femmes mariées qui, souvent, disposent du temps nécessaire à l'exercice de leur mandat grâce au « subventionnement croisé » que leur accorde leur mari. On pourrait penser que cette répartition traditionnelle des rôles est l'apanage des partis conservateurs et bourgeois. En réalité, il n'en est rien et c'est précisément chez les socialistes que l'on trouve le moins de femmes travaillant à temps complet. Et paradoxalement, c'est à l'UDC que l'on en trouve le plus, alors que la répartition traditionnelle des rôles entre les sexes reste pour ce parti un cheval de bataille. La forte proportion chez les socialistes d'hommes travaillant à temps partiel pourrait en revanche être le signe qu'un relativement grand nombre de leurs représentants cultive une vie de

famille fondée sur le principe d'égalité, et que les partenaires ont choisi de se partager la charge de l'activité professionnelle.

La ventilation en fonction des années de naissance (cf. tableau 1.16) pose en définitive la question de savoir s'il faut voir dans cette asymétrie les vestiges d'une tradition qui s'érode lentement – comme les dernières statistiques sur l'activité professionnelle tendent à le démontrer – ou s'il s'agit au contraire d'un phénomène stable touchant à la norme de comportement des tranches d'âges inférieures. Les résultats de l'étude font plutôt pencher pour cette seconde explication, d'une part parce qu'il y a une forte proportion d'hommes jeunes parmi ceux occupant des emplois à plein temps, et d'autre part parce que la forte proportion d'emplois à plein temps chez les femmes jeunes s'explique par le fait qu'elles n'ont pas encore fondé une famille (avec des enfants en bas âge). On peut ainsi prévoir que le système de milice au niveau communal sera alimenté par la disponibilité des femmes qui, grâce à des obligations professionnelles moins contraignantes, sont mieux en mesure que la plupart des hommes d'assumer, avec la flexibilité nécessaire, des tâches qui exigent du temps.

Tableau 1.14: Pourcentage des membres de l'exécutif, avec le niveau d'activité professionnelle, selon la taille de la commune et la position au sein de l'exécutif (pour les conseillers communaux non professionnels).

Activité professionnelle	Position au sein de l'exécutif	Nombre d'habitants					
		– 500	501 1000	1001 2000	2001 5000	5001 10000	+ 10001
Temps plein	Présidence	72	70	68	78	44	46
	Direction	74	71	72	68	64	55
Temps partiel	Présidence	15	18	19	25	39	43
	Direction	17	20	19	22	26	32
Sans activité	Présidence	13	13	13	18	11	14
	Direction	9	9	9	10	9	13

Tableau 1.15: Pourcentage des membres de l'exécutif, avec leur niveau d'activité professionnelle, selon le parti et le sexe (pour les conseillers communaux non professionnels).

Activité professionnelle	Sexe	Parti					
		PRD/PLS	PDC	UDC	PS	Autres partis	Sans-parti
Temps plein	Femmes	22	17	29	18	17	22
	Hommes	81	84	87	70	76	84
Temps partiel	Femmes	58	64	61	69	62	63
	Hommes	9	9	7	19	16	7
Sans activité	Femmes	20	19	10	14	22	16
	Hommes	10	7	6	11	8	9

Tableau 1.16: Pourcentage des membres de l'exécutif, avec leur niveau d'activité professionnelle, selon l'année de naissance et le sexe (pour les conseillers communaux non professionnels).

Activité professionnelle	Sexe	Année de naissance							
		-1945	46-50	51-55	56-60	61-65	66-70	71-75	76-80
Temps plein	Femmes	8	16	19	21	21	21	33	53
	Hommes	24	71	89	93	92	93	93	88
Temps partiel	Femmes	31	61	64	69	62	69	56	38
	Hommes	16	14	10	7	8	6	7	10
Sans activité	Femmes	62	24	18	10	17	10	12	9
	Hommes	61	15	2	0	0	1	1	2

1.4.3 Situation professionnelle

Parmi les résultats incontestés de la recherche en sciences politiques figure la constatation que les personnes qui exercent un mandat politique se recrutent, dans une mesure plus que proportionnelle, dans les couches socio-économiques supérieures de la société. Même si les milliers de politiciens de milice suisses qui exercent un mandat, surtout dans les petites communes, sont forcément issus d'une large frange de la population, l'accès à la fonction publique est rendu plus difficile pour les catégories professionnelles infé-

rieures par le fait qu'on exige souvent des capacités de direction. Il est en outre préférable de pouvoir organiser son temps de manière flexible (comme par exemple dans le cas des indépendants), et souvent il convient d'accepter la perspective d'une baisse de ses revenus professionnels en raison d'une diminution du temps consacré à sa profession.

Il ressort de le tableau 1.17 qu'au contraire de la pyramide sociale, la moitié des membres des exécutifs appartiennent au milieu des indépendants et des cadres supérieurs, et que moins de 20 pour cent des conseillers communaux sont issus des larges couches sociales qui n'assument pas de tâche de direction. L'augmentation du nombre d'indépendants dans les communes urbaines (43 pour cent) amène à la conclusion que, compte tenu du temps considérable que requiert l'exercice d'un mandat, seuls entrent encore en considération les candidats qui, grâce à leur situation indépendante, peuvent organiser leur temps comme ils le souhaitent et recourent largement aux possibilités de délégation des tâches. Vue sous un autre angle, la diminution du nombre de représentants des professions inférieures est le corollaire du fait que la gestion des intérêts publics exige presque inévitablement que les membres de l'exécutif aient une expérience de direction.

De telles exigences ont également pour conséquence de semer des embûches sur le chemin des femmes vers l'intégration, parce que celle-ci occupent le plus souvent des positions professionnelles inférieures. Étonnamment, le tableau 1.18 indique toutefois qu'une proportion importante des femmes appartient à la catégorie des indépendants et des cadres supérieurs, en tout cas au sein des partis bourgeois (près de 50 pour cent à l'UDC), à la grande différence des socialistes où la moitié à peu près des femmes n'assument pas de fonction de direction. On peut en tirer la conclusion que ce sont les femmes socialistes qui reflètent le mieux la situation des femmes au sein de la population, alors que, du côté bourgeois, la classe moyenne et les milieux traditionnels sont (encore) surreprésentés.

Une comparaison en fonction de l'âge fait ressortir l'évolution notable qui s'est produite ces dernières décennies (cf. tableau 1.19). C'est ainsi que la proportion des indépendants dans la tranche d'âges les plus jeunes a fortement diminué, alors que le pourcentage des cadres supérieurs n'a pratiquement pas connu de changement et que celui de tous les autres segments a régulièrement augmenté. Tandis que la diminution du nombre des indépendants ne fait que refléter (avec un retard qui surprend par son importance) l'évolution que l'on a pu observer dans le monde du travail, la proportion croissante de conseillers communaux provenant des couches profession-

nelles inférieures pourrait s'expliquer par le fait que l'accès à la fonction de conseiller communal s'est ouvert à de plus larges couches de la population, et l'une des principales raisons à cela tient au fait que ceux qui ont une situation professionnelle élevée sont de moins en moins disponibles pour exercer un mandat en politique locale.

Tableau 1.17: Pourcentage des membres de l'exécutif selon leur position professionnelle et la taille de la commune (pour les conseillers communaux non professionnels).

Activité professionnelle	Taille de la commune					
	500	501-1000	1001-2000	2001-5000	5001-10000	+10001
Indépendant	36	30	30	32	34	43
Cadre supérieur	10	17	18	20	17	19
Cadre moyen	21	22	24	20	22	16
Cadre inférieur	13	12	11	11	9	7
Pas de responsabilité de conduite	20	20	18	17	17	15

Tableau 1.18: Pourcentage des membres de l'exécutif selon leur position professionnelle, leur sexe et le parti auquel ils appartiennent (pour les conseillers communaux non professionnels).

Activité professionnelle	PRD/PLS		PDC		UDC		PS		Autres partis		Sans-parti	
	F	M	F	M	F	M	F	M	F	M	F	M
	Indépendant	28	35	28	34	38	48	13	14	22	32	25
Cadre supérieur	11	27	4	22	11	18	9	16	2	14	8	15
Cadre moyen	22	21	17	23	11	19	15	33	12	21	16	23
Cadre inférieur	6	9	4	12	5	5	15	15	8	17	11	13
Pas de responsabilité de conduite	32	8	46	9	34	9	49	22	56	16	40	15

Tableau 1.19: Pourcentage des membres de l'exécutif selon leur position professionnelle et l'année de naissance (pour les conseillers communaux non professionnels).

Activité professionnelle	Année de naissance							
	-1945	46-50	51-55	56-60	61-65	66-70	71-75	76-80
Indépendant	64	38	33	32	31	30	28	20
Cadre supérieur	11	15	17	16	18	17	16	14
Cadre moyen	10	21	23	22	24	20	21	25
Cadre inférieur	6	12	10	10	10	13	13	18
Pas de responsabilité de conduite	9	15	18	20	17	20	22	22

1.4.4 Représentation de certaines catégories professionnelles et de certains segments de la population

Le pouvoir politique au niveau local est majoritairement géré par des segments de la population qui bénéficient de repères traditionnels et d'un certain savoir-vivre. Étonnamment, nombre d'entre eux ont passé toute leur vie dans la commune, la plupart vivent dans une famille traditionnelle, et, dans une mesure supérieure à la moyenne, ont souvent un métier qui se rattache d'avantage à l'agriculture et à l'artisanat, plutôt qu'à l'économie des services et à la société de l'information. On constate ainsi que les agriculteurs et les entrepreneurs indépendants détiennent ensemble, quelle que soit la taille de la commune, le 24 pour cent (dans les petites communes, il s'agit même du 39 pour cent) des postes de président, et détiennent également le 25 pour cent des autres postes de conseiller communal (cf. tableau 1.20). Lorsque, dans les grandes communes, les agriculteurs disparaissent, parce qu'il n'y a plus d'exploitation agricole, on constate que le nombre d'entrepreneurs des arts et métiers augmente et que, même dans les grandes villes, ceux-ci continuent de jouer, un rôle dirigeant. Les raisons à cela tiennent naturellement au fait que ces deux segments professionnels, marqués par la tradition, trouvent un intérêt particulier dans les affaires locales, parce qu'ils ont tissé un lien très fort avec la commune et qu'ils sont partie prenante des affaires qui la concernent. C'est ainsi par exemple qu'ils cherchent à influencer sur le développement économique et démographique de la commune, parce que la valeur des immeubles qu'ils possèdent, le volume des commandes qu'ils reçoivent ou les débouchés dont ils ont besoin pour leurs produits, dépen-

dent directement de cette évolution. En outre, ils sont souvent plus disponibles pour exercer un mandat politique à temps partiel, parce que leur place de travail se trouve dans la commune-même et qu'ils ne sont pas tenus par des horaires contraignants, comme dans les fabriques et les bureaux. La même considération s'applique aux enseignants, qui sont représentés au sein des exécutifs communaux dans une proportion largement supérieure au pourcentage qu'ils représentent par rapport à la population. C'est dans les communes de 5000 à 10 000 habitants que la proportion des enseignants est la plus forte.

Tous se distinguent ainsi des ouvriers qu'étonnamment on rencontre assez souvent dans les exécutifs communaux, à l'exception des villes, où il n'y en a pratiquement aucun qui occupe la présidence, et où la proportion des membres ordinaires ne dépasse pas le seuil de 10 pour cent.

De même que l'augmentation du nombre de juristes reflète le besoin croissant en expertise juridique des administrations d'une certaine importance, la faible proportion des ménagères et des retraités (et plus la commune est grande, plus cette proportion diminue) montre que la disponibilité n'est pas en soi une qualité suffisante pour réussir à obtenir un mandat. Même si les salariés disposent de moins de temps, cet inconvénient est souvent compensé par de meilleures qualifications, ainsi que par un réseau plus dense au niveau social et politique, grâce auxquels ils sont en mesure d'exercer leur mandat de manière plus efficace, en termes de communication, de réactivité et d'effectivité.

On peut supposer que les métiers traditionnels, dont l'importance a beaucoup diminué avec le développement économique, passeront toujours plus au second plan dans les tranches d'âges les plus jeunes. On est donc étonné de constater que c'est parmi les jeunes conseillers communaux que la proportion des agriculteurs est la plus forte (cf. tableau 1.21). On ne peut pas non plus conclure de manière définitive à un recul de la part représentée par les entrepreneurs. (Le fait que le pourcentage soit faible parmi les membres de l'exécutif provient sans doute de ce que ce n'est qu'à l'âge mûr qu'on devient propriétaire de son entreprise.)

Tableau 1.20: Pourcentage des membres de l'exécutif en fonction du secteur professionnel, de la position au sein de l'exécutif et de la taille de la commune (pour les conseillers communaux non professionnels).

Profession	Position au sein de l'exécutif	Nombre d'habitants					
		-500	501-1000	1001-2000	2001-5000	5001-10000	+10001
Agriculteur	Présidence	20	13	9	3	3	6
	Direction	15	10	9	7	5	3
Entrepreneur	Présidence	19	23	28	27	21	19
	Direction	18	21	22	26	24	24
Ouvrier	Présidence	18	16	13	8	5	2
	Direction	22	26	22	19	15	9
Enseignant	Présidence	7	10	9	8	12	3
	Direction	7	5	8	8	10	13
Juriste	Présidence	2	2	3	7	9	10
	Direction	2	1	2	3	6	10
Ménagère	Présidence	5	3	2	3	4	2
	Direction	6	6	6	7	4	5
Retraité	Présidence	8	7	9	8	4	5
	Direction	6	7	5	4	4	6

Tableau 1.21: Pourcentage des membres de l'exécutif en fonction du secteur professionnel et de l'année de naissance (pour les conseillers communaux non professionnels).

Profession	Année de naissance							
	-1945	46-50	51-55	56-60	61-65	66-70	71-75	76-80
Agriculteur	7	8	10	10	10	12	10	13
Entrepreneur	22	26	24	24	26	24	20	13
Ouvrier	2	14	20	22	25	23	26	24
Enseignant	6	11	11	9	6	6	5	4
Juriste	2	2	4	3	3	2	5	10
Ménagère	3	4	5	5	5	6	5	3
Retraité	42	8	1	0	0	0	0	0

1.5 Enracinement dans la commune

Comme on l'a déjà relevé plusieurs fois, la pénurie de candidats n'empêche pas qu'il y a peu de personnes dont le style de vie s'écarte légèrement de la norme, qui tentent leur chance lors des élections communales. Un autre élément qui contribue à forger un style de vie traditionnel est l'enracinement des conseillers communaux dans leur commune, que l'on peut mesurer au nombre d'années depuis lesquelles le candidat était domicilié dans la commune au moment où il a été élu pour la première fois à l'exécutif.

Les chiffres montrent que la moitié des membres de l'exécutif habitaient la commune depuis plus de 20 ans lorsqu'ils ont été élus. Chez un conseiller communal sur six, il s'agissait même de plus de 40 ans (cf. tableau 1.22). D'un autre côté, on compte tout juste 30 pour cent de conseillers communaux parmi les « nouveaux arrivants », à savoir ceux qui se sont établis dans la commune depuis moins de 10 ans. En moyenne, les Suisses habitaient la commune depuis 23 ans lorsqu'ils ont été élus pour la première fois.

Cette durée augmente de manière continue avec la taille de la commune (cf. tableau 1.22). Si elle est de 20 ans dans les toutes petites communes, elle est de plus de 34 ans dans les villes de plus de 20 000 habitants. Cette tendance est bien visible chez les conseillers communaux domiciliés depuis moins de 10 ans dans la commune. Si, dans les petites communes, la proportion des nouveaux arrivants atteint 40 pour cent, cette proportion diminue régulièrement en fonction de la taille de la commune et se situe en-dessous de 10 pour cent dans les villes de plus de 20 000 habitants. L'explication tient au fait, d'une part que les petites communes souffrent d'avantage d'une pénurie de candidats et sont pour cela obligées de se rabattre sur des personnes qui ne sont pas encore fortement intégrées dans leur commune, et d'autre part que la concurrence plus vive dans les grandes communes a pour conséquence que ce sont en premier lieu les candidats jouissant, toutes proportions gardées, d'expérience et de notoriété, qui ont une chance de s'imposer. Il est par ailleurs évident que, dans les grandes communes, il y a davantage de perspectives que l'on continue d'habiter la même commune, même si on a déménagé.

Un indice supplémentaire de l'importance attribuée à l'enracinement des conseillers communaux est la forte proportion des membres de l'exécutif nés dans la commune. Trente pour cent des conseillers communaux n'ont jamais changé de commune. Et il est frappant de constater que cette proportion reste plus ou moins inchangée, quelle que soit la taille de la commune. Il n'y a que dans les grandes villes de plus de 50 000 habitants que l'on observe,

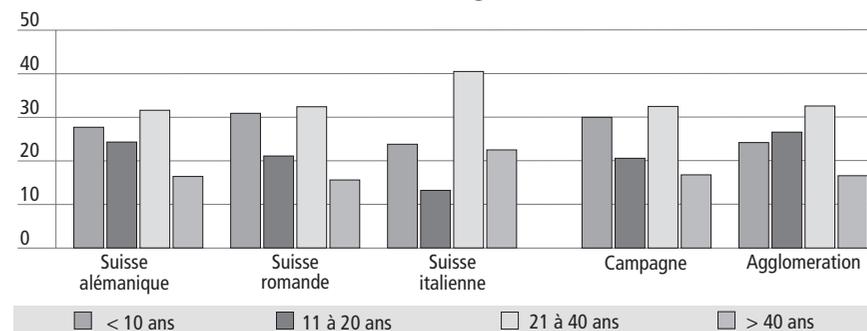
avec 40 pour cent, une proportion nettement plus élevée de membres de l'exécutif nés dans la commune où ils habitent.

Tableau 1.22: Nombre d'années de domiciliation dans la commune au moment de l'élection à l'exécutif, en fonction de la taille de la commune.

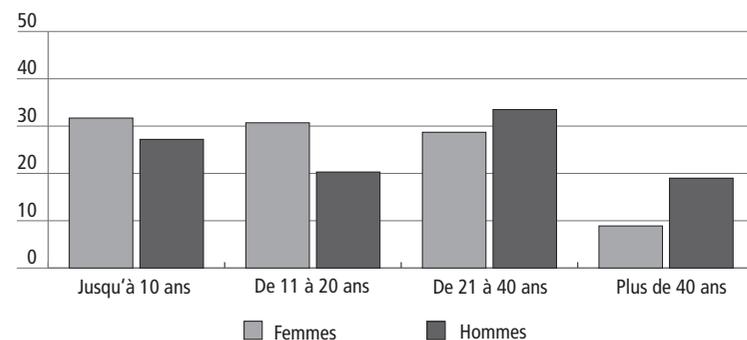
	— 499	500— 999	1000— 1999	2000— 4999	5000— 9999	10000— 19999	20000— 49999	50000+ +	Total	N=
Moins de 10 ans	40.0	32.6	29.1	22.6	18.2	18.0	8.3	6.5	28.2	2117
De 11 à 20 ans	16.5	18.9	26.0	26.6	26.9	20.7	16.7	16.1	22.7	1703
De 21 à 40 ans	29.8	32.9	29.4	33.8	34.6	39.3	44.0	35.5	32.4	2435
Plus de 40 ans	13.7	15.6	15.6	16.9	20.4	22.0	31.0	41.9	16.7	1251
Années passées dans la commune depuis la naissance (en %)										
	31.4	30.7	27.9	28.4	29.4	29.1	32.9	40.0	29.5	2214

Une comparaison en fonction des sexes révèle d'importantes différences (graphique 1.6). La majorité des hommes étaient domiciliés depuis plus de 20 ans au moment de leur élection. La situation est inversée chez les femmes: plus de 60 pour cent d'entre elles habitaient la commune depuis moins de 20 ans. Les moins bien intégrées dans la vie locale sont les conseillères communales qui n'appartiennent à aucun parti. On observe en effet que 70 pour cent d'entre elles habitent la commune depuis moins de 20 ans, et 40 pour cent depuis moins de 10 ans.

Graphique 1.5: Durée de la domiciliation dans la commune lors de l'élection à l'exécutif, en fonction de la région considérée.



Graphique 1.6: Durée de la domiciliation dans la commune lors de l'élection à l'exécutif, en fonction du sexe.



Si on procède à une comparaison en fonction des partis, on voit que ce sont l'UDC, le PDC et le PBD qui s'appuient le plus sur les personnes établies de longue date (cf. tableau 1.23). A l'UDC, deux tiers des conseillers communaux étaient domiciliés dans la commune depuis plus de 20 ans au moment de leur entrée en fonction. Particulièrement bas sont en revanche les chiffres relatifs au PRD¹ et au PLS, qui se trouvent pratiquement au même niveau que les partis de gauche, le parti évangélique et ceux qui ne se réclament d'aucun parti. Chez ces derniers, la très forte proportion de conseillers communaux qui habitaient la commune depuis moins de 10 ans lorsqu'ils ont été élus, renforce le sentiment que les partis bien établis réussissent mal à attirer les nouveaux arrivants en leur sein.

¹ L'enquête ayant eu lieu avant la fusion entre le PRD et le PLS nous traitons dans ce livre les deux partis séparément et renonçons à utiliser le nouveau nom PLR.

Tableau 1.23: Nombre d'années où les membres de l'exécutif ont habité la commune au moment de leur entrée en fonction, selon le parti auxquels ils appartiennent.

	PRD	PDC	UDC	PLS	PBD	PES	Verts	PS	Autres partis	Group. loc.	Sans-parti
Moins de 10 ans	24.3	20.6	17.8	15.8	14.9	29.7	28.6	27.2	28.4	26.5	36.6
De 11 à 20 ans	25.3	20.2	18.0	31.6	31.9	35.1	32.7	28.2	25.7	25.9	21.3
De 21 à 40 ans	34.5	38.8	36.2	35.1	38.3	21.6	22.4	30.7	31.9	32.2	28.8
Plus de 40 ans	15.9	20.5	28.0	17.5	14.9	13.5	16.3	13.9	14.0	15.4	13.3
Depuis la naissance	29.5	41.0	42.9	23.6	33.3	21.1	20.8	20.4	26.6	26.8	24.9
Moyenne (années)	23.2	26.1	28.5	21.6	25.0	19.8	20.7	21.6	23.6	22.4	20.1

Dans l'ensemble, les conseillers communaux se distinguent par une très grande fidélité à l'égard de leur commune de domicile. A une époque caractérisée par une forte mobilité, on est surpris de constater qu'au moment de leur élection, les conseillers communaux résident dans leur commune depuis plus de 20 ans en moyenne. L'explication tient peut-être au fait qu'une bonne connaissance de la situation actuelle de la commune et de ses perspectives de développement, de même qu'une bonne connaissance du tissu social que constitue la population, représentent des atouts importants lorsqu'il s'agit d'assumer un mandat au sein d'un exécutif communal.

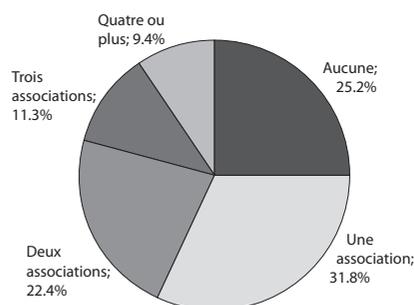
1.6 La participation des membres de l'exécutif à la vie associative

La participation de membres de l'exécutif aux activités des diverses associations implantées dans la commune est souvent présentée comme caractéristique de la vie politique locale. Plusieurs raisons expliquent que les hommes et les femmes politiques s'impliquent ainsi dans la vie associative de la commune. Avant tout, les personnes qui acceptent d'assumer un mandat politique sont par nature des personnes particulièrement actives, intéressées à la

vie publique et sociale, et qui sont convaincues que la participation aux activités associatives contribue à tisser un lien social. Ensuite, comme on le verra plus loin, les associations constituent des relais importants au moment des élections, parce que l'on peut compter que les membres de l'association voteront pour un de leur collègue candidat, même s'ils ne partagent pas absolument les mêmes opinions politiques. Enfin, les associations ont également un intérêt propre à être représentées par certains de leurs membres auprès des autorités, spécialement lorsque celles-ci prennent des décisions qui touchent l'association.

Trois quarts des conseillers communaux interrogés sont membres d'au moins une association (cf. graphique 1.7). Et 10 pour cent d'entre eux sont particulièrement actifs puisqu'ils sont membres de quatre associations au moins.

Graphique 1.7: Nombre d'associations dont font partie les membres de l'exécutif.
(le titre ne correspond pas un graphique.)



Là aussi, la taille de la commune joue un rôle important. C'est dans les plus petites (moins de 1 000 habitants), qu'on trouve la plus grande proportion (30 pour cent) de conseillers communaux qui ne sont actifs dans aucune association locale (cf. tableau 1.24). On voit que cette proportion diminue à 15 pour cent dans les communes plus grandes, mais qu'elle augmente à nouveau dans les communes de plus de 20 000 habitants. On peut supposer que, dans les très petites communes, l'offre associative est nettement plus faible et que c'est la raison pour laquelle on y trouve moins de membres actifs. Dans les communes plus grandes, on peut en revanche supposer que le temps consacré à l'exercice de son mandat politique permet difficilement de se consacrer en plus à la vie associative. Ce sentiment est conforté par le

fait que non seulement la participation des présidents de commune à la vie associative est plus faible dans les grandes communes que dans les communes moyennes, mais encore la participation des présidents de commune est plus faible que celle des autres membres de l'exécutif. Cette baisse s'explique aussi par une modification de la composition politique des exécutifs. Dans les grandes communes, ce sont souvent les membres du PS qui sont les mieux représentés et qui sont les moins impliqués dans la vie associative. Le nombre de personnes qui font partie de diverses associations est nettement plus élevé chez les membres du PDC, de l'UDC et du PRD. On ne saurait en revanche tirer la conclusion que les conseillers communaux qui n'appartiennent à aucun parti cherchent à compenser leur absence de soutien politique par un engagement particulier dans la vie associative.

On ne constate pas de différence marquante entre les différentes régions linguistiques. Certes, la proportion des conseillers communaux qui s'occupent d'une association au moins est plus élevée en Suisse alémanique, mais cette différence ne représente même pas 3 points. Selon la taille de la commune, la proportion la plus élevée se trouve parfois en Suisse alémanique, parfois en Suisse romande. Les résultats que l'on observe relativisent les constatations faites par certains chercheurs sur le rôle prédominant de la vie associative en Suisse alémanique.

On peut constater par contre une différence en ce qui concerne les sexes. Les hommes sont plus souvent actifs que les femmes au sein des associations. S'agissant de l'âge, en tout cas si on ne considère que les membres des exécutifs, il ne ressort pas aussi clairement qu'on pouvait s'y attendre, qu'il y ait un lien entre la « crise des associations » et la tendance à l'individualisme que l'on dénonce chez les jeunes. Certes, il y a une légère majorité de jeunes parmi les membres des exécutifs, qui ne sont nullement engagés dans la vie associative locale. Il n'y a cependant pas de rapport linéaire entre l'âge et la participation aux destinées d'une association et, dans les communes d'une certaine taille, ce sont même les jeunes qui sont les plus actifs. On ne saurait oublier toutefois que les membres d'un exécutif sont des gens qui sont engagés dans la vie sociale à un degré supérieur à la moyenne ; on ne peut par conséquent pas en conclure que les jeunes aujourd'hui se montrent aussi actifs au sein des associations que les générations précédentes. La participation à la vie associative semble effectivement faire partie intégrante d'une carrière politique au niveau local. Les différences que l'on constate en fonction de l'âge, du sexe, de la région linguistique et du parti ne sautent pas aux yeux, et on cherche en vain une catégorie de conseillers communaux qui resteraient totalement à l'écart de la vie associative. Mais pour qu'il puisse y

avoir participation, encore faut-il qu'il y ait une offre aussi large que possible et disposer du temps nécessaire pour s'engager activement dans la vie associative.

Tableau 1.24: Pourcentage des conseillers communaux qui sont actifs dans une association au fonction de la taille de la commune et de certains autres critères.

	– 499	500 – 999	1000 – 1999	2000 – 4999	5000 – 9999	10000 – 19999	20000 – 49999	50000 +	Total	Nombre de membres
Dans l'ensemble	67.9	72.4	75.7	77.2	78.4	84.6	72.4	67.9	74.8	4821
Présidence	73.2	74.5	76.9	79.3	74.4	80.4	52.6	75.0	75.7	1011
Autres membres	66.2	72.2	75.8	77.1	79.8	85.2	78.6	76.2	74.9	3769
Alémaniques	66.5	72.5	76.2	77.2	78.1	85.0	77.8	77.3	75.7	3350
Romands	67.0	73.0	73.5	78.7	84.8	84.1	55.0	33.3	72.9	1076
Tessinois	61.3	68.1	77.5	68.5	64.3	71.4	100.0		68.9	292
Femmes	66.7	69.4	75.7	75.7	74.7	79.2	77.8	71.4	73.2	974
Hommes	71.0	74.7	78.3	80.2	82.4	87.5	77.4	73.7	77.7	3792
Plus de 65	68.2	62.7	80.0	84.4	85.7	90.0	75.0	0.0	75.0	252
De 55 à 64	73.2	72.9	82.6	81.1	81.0	85.5	69.6	66.7	69.6	1286
De 45 à 54	69.8	73.4	75.3	76.9	78.7	84.5	90.9	77.8	90.9	1903
De 35 à 44	69.0	75.7	77.2	79.6	83.3	83.7	55.6	100.0	55.6	1099
Moins de 35	69.6	77.4	73.7	78.0	82.1	100.0	50.0		75.5	216
PRD	76.6	76.7	78.9	81.7	81.7	89.9	85.7	71.4	81.0	889
PDC	81.8	85.0	84.8	84.2	86.1	84.9	61.5	75.0	84.3	703
UDC	76.3	86.6	81.9	83.7	80.4	91.8	87.5	0.0	83.4	562
PS	68.2	61.5	72.4	73.7	69.4	83.6	70.0	66.7	72.6	411
Sans-parti	68.1	70.7	73.1	71.2	78.9	75.0	100.0		70.5	1643

2 Le profil politique des membres d'un exécutif

La politique communale est souvent décrite comme une politique orientée vers le concret, où les réflexions de nature idéologique et la politique partisane jouent un rôle secondaire. Cette vision est également partagée par les membres des exécutifs communaux qui ont fait l'objet de la présente enquête. Il n'y a que dix pour cent des personnes interrogées qui ne sont pas d'accord avec l'affirmation selon laquelle les affaires communales, en règle générale, ne sont pas de nature politique, et que l'essentiel est de trouver des solutions concrètes. Cette conception est à certains égards en contradiction avec les constatations faites au cours de différentes études (cf. Ladner 1991, Geser et al. 1994), qui mettaient en évidence la présence importante des partis dans la plupart des très petites communes. En outre, depuis quelques années, les communes sont de plus en plus souvent confrontées à des problèmes qui confèrent de l'importance à l'idée que l'on se fait des valeurs politiques. L'élaboration d'un plan de localité, d'un plan de zone, ou d'un plan directeur pose ainsi des questions de politique économique, sociale et environnementale, et ces questions recevront évidemment des réponses différentes selon l'orientation politique des acteurs.

C'est pourquoi la question du profil politique des principaux acteurs de la politique locale présente un intérêt particulier. Où se situent politiquement les quelque 14 500 personnes qui font partie, en Suisse, d'un exécutif communal? Sont-elles membres d'un parti? Se trouvent-elles plutôt à droite de l'échiquier politique? Quelle fut l'influence du milieu familial dans leurs convictions et leur parcours politiques, et quel fut l'élément déterminant qui les poussa à assumer un tel mandat? Quels sont les objectifs politiques poursuivis dans l'intérêt de la commune, et quelles sont les différences induites par la politique partisane? Quelles sont les relations des membres d'un parti avec ce dernier, et quels sont les rapports de ceux qui n'appartiennent à aucun parti avec les partis établis? Voilà toutes les questions qui seront examinées dans ce chapitre.

Au cours des prochaines pages, il apparaîtra rapidement qu'il est judicieux de distinguer les acteurs de la politique communale en fonction de leur appartenance politique. Même si aujourd'hui le nombre des sans-parti est en augmentation, la majorité des membres d'un exécutif continuent d'être affiliés à un parti. Les partis bourgeois occupent à cet égard une position dominante, la première place étant tenue par le PRD, suivi du PDC. Le PS et l'UDC sont nettement sous-représentés dans les exécutifs communaux,

compte tenu de leur force électorale au niveau national. Pour le PS, les choses s'expliquent cependant par la faiblesse de sa représentation dans les petites communes rurales. Dans les très grandes communes, le PS apparaît au contraire comme le parti le plus important. L'UDC se trouve dans la situation inverse. Si l'on examine le cas des différents cantons, on constate en outre qu'il existe de grandes différences entre eux, malgré la tendance « nationalisante », aussi bien en ce qui concerne l'importance des partis que le rôle des sans-parti.

La force numérique des représentants des partis bourgeois se reflète également dans la manière dont les membres des exécutifs se situent eux-mêmes sur l'axe gauche-droite. Plus de la moitié d'entre eux se situent au centre droit. Il se confirme en outre une tendance qui a fait l'objet de recherches sur la base des élections de ces dernières années : les femmes sont plutôt à gauche. Non seulement elles sont plus fortement représentées dans les partis de gauche, mais encore, au sein de la plupart des partis bourgeois, elles se situent plus à gauche que leurs collègues masculins (Geser 2009)¹.

Il est intéressant de constater que la moitié des membres d'un exécutif admettent être issus d'un milieu familial politiquement marqué, la majorité d'entre eux étant issue d'un milieu bourgeois. C'est chez les conseillers communaux les plus âgés que l'influence politique du milieu familial est la plus forte. Il apparaît par ailleurs que le 40 pour cent des membres d'un exécutif avaient un père ou une mère exerçant un mandat politique. L'influence du milieu familial se révèle encore plus importante chez les présidents de commune.

S'agissant des choix politiques à opérer, chacun s'accorde à considérer, par delà les clivages partisans, que la tâche des membres d'un exécutif consiste à promouvoir les transports publics et l'arrivée de contribuables intéressants. Il existe en revanche de nettes différences dans d'autres domaines. C'est ainsi qu'un pourcentage important des élus bourgeois (principalement de l'UDC) ne soutient absolument pas les demandes de la gauche en matière de politique sociale, culturelle, environnementale et migratoire, alors qu'inversement, les socialistes et les verts rejettent souvent les demandes de la droite visant à abaisser le coefficient fiscal ou à accorder davantage d'autonomie aux services industriels et techniques. Il est par ailleurs intéressant de constater que les sans-parti, à l'instar des membres du PDC, occupent généralement une position politique intermédiaire, alors que les représentants de groupes purement locaux (forums citoyens, associations locales, ententes communales, etc.) se

¹ Geser Hans: Linke Frauen in der Kommunalpolitik. In: «Schweizer Gemeindestudien». Online Publikationen, Zürich, Oktober 2009. http://geser.net/gem/t_hgeser10.pdf

montrent un peu plus ouverts aux idées de la gauche. Enfin, une comparaison en fonction de l'âge indique qu'à l'avenir, les valeurs dominantes de la politique communale seront en général plutôt conservatrices.

Les relations entre les membres d'un exécutif communal et le parti auquel ils appartiennent, impliquent une certaine distance. Il serait faux cependant d'en déduire que les liens qui les unissent à leur parti revêtent une importance secondaire. Il est frappant de constater que quelque 15 pour cent des membres d'un exécutif appartenant à un parti n'y ont adhéré qu'après leur élection. Environ 30 pour cent d'entre eux assument des responsabilités au sein de leur parti, en plus de leur mandat politique, et pour un peu plus de 30 pour cent, c'était déjà le cas avant qu'ils ne soient élus. Quelque 70 pour cent des membres d'un exécutif communal considèrent comme mineure l'influence de leur parti sur l'exercice de leur mandat, cette proportion étant plus petite dans les communes d'une certaine importance et dans les partis de gauche. Pourtant la grande majorité des membres d'un exécutif estiment que leurs opinions et leurs convictions sont à l'unisson des idées défendues par leur parti. Ceci n'exclut pas cependant que le système de concordance et le principe de collégialité les obligent parfois, lorsque l'exécutif doit prendre une décision, à entrer en contradiction avec les idées de leur parti. Ceci est vrai pour la moitié environ des membres d'un exécutif appartenant à un parti.

La catégorie des membres d'un exécutif n'appartenant à aucun parti – et ceux-ci sont toujours plus nombreux – est tout sauf homogène sur le plan politique. Il est cependant frappant de constater qu'eux aussi s'inspirent fortement du système des partis. Seuls 10 pour cent des sans-parti interrogés avouent n'être proches d'aucun parti. Dans le schéma gauche-droite, les trois quarts d'entre eux se situent au centre et au centre droit de l'échiquier politique, et rejoignent ainsi, sur le plan idéologique, le positionnement politique de ceux qui sont membres d'un parti.

Les prochains paragraphes seront consacrés en détail au profil politique des membres d'un exécutif. Lorsque cela apparaît nécessaire, on introduira des distinctions en fonction de la région linguistique, du canton considéré, de la taille de la commune, de la position au sein de l'exécutif, du sexe et de l'âge. Nous nous intéresserons d'abord à l'appartenance politique des membres d'un exécutif (section 2.1.), et examinerons ensuite la manière dont ils se situent sur l'axe gauche-droite (section 2.2.). La section suivante sera consacrée à l'origine politique et à l'influence du milieu familial (section 2.3.). Puis nous nous pencherons sur leur position face à un certain nombre de problèmes concrets (section 2.4). La section 2.5 traite la question des relations entre les membres

d'un exécutif et leur parti, et, pour terminer, la section 2.6 s'interroge sur les rapports entre les sans-parti et les partis existants.

2.1 L'appartenance à un parti politique ou à un groupement

Une étude menée dans la Suisse entière à la fin des années 1980 avait mis en évidence le très fort ancrage des partis politiques dans les communes suisses. Aux termes de cette étude, on pouvait considérer que quelque 80 pour cent des membres d'un exécutif communal étaient membre d'un parti ou d'un groupement politique (Ladner 1991). A l'époque, le centre de gravité se situait très clairement autour des quatre partis représentés au sein du Conseil fédéral, à savoir PRD, PDC, UDC et PS. Dans l'intervalle, plusieurs études ont montré que, principalement dans les petites communes, les partis ont de plus en plus de peine à maintenir leurs effectifs et à recruter des candidats pour des mandats politiques (Geser et al. 2003, http://www.socio.ch/par/broch_d.pdf, Ladner 2008). En même temps croissait le nombre des sans-parti au sein des exécutifs communaux.

Les résultats de la présente étude apportent un nouvel éclairage. Les partis ont beaucoup perdu de leur importance dans les exécutifs communaux. Le nombre de membres d'un exécutif communal qui sont membres d'un parti politique ne représente plus que le 60 pour cent (cf. graphique 2.1 à gauche). Le parti le mieux représenté est le PRD, avec 17,4 pour cent des sièges, suivi du PDC avec 13,1, et de l'UDC avec 10,5. Au quatrième rang, on trouve le PS avec 9,4 pour cent des sièges. Les autres partis et les groupements communaux représentent chacun quelque 5 pour cent des sièges. La principale formation est ainsi représentée par les sans-parti, qui détiennent environ 40 pour cent des sièges.

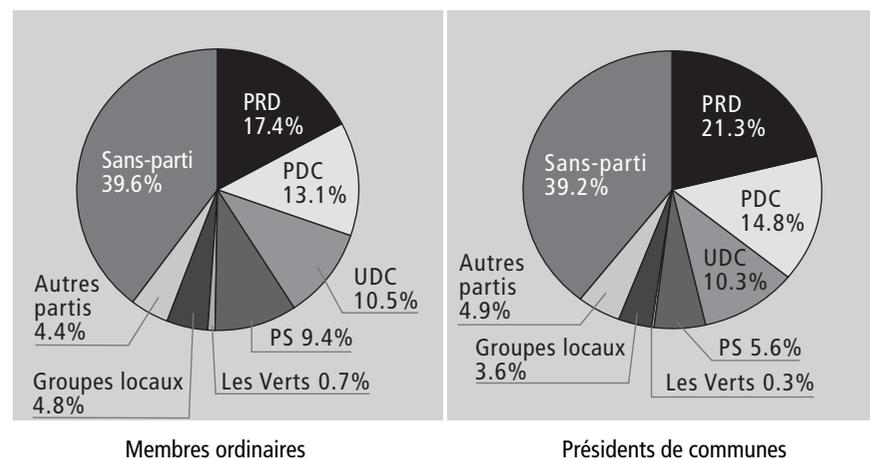
Si l'on considère l'appartenance politique des présidents et présidentes de commune, le PRD réussit à consolider encore sa position face aux autres partis (graphique 2.1, à droite). Le PRD détient une présidence sur cinq. Le PDC aussi détient une proportion de présidences supérieure à celle de ses représentants au sein des exécutifs. Chez les membres de l'UDC et les sans-parti, ces pourcentages s'équilibrent. La proportion de présidents socialistes est en revanche nettement plus faible que le pourcentage de membres du PS au sein des exécutifs communaux. Cela reflète le fait que le SP se trouve souvent confronté à une majorité bourgeoise, ce qui péjore évidemment ses chances de placer l'un des siens à la présidence.

Le déclin des partis est très clairement lié à la taille de la commune. Dans les communes de moins de 1000 habitants, seuls 30 pour cent des membres d'un exécutif sont également membre d'un parti (cf. graphique 2.2). Il faut se souvenir à cet égard que plus de la moitié des communes suisses appartiennent à cette catégorie. Dans les communes de 1000 à 2000 habitants, la proportion monte à 65 pour cent, et dans les communes de plus de 5000 habitants, ce sont moins de 10 pour cent des membres d'un exécutif qui n'appartiennent à aucun parti. Il est frappant de constater que le PRD est le parti le mieux représenté dans les communes jusqu'à 20 000 habitants, et qu'au-delà il est supplanté par le PS. Dans les communes de plus de 20 000 habitants, le PS détient un tiers des sièges. C'est aussi dans cette catégorie que les verts, avec quelque 10 pour cent, obtiennent leur meilleur résultat.

Il ya aussi des facteurs historiques, culturels et institutionnels qui influent sur le rôle des partis et entraînent de grandes différences selon les régions. Alors que les partis dans les exécutifs communaux des cantons de Vaud et des Grisons ne jouent pratiquement aucun rôle, ils continuent au contraire de jouer un rôle très important dans les cantons de LU, OW, NW, ZG, SO, BS, SG et TI (cf. tableau 2.1). A l'exception de BS, la forte présence des partis dans ces cantons est due au PDC, qui détient entre 30 et un peu plus de 50 pour cent des sièges. Les bastions du PRD, avec plus de 30 pour cent des sièges, se trouvent également dans les cantons catholiques de LU, OW, NW, ZG et TI, ainsi que dans le canton mixte de SO. Ce n'est que dans les cantons de ZH, BE et SH que l'UDC détient plus de 20 pour cent des sièges. Il est frappant de constater que, comparée à sa force électorale sur le plan national, l'UDC est très mal représentée dans les cantons où elle s'est implantée récemment. En Suisse centrale, son score est d'à peine 10 pour cent, encore moins en Suisse romande. Parmi les cantons où elle s'est implantée récemment, l'UDC obtient son meilleur résultat dans le canton de Zoug, grâce à l'introduction de la proportionnelle. Quant au PS, il n'y a qu'à BS et NE qu'il dépasse la barre des 20 pour cent.

En résumé, on constate ainsi que les partis ont aujourd'hui un rôle moindre en politique locale que ce n'était encore le cas il y a vingt ans. Cette constatation ne vaut toutefois que pour les petites communes et se limite à un certain nombre de cantons. Alors que l'on n'observe aucune érosion du paysage politique local dans les grandes communes, la question se pose de savoir si cette tendance s'étendra ces prochaines années aux communes de taille moyennes et aux cantons qui ont échappé jusqu'ici à cette évolution.

Graphique 2.1: Appartenance politique des membres d'un exécutif et des présidents de commune.



Graphique 2.2: Appartenance politique des membres d'un exécutif en fonction de la taille de la commune (en pour cent).

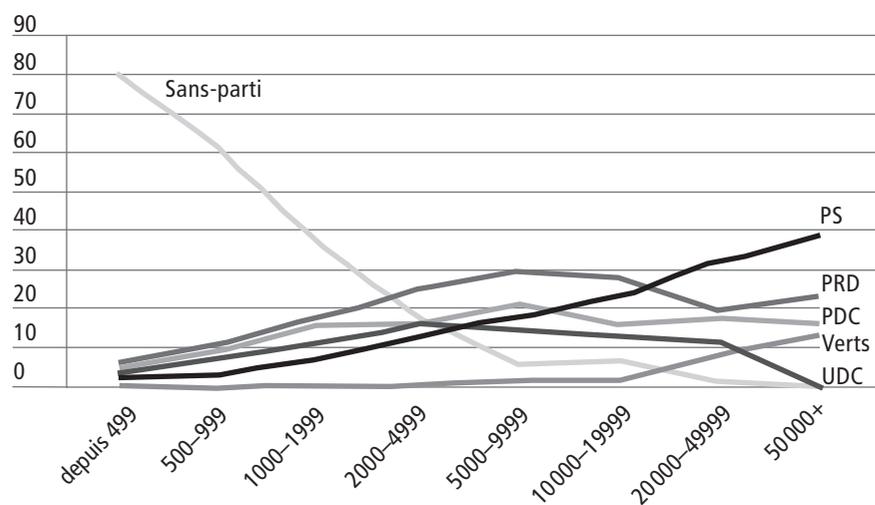


Tableau 2.1: Appartenance politique des membres d'un exécutif en fonction du canton (en pour cent).

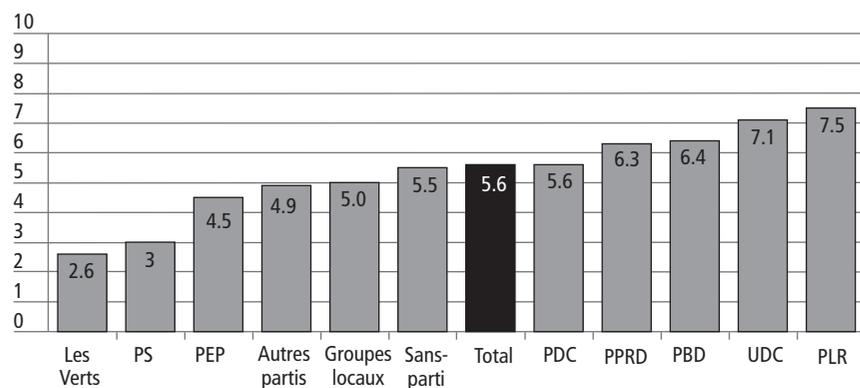
Canton	PRD	PDC	UDC	PS	Verts	Groupe-ments commu-naux	Autres partis	Sans-parti	Sièges
ZH	22.5	5.5	23.4	7.1	0.7	5.7	2.5	32.6	723
BE	9.7	0.2	23.8	12.9	0.8	6.1	5.6	41.0	1322
LU	33.8	51.6	4.9	3.1	0.0	1.8	0.0	4.9	225
UR	6.0	32.8	4.5	4.5	0.0	1.5	0.0	50.7	67
SZ	23.1	28.1	17.4	6.6	0.0	0.8	0.8	23.1	121
OW	32.1	39.3	7.1	3.6	0.0	0.0	17.9	0.0	28
NW	37.5	41.7	10.4	0.0	4.2	0.0	0.0	6.3	48
GL	17.4	11.6	14.5	8.7	1.4	2.9	2.9	40.6	69
ZG	31.7	31.7	12.2	14.6	0.0	0.0	7.3	2.4	41
FR	10.4	15.1	3.8	8.6	0.4	3.6	4.8	53.4	502
SO	33.7	22.2	4.7	19.4	1.2	4.4	0.0	14.3	427
BS	11.1	0.0	0.0	22.2	11.1	33.3	22.2	0.0	9
BL	14.4	9.4	9.4	12.6	0.4	5.4	1.4	46.9	277
SH	11.1	2.2	23.3	8.9	0.0	0.0	1.1	53.3	90
AR	24.0	2.1	6.3	6.3	0.0	8.3	1.0	52.1	96
AI	0.0	11.5	0.0	0.0	0.0	30.8	11.5	46.2	26
SG	27.2	38.7	5.9	8.0	0.0	4.5	0.7	15.0	287
GR	8.2	6.3	4.3	2.2	0.0	3.7	6.0	69.3	463
AG	17.2	11.7	16.5	6.7	0.2	3.0	1.9	42.8	565
TG	13.5	9.8	11.4	6.1	0.4	5.3	1.6	51.8	245
TI	39.3	23.8	0.6	14.3	1.2	8.1	6.0	6.7	504
VD	6.7	0.0	0.6	6.0	0.9	2.3	5.2	78.3	854
VS	18.1	41.7	1.8	8.0	0.3	6.4	7.7	16.0	326
NE	23.3	0.8	0.8	22.5	0.0	10.9	21.7	20.2	129
GE	15.3	12.5	0.0	5.6	5.6	11.1	20.8	29.2	72
JU	10.5	25.7	2.0	15.1	1.3	2.6	10.5	32.2	152
Total	17.4	13.1	10.5	9.4	0.7	4.8	4.4	39.6	7668

2.2 Le profil gauche-droite des membres d'un exécutif

Il semble que le schéma gauche-droite n'ait rien perdu de son attrait, s'agissant de la possibilité qu'il offre de classer les acteurs et organisations politiques dans un monde devenu plus complexe. (cf. Geser et al. 2003: 6 ss.). L'enquête que nous avons menée confirme cette impression, puisque presque tous les membres d'un exécutif étaient en mesure de se situer sur l'échelle gauche-droite. Ce résultat est d'autant plus étonnant que la moitié des conseillers communaux ne sont membres d'aucun parti, et que la très grande majorité d'entre eux (90 pour cent) estiment que leur activité n'a pas vraiment de caractère politique.

A la droite de l'axe gauche-droite, se trouvent – ce qui correspond d'ailleurs à la manière dont les partis eux-mêmes se situent – les conseillers communaux libéraux, suivis des conseillers communaux UDC, avec une valeur supérieure à 7 (cf. graphique 2.3). Viennent ensuite les deux autres partis du bloc bourgeois, le PBD et le PRD. Le centre constitue un second groupe, allant du PDC au PEP, en passant par les sans-parti, les petits partis et les groupements locaux. Et enfin, clairement séparés des autres partis, le PS et les verts occupent le terrain à gauche.

Graphique 2.3: Evaluation moyenne par les conseillers communaux de leur positionnement politique sur l'axe gauche-droite.



Echelle gauche droite de 0 = tous à gauche, jusqu'à 10 = tous à droite

Ces valeurs moyennes donnent des indications sur le positionnement des partis le long de l'axe gauche-droite. Quelle est la répartition des partis, des groupements locaux et des sans-parti sur les divisions de cet axe? Dans l'ensemble, le centre politique occupe une position comprise entre les positions 5 et 7 de cet axe. Plus de 50 pour cent des membres d'un exécutif communal se situent au centre droit (cf. tableau 2.2). Avec 18 pour cent, la proportion de ceux qui se situent tout à droite (positions 8 à 10) se révèle étonnamment forte. La proportion de ceux qui se situent au centre gauche (principalement les positions 3 à 4) représente à peine 30 pour cent. Les positionnements à l'extrême gauche (positions 0 à 2) sont en revanche relativement rares.

Si l'on examine les différents partis individuellement, on est frappé de constater la fermeté du PS et des verts à gauche, et du PRD à droite. Les libéraux dépassent même l'UDC à cet égard, puisque 25 pour cent de ses membres se positionnent au centre (positions 5 et 6). Cette position centrale de l'UDC est due à ses représentants modérés, tels qu'on en trouve encore en nombre dans les cantons de Fribourg, de Berne et des Grisons, malgré la dissidence du PBD.

Il n'est pas surprenant de constater une forte dispersion idéologique dans les rangs du PRD et du PDC. Au sein du PRD, il existe, comme on pouvait s'y attendre, une nette majorité qui se situe dans les positions 6 à 8, mais plus du quart de ses représentants se situent au centre, voire à gauche (positions 2 à 5). Au PDC, la proportion des conseillers communaux qui se situent au centre ou à gauche atteint même 50 pour cent.

C'est chez les sans-parti que l'on rencontre la plus grande hétérogénéité, parce qu'on les trouve d'un bout à l'autre de l'échelle. On obtient ainsi une image en forme de pyramide avec la plus forte valeur au centre (5), et les valeurs les plus faibles aux extrémités. Les représentants des groupements locaux présentent une répartition similaire à celle des sans-parti, avec le 50 pour cent d'entre eux qui se situent au centre, (positions 4 à 6).

Tableau 2.2: Evaluation par les conseillers communaux de leur positionnement politique sur l'axe gauche-droite, en fonction du parti auquel ils appartiennent (en pour cent).

	Toute à gauche	1	2	3	4	5	6	7	8	9	Toute à droite	N=
PLS	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	15.5	32.8	39.7	10.3	1.7	58
UDC	0.0	0.0	0.0	0.6	1.4	9.0	17.8	28.4	31.9	8.2	2.7	781
PRD	0.0	0.1	1.1	4.2	7.6	13.6	23.2	26.7	17.5	5.1	0.9	1290
PBD	0.0	0.0	0.0	4.0	0.0	18.0	26.0	38.0	12.0	2.0	0.0	50
PDC	0.2	0.1	1.8	7.5	16.3	23.1	21.0	17.9	8.5	3.1	0.6	963
Sans-parti	0.2	1.0	5.1	9.6	13.1	21.7	15.9	17.0	12.3	3.1	1.0	2802
Groupes locaux	0.6	4.0	6.6	13.7	16.5	16.2	16.5	15.1	8.3	1.7	0.9	351
Autres partis	1.1	3.3	9.4	13.8	17.1	13.8	15.5	13.8	8.8	2.2	1.1	181
PEP	0.0	0.0	10.3	12.8	23.1	33.3	17.9	0.0	2.6	0.0	0.0	39
PS	1.3	8.8	26.2	35.3	18.5	5.7	2.3	1.4	0.3	0.1	0.0	702
Verts	0.0	12.2	38.8	32.7	12.2	4.1	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	49
Ensemble	0.3	1.6	5.8	10.2	11.9	16.8	16.8	18.5	13.5	3.7	1.0	7266

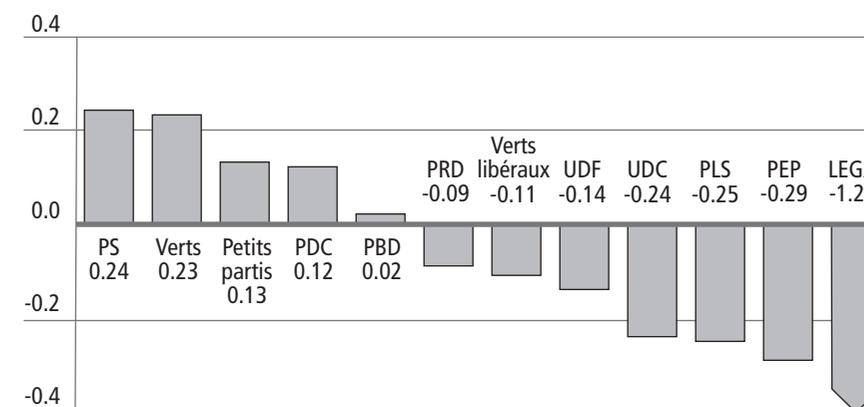
*Echelle gauche droite de 0=tous à gauche, jusqu'à 10=tous à droite

Où se situent les membres d'un exécutif qui sont membres d'un parti, par rapport au parti local? Si l'on observe l'ensemble des partis locaux, on constate que ceux-ci se positionnent presque exactement au centre (Geser et al. 2003: 6). Au contraire, le positionnement des conseillers communaux eux-mêmes se situe à 5,6 (moyenne arithmétique = 5), c'est à dire nettement au centre droit. Il est ainsi évident que les élus locaux sont plus à droite que la base des partis locaux. Cette différence est due principalement au fait que de nombreux petits partis, qui ne sont pas représentés à l'exécutif, se classent plutôt à gauche qu'à droite, par rapport au centre politique. On peut en conséquence admettre que le positionnement des membres d'un exécutif est identique à celui de leur parti.

En fait, le graphique 2.4 montre que les différences sont relativement faibles entre le positionnement des élus et celui des partis locaux. Il y a une certaine tendance, de la part des conseillers communaux, à se considérer comme plus mesurés que leur propre parti, c'est-à-dire à se rapprocher du centre. Ceci est particulièrement visible chez les partis de gauche, verts et PS, dont les représentants au sein d'un exécutif se positionnent plus à droite que leur parti,

ainsi que chez les libéraux et les membres de l'UDC, dont les conseillers communaux se positionnent un peu plus à gauche que leur parti. Quoiqu'il en soit, avec 0,25 points dans les deux cas, ces différences sont relativement faibles. La seule exception concerne les représentants de la LEGA, qui se distancient du style provocateur de leurs sections locales.

Graphique 2.4: Différences entre le positionnement sur l'axe gauche-droite des conseillers communaux et de celui de leur parti local. *



* Les valeurs positives désignent un écart à droite, les valeurs négatives un écart à gauche d'un membre d'un exécutif, par rapport à son parti.

Exemple: Les membres du PS se positionnent en moyenne 0,24 points plus à droite sur l'axe gauche-droite que le parti local.

Au cours de ses dernières années, on a pu observer en Suisse des évolutions divergentes sur le plan idéologique selon les sexes. Alors que les hommes ont plutôt évolué à droite, les femmes se sont nettement déplacées sur la gauche (cf. Geser 2007). Ces différences idéologiques se reflètent au niveau de la politique locale. Alors que chez les conseillers communaux de sexe masculin, la valeur moyenne s'établit à 5,8, c'est-à-dire au centre droit (bizzard), cette valeur est de 4,8 chez leurs collègues de sexe féminin, c'est à dire au centre gauche (cf. tableau 2.3). Si l'on procède à une analyse selon les partis, on s'aperçoit que cette différence importante d'un point sur l'échelle constitue un phénomène généralisé. Dans pratiquement tous les partis, les femmes se positionnent visiblement plus à gauche que les hommes. Le fossé idéologique entre les sexes est le plus prononcé chez les partis bourgeois (à l'except-

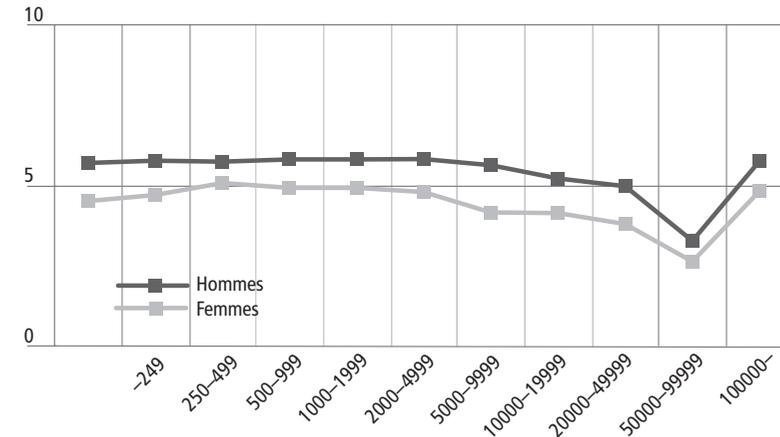
tion des libéraux), dans les groupements locaux et chez les sans-parti. Les différences sont moindres dans les partis de gauche. Au PS, la position des hommes et des femmes est même presque identique.

Tableau 2.3: Positionnement des membres d'un exécutif sur l'axe gauche-droite en fonction du parti et du sexe.

	PRD	UDC	PDC	PS	Verts	PEP	PLS	PBD	Autres parti	Sans-parti	Group. locaux	Total	N=
Hommes	6.5	7.2	5.8	3.0	2.7	4.8	7.5	6.4	5.0	5.7	5.2	5.8	5634
Femmes	5.7	6.7	4.9	2.9	2.4	4.1	7.7	5.7	4.6	4.8	4.3	4.8	1615
Différence entre les deux	0.8	0.5	0.9	0.1	0.3	0.7	-0.2	0.7	0.4	0.9	0.9	1.0	7249

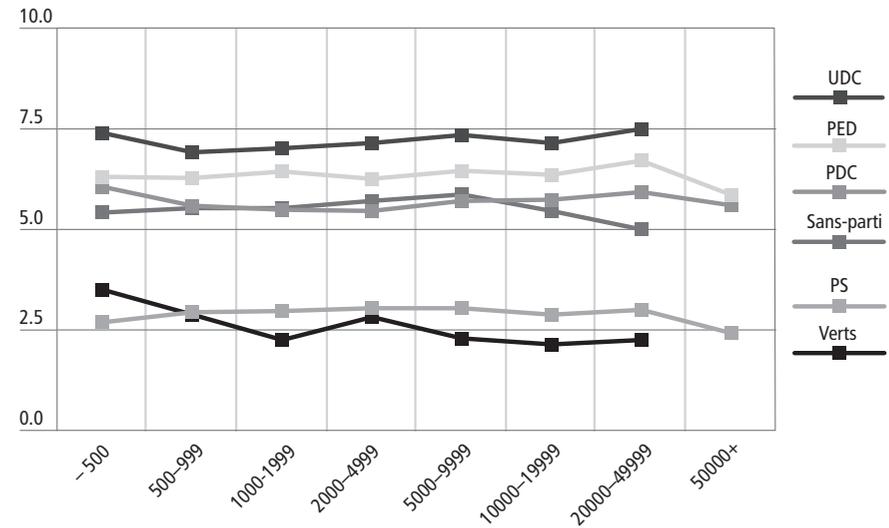
L'influence de la taille de la commune sur le positionnement idéologique est moins nette que celle du sexe. Jusqu'à 20 000 habitants, les valeurs idéologiques moyennes demeurent constantes. Au-delà, ces valeurs évoluent clairement à gauche, et dans les grands centres, ces valeurs se situent clairement à gauche, avec une moyenne de 3,2. Quelle que soit la taille de la commune, la courbe des hommes évolue de manière assez parallèle à un demi-point, ou même un point, plus à droite que la courbe des femmes. (cf. graphique 2.5). Si les femmes, quelle que soit la taille de la commune, se situent à gauche ou au centre, pour les hommes, sauf dans les grandes villes, les valeurs se situent toujours au centre droit.

Graphique 2.5: Positionnement des membres d'un exécutif sur l'axe gauche-droite en fonction du sexe et de la taille de la commune.



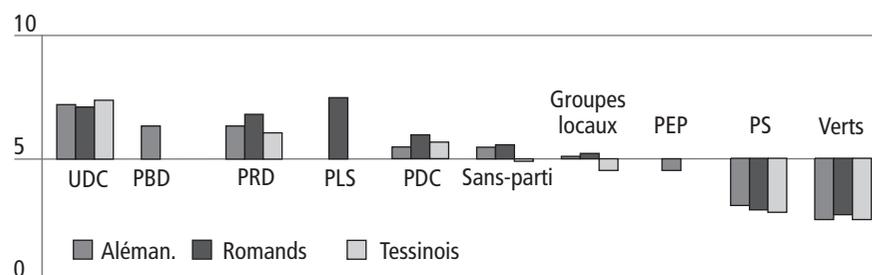
Au sein des partis, ces différences en fonction de la taille de la commune tendent à disparaître presque totalement; la taille de la commune n'a pas d'influence sensible (cf. graphique 2.6). Il n'y a qu'au PRD, au PDC et au PS, c'est-à-dire dans les partis qui jouent un rôle prépondérant dans la direction des grandes villes, que les valeurs s'écartent nettement à gauche dans les communes les plus importantes..

Graphique 2.6: Positionnement des membres d'un exécutif sur l'axe gauche-droite en fonction de la taille de la commune et du parti.



Si l'on compare les régions linguistiques, on observe que les conseillers communaux PRD et PDC de Suisse romande sont plus orientés à droite (cf. graphique 2.7). Inversement, les socialistes de Suisse romande – et du Tessin – se positionnent nettement plus à gauche qu'en Suisse alémanique. Dans l'ensemble, on constate que les exécutifs communaux sont beaucoup plus polarisés en Suisse romande, avec un véritable fossé entre bourgeois et représentants de la gauche. Cette constatation ne vaut pas toutefois pour l'UDC, dont les représentants en Suisse romande et en Suisse alémanique se positionnent presque au même endroit sur l'axe gauche-droite.

Graphique 2.7: Positionnement des membres d'un exécutif sur l'axe gauche-droite en fonction du parti et de la région linguistique.



Enfin, on peut constater que la plupart des conseillers communaux se positionnent au centre droit. Il faut toutefois garder présente à l'esprit la différence qu'il y a selon les sexes. Indépendamment du parti et de la taille de la commune où elles exercent leur mandat, les femmes se positionnent en général nettement plus à gauche – ou moins à droite – que leurs collègues masculins. En comparaison, près de 70 pour cent des hommes se situent au centre droit entre les valeurs 5 et 8 de l'échelle, et 60 pour cent des femmes se situent au centre gauche entre les valeurs 2 et 5. Comme les femmes sont fortement sous-représentées au sein des exécutifs communaux, leur tendance à se rapprocher de la gauche n'a cependant pas grande influence sur l'image politique qui se dégage des exécutifs. Il est intéressant de constater que la taille de la commune n'a pas de grande influence sur le positionnement gauche-droite des hommes et des femmes engagés dans la politique locale. Il n'y a que les grandes villes qui font exception, avec un positionnement nettement plus à gauche de leurs élus PRD, PDC et PS. Cette tendance à gauche des exécutifs est due non seulement à leur composition politique, plus marquée à gauche, mais aussi au fait qu'au sein même de leur parti, les élus se positionnent plus à gauche.

2.3 Origine familiale I: le climat politico-idéologique du milieu familial

Comme l'ont montré les études menées dans de nombreux pays, la pensée et le comportement politiques sont déterminés dans une mesure étonnamment forte par l'origine familiale. Il y a ainsi par exemple des « lignées » d'électeurs qui fournissent la preuve aux partis que la loyauté politique et les idéologies se transmettent fidèlement de génération en génération. Aujourd'hui, à une époque où les relations entre parents et enfants sont devenues assez harmonieuses, cela pourrait même être davantage le cas que dans les années 1960 et 1970, lorsque les jeunes étaient tentés de s'émanciper de la génération conservatrice de leurs parents en se joignant au mouvement protestataire de la gauche et en participant au lancement de « nouveaux mouvements sociaux ». Il y a par ailleurs de nombreux indices montrant que le déclin de l'autorité des parents et une tendance accrue à l'individualisme ont pour effet d'affaiblir « l'héritage politique ».

Les résultats indiquent que près de 50 pour cent des élus politiques sont issus d'une famille qui avait un profil politique, avec une très forte proportion (environ 40 pour cent) d'entre eux issus d'un milieu « bourgeois » (cf. Tableau 2.4). C'est en Suisse méridionale que ces caractéristiques familiales sont les plus marquées (60 pour cent), aussi bien à gauche qu'à droite, alors que les deux autres régions linguistiques ne se distinguent pas vraiment l'une de l'autre.

Il est encore plus frappant de constater à quel point les trois partis bourgeois sont en mesure de s'appuyer sur une tradition politique familiale. Plus de la moitié de leurs élus reconnaissent en effet être issus d'un milieu « bourgeois », alors qu'ils ne sont que 1 à 3 pour cent à déclarer être issus d'un milieu de gauche. Ces derniers se rencontrent principalement chez les socialistes et les verts, dont ceux qui ont reçu une éducation bourgeoise représentent une minorité, même si elle est numériquement importante. Chez les verts, on remarque avec intérêt que leurs représentants de sexe féminin sont issus le plus souvent d'un milieu de gauche. C'est là la seule différence importante entre les élus de sexe masculin et ceux de sexe féminin.

On est tenté de penser que l'influence familiale la plus forte s'exerce chez ceux qui ont reçu la moins bonne formation, parce qu'une formation longue a pour effet que les influences de la petite enfance sont peu à peu remplacées par d'autres influences sociales. A la lumière de cette hypothèse, il est par exemple compréhensible que ceux qui ont reçu une formation soient davan-

tage tentés de tourner le dos à leur milieu familial bourgeois pour entrer dans un parti de gauche. A cet égard, il est déconcertant de constater qu'une origine bourgeoise a également pour conséquence une adhésion plus forte à l'un des trois partis bourgeois. Généralement, il y a, parmi ceux qui ont reçu une formation supérieure, une proportion moindre d'élus issus d'un milieu familial sans couleur politique.

Une comparaison par tranches d'âges permet de penser que, depuis un certain temps déjà, il se produit une «érosion du milieu bourgeois», dans la mesure où les élus les plus âgés des trois partis bourgeois (ceux nés avant 1950), sont plus nombreux que les trois tranches d'âges suivantes à avoir aujourd'hui une idéologie politique correspondant à celle qui baignait leur enfance ou leur adolescence. A gauche, on observe au contraire une certaine constance, (et même une légère augmentation chez les verts), qui pourrait être due au fait que, depuis le milieu des années 1970, le nombre de familles se disant de gauche a considérablement augmenté, ce qui est une conséquence des mouvements de jeunes que l'on a pu observer à l'époque.

Si tant est que la famille a vu son rôle diminuer en tant qu'«incubateur politique», cela semble particulièrement vrai pour les sans-parti, lesquels sont d'une part de plus en plus nombreux, et d'autre part de plus en plus souvent issus de milieux sans couleur politique.

Tableau 2.4: Proportion des membres d'un exécutif issus de différents milieux familiaux, en fonction du parti, du sexe, de l'âge et du niveau de formation.

		PRD	PDC	UDC	PS	Verts	PEP	Groupes locaux	Sans-parti	Total	N
Milieu bourgeois	Alémaniques	54	58	56	21	28	35	32	26	40	2070
	Romands	63	65	61	12	26	—	30	23	35	615
	Tessinois	58	63	—	21	—	—	42	31	48	264
	Femmes	59	56	51	20	0	29	30	25	36	613
	Hommes	56	61	58	19	33	39	35	25	40	2305
	Apprentiss.	52	55	54	12	—	41	28	21	33	745
	Ecole sup.	54	62	58	13	—	40	32	25	40	949
	Université	61	61	61	26	31	27	37	31	45	985
	65+	68	61	54	19	25	40	43	36	46	193
	55-64	62	64	59	20	25	33	35	27	42	832
	45-54	52	56	54	21	29	40	32	24	37	1117
	35-44	54	60	60	12	17	33	32	23	37	635
	-34	62	61	49	22	17	0	25	27	39	131
Milieu apolitique	Alémaniques	2	1	1	27	28	7	10	3	5	277
	Romands	3	1	0	44	32	—	7	6	9	170
	Tessinois	2	3	0	48	—	—	17	7	11	61
	Femmes	3	1	2	29	47	12	12	7	9	145
	Hommes	2	2	1	35	26	4	9	4	6	355
	Apprentiss.	3	1	0	39	33	8	11	3	6	141
	Ecole sup.	3	2	1	42	50	0	7	4	6	145
	Université	2	1	1	25	23	13	10	7	7	173
	65+	1	2	1	53	25	—	13	8	10	41
	55-64	1	1	1	37	33	—	11	4	7	140
	45-54	4	1	1	26	29	—	11	5	6	187
	35-44	1	1	1	35	25	—	13	4	6	95
	-34	5	9	3	47	50	—	7	4	10	34
Milieu de gauche	Alémaniques	43	41	43	52	44	58	58	71	55	2820
	Romands	34	34	39	44	42	—	63	70	58	1072
	Tessinois	40	34	—	31	—	—	41	62	40	221
	Femmes	37	43	47	51	53	59	57	68	55	943
	Hommes	42	38	42	46	42	58	56	71	54	3115
	Apprentiss.	45	44	46	49	67	50	61	76	61	1314
	Ecole sup.	44	36	41	45	30	47	60	71	54	1290
	Université	37	37	37	48	46	73	53	62	48	1076
	65+	31	37	46	28	50	—	46	56	45	190
	55-64	36	34	40	44	42	—	54	69	51	1005
	45-54	44	43	46	53	42	—	61	71	56	1688
	35-44	44	39	40	53	58	—	53	74	58	1007
	-34	33	30	49	31	33	—	67	69	51	173

2.4 Origine Familiale II: des parents ayant exercé un mandat politique

A la question de savoir si leur père ou leur mère avait assumé un mandat politique, seuls 3 à 5 pour cent de la population répondraient par l'affirmative, si l'on procédait à un sondage représentatif. Chez les élus communaux en revanche, on peut considérer que le pourcentage serait beaucoup plus important, pour les raisons suivantes:

- Les enfants de parents engagés en politiques entrent plus facilement en politique, parce que leur intérêt pour la chose s'est éveillé assez tôt et qu'ils ont pu se familiariser ainsi avec les règles, les institutions et les différentes organisations (surtout aussi les partis politiques).
- Les mandats communaux sont souvent exercés par des familles de notables, qui résident depuis longtemps dans la commune, qui sont très impliqués dans la vie locale, et qui lient leur vie et leurs intérêts professionnels à «leur» commune.

Dans les grandes communes modernes, il faut cependant compter avec un certain déclin de ces liens familiaux traditionnels, parce que les notables ne sont pas en mesure de défendre leur prétention à diriger la commune, face aux nombreux citoyens qui se sont établis récemment dans la commune, ce qui a pour effet d'élargir le champ de recrutement à d'autres catégories de candidats.

De ce point de vue-là, il est étonnant que la proportion des élus issus d'un milieu familial engagé en politique reste pratiquement constant (entre 30 et 40 pour cent), quelle que soit la taille de la commune. Il n'y a que dans les grandes villes (de plus de 20 000 habitants) que cette proportion diminue légèrement. Les différences entre les trois régions linguistiques sont négligeables. Comme on pouvait s'y attendre, la proportion dans les communes de même taille est légèrement plus faible si l'on se trouve dans une agglomération urbaine, plutôt que dans une région rurale (cf. Tableau 2.5).

La ventilation en fonction des domaines de responsabilité mène à la conclusion que c'est surtout pour la présidence de commune et pour le dicastère de la sécurité que les antécédents familiaux jouent un rôle important, alors que les responsables de la santé et des affaires sociales sont issus le plus souvent de familles sans «antécédents» (cf. Tableau 2.5).

Le concept de la «notabilité» implique que les mandats se transmettent au sein d'une même famille et que la famille soit établie de longue date dans la commune en question, si bien que cette transmission intrafamiliale des mandats devrait pouvoir s'observer particulièrement chez les élus qui habitent la commune depuis leur naissance. Et c'est effectivement ainsi que les choses se passent, aussi bien chez les hommes que chez les femmes, en tout cas dans les communes de moins de 20 000 habitants. (cf. Tableau 2.6). C'est particulièrement vrai dans les toutes petites communes, où le 60 pour cent des élus qui sont nés dans la commune ont des parents qui avaient eu une activité politique dans cette même commune.

Le tableau 2.7 montre qu'il n'y a visiblement que chez les verts qu'on trouve une majorité d'élus dont les ancêtres n'exerçaient pas d'activité politique, alors qu'il y a étonnamment peu de différences entre les autres partis. A une époque où l'autorité des parents a tendance à se diluer et où le milieu social perd de son importance, on pourrait avoir le sentiment que l'influence de l'origine familiale a tendance à diminuer. Ce n'est en réalité pas le cas, si l'on compare les différentes tranches d'âges. Au contraire, dans la plupart des partis, ce sont les élus les plus jeunes qui ont des parents ayant connu un engagement politique analogue.

Tableau 2.5: Proportion des membres d'un exécutif dont le père ou la mère fait ou faisait déjà partie d'une autorité politique, en fonction de la taille de la commune, de la région linguistique, du domaine de responsabilité et de la distance par rapport à l'agglomération la plus proche.

	Nombre d'habitants								Tous	N
	500	501-1000	1001-2000	2001-5000	5001-10000	10001-20000	20001-50000	50001+		
Région linguistique:										
Alémaniques	39	37	37	35	33	38	29	30	36	5309
Romand	37	32	32	31	27	32	35	—	33	1971
Tessinois	37	45	41	33	36	40	—	—	39	573
Temps de parcours jusqu'à l'agglomération la plus proche										
- 20 Min.	32	32	37	33	28	35	24	26	32	769
121+ Min.	38	44	39	38	28	36	—	—	39	1026
Domaine de responsabilité au sein de l'exécutif										
Président	45	42	41	40	43	35	29	30	42	1588
Finances	39	37	37	36	32	36	23	22	37	1371
Constructions	39	38	33	32	26	37	29	43	34	1486
Travaux publics	44	34	46	40	33	32	—	—	40	557
Sécurité	43	36	36	40	47	45	67	—	40	812
Santé	21	27	29	32	30	35	—	—	31	123
Aff. sociales	35	33	34	32	30	32	64	—	33	1551
Instruction	36	34	38	32	29	40	14	—	34	818

Tableau 2.6: Proportion des membres d'un exécutif dont le père ou la mère fait ou faisait déjà partie d'une autorité politique, en fonction de la taille de la commune, du sexe et du lieu de naissance (dans ou hors de la commune).

Né dans la commune?		Nombre d'habitants								Tous	N
		500	501-1000	1001-2000	2001-5000	5001-10000	10001-20000	20001-50000	50001+		
Femmes	oui	61	55	37	39	42	61	75	60	48	243
	non	31	36	34	31	28	31	38	—	32	1464
Hommes	oui	58	51	54	46	40	47	20	30	50	1977
	non	28	27	28	29	29	31	26	36	29	3828

Tableau 2.7: Proportion des membres d'un exécutif dont le père ou la mère fait ou faisait déjà partie d'une autorité politique, en fonction du parti, du sexe et de l'âge.

	PRD	PDC	UDC	PS	Verts	PEP	Group. locaux	Sans-parti	Tous	N
Femmes	38	35	43	30	13	42	37	33	34	1708
Hommes	35	42	43	37	23	39	37	33	36	5802
65+	34	34	34	33	—	—	38	31	33	422
55-64	30	39	41	38	25	60	35	29	34	1980
45-54	37	42	46	32	20	29	34	34	36	1926
35-44	39	41	43	36	17	50	45	34	38	1748
-34	42	56	47	47	0	67	33	42	44	342

2.5 Positions politiques

Il serait étonnant que les différences dans l'appartenance partisane et le positionnement idéologique des membres d'un exécutif, n'ait pas pour corollaire des divergences d'opinion sur les questions essentielles de la politique locale, même si l'on entend souvent que les différences entre partis ne jouent pas de rôle au moment où l'exécutif communal doit prendre une décision.

Le Tableau 2.8 montre que, quelle que soit leur orientation politique, les élus s'accordent sur la nécessité de développer les transports publics et d'attirer des contribuables aisés, mais que dans de nombreux autres domaines, ils ont des idées très différentes les uns des autres. C'est ainsi que les revendications formulées par la gauche dans les domaines de la politique sociale, culturelle et migratoire ne reçoivent aucun soutien des élus bourgeois (principalement de l'UDC), alors qu'inversement les socialistes et les verts s'opposent aux demandes des partis bourgeois visant à abaisser le coefficient fiscal ou à accorder d'avantage d'autonomie aux services techniques et industriels. Il est par ailleurs intéressant de constater que les sans-parti, à l'instar du PDC, adoptent généralement une position médiane, alors que les représentants de groupements purement locaux (forums communaux, associations locales, communautés d'électeurs, etc.), sont plus favorables aux revendications de la gauche.

Traversant les partis, il existe une ligne de séparation entre la Suisse alémanique volontiers conservatrice, et la Suisse romande et méridionale, beaucoup plus à gauche, ce qui entraîne d'importantes tensions internes, principalement au sein du PRD et du PDC. Ceci se voit particulièrement dans la revendication du droit de vote sur le plan communal pour les étrangers, laquelle n'obtient une nette majorité de partisans qu'en Suisse romande. Cependant, ce fossé semble se limiter à la politique sociale, culturelle et migratoire, alors qu'il n'y a pas de différence significative en ce qui concerne le domaine des transports et de l'environnement, la politique fiscale et l'aspiration à davantage d'autonomie pour les entreprises publiques (cf. Tableau 2.).

On observe également ici la tendance attestée par de nombreuses études selon laquelle les femmes ont une forte tendance à se sentir plus proches de la gauche (cf. Geser 2004; 2008; 2009), ce qui se traduit ici par le fait que les femmes, de manière générale, appuient plus souvent que les hommes les revendications émanant du camp rose-vert, et pas seulement lorsqu'il s'agit d'augmenter le nombre de places dans les crèches, parce que cela correspond à leur intérêt immédiat.

Une ventilation selon les années de naissance mène à la conclusion surprenante que c'est actuellement les membres de l'exécutif les plus âgés qui appuient le plus souvent les revendications relatives à l'assistance sociale, à la culture, à l'environnement et aux transports, et qui sont même plus favorables que les jeunes à la création de garderies, qui ne présentent pourtant aucune utilité pour eux. La fin prévisible de leur mandat au cours de ces prochaines années pourrait alors avoir pour conséquence, dans les exécutifs communaux, qu'un vent plus conservateur se mette à souffler dans les domaines mentionnés ci-dessus, et qui s'étendrait, aussi bien chez les hommes que chez les femmes, à la politique sociale, culturelle et à celle des transports, et, chez les hommes en outre, à l'accueil des enfants et aux questions environnementales. Il n'y a en revanche aucun changement en vue qui serait dû à des facteurs générationnels dans les domaines fiscaux et migratoires.

Tableau 2.8: Pourcentage des membres d'un exécutif approuvant l'une des dix revendications formulées pour la politique communale, en fonction des partis.

	Parti								Total	N =
	PRD	PDC	UDC	PS	Verts	PEP/UDF	Group. locaux	Sans-parti		
Plus de moyens pour le social	34	46	20	91	79	68	55	45	46	7273
Plus d'accueil extra-familial	64	63	31	93	84	79	71	55	61	7329
Plus de moyens pour la culture	63	73	44	88	79	62	80	66	67	7316
Plus d'efforts pour l'environnement	79	82	66	97	98	87	91	79	81	7318
Encouragement des transports publics	90	92	80	98	98	94	95	90	91	7405
Modération du trafic dans les zones résid.	57	65	37	88	93	80	69	56	60	7349
Droit de vote commun. pour les étrangers	24	26	6	73	79	26	48	39	35	7268
Attraction de contribuables aisés	86	88	85	84	82	80	87	90	78	7241
Abaissement du coefficient fiscal	89	81	88	41	34	53	72	75	76	7422
Plus d'autonomie pour les services industriels. et techniques	79	73	75	59	51	72	67	66	69	7079

Tableau 2.9: Pourcentage des membres d'un exécutif approuvant l'une des dix revendications formulées pour la politique communale, en fonction de la région linguistique, du sexe et de l'âge.

	Région			Sexe		Age					Total	N =
	d	f	i	F	M	Age						
						55-64	45-54	35-44	25-34	15-24		
Plus de moyens pour le social	41	53	71	62	42	56	52	45	41	45	46	7436
Plus d'accueil extra-familial	55	75	70	75	56	67	65	60	56	60	61	7496
Plus de moyens pour la culture	62	76	84	76	65	77	73	87	61	60	67	7480
Plus d'efforts pour l'environnement	80	83	89	87	79	82	84	81	77	75	81	7480

Continuation Tableau 2.9	Région			Sexe		Age					Total	N =
	d	f	i	F	M	55	45	35				
						65	64	54	44	34		
Encouragement des transports publics	89	94	96	92	90	95	94	91	87	86	91	7583
Modération du trafic dans les zones résid.	55	69	74	67	57	65	61	59	60	49	60	7515
Droit de vote commun. pour les étrangers	24	68	35	44	33	36	35	36	34	35	35	7428
Attraction de contribuables aisés	80	71	86	75	79	82	79	78	77	77	78	7399
Abaissement du coefficient fiscal	75	79	76	70	78	79	76	75	77	75	76	7599
Plus d'autonomie pour les services industriels et techniques	69	74	67	66	71	73	71	69	69	66	70	7232

2.6 Rapports des membres de l'exécutif communal avec leur parti

Comment s'établissent les rapports entre les membres d'un exécutif communal avec le parti ou le groupement local auquel ils appartiennent? Se sentent-ils tenu de respecter l'opinion de leur parti ou, une fois les élections passées, prennent-ils leurs distances pour s'axer davantage sur leurs électeurs ou sur la commune?

Il est d'abord intéressant de constater que 15 pour cent des conseillers communaux qui sont membres aujourd'hui d'un parti n'y ont adhéré qu'après leur élection. Vraisemblablement, il s'agit là de personnes qui ont été encouragées par un parti local à se porter candidat et qui ont reçu le soutien du parti durant la campagne. Une fois élues, ces personnes ont adhéré au parti. Ce phénomène concerne tous les principaux partis dans une mesure quasi identique. Il apparaît toutefois que cette proportion diminue fortement dans les communes de plus de 10 000 habitants. Dans les grandes communes, le chemin des élus passe davantage par l'engagement personnel au sein d'un parti ou d'un groupement politique local. Ceci est confirmé par ce que disent les membres d'un exécutif à propos de leur engagement politique passé. Dans les grandes communes, ils se montraient plus actifs avant leur élection; dans les petites communes, c'est le contraire (cf. Graphique 2.8). Il n'y a probablement pas assez de monde dans les petites communes pour

assurer la continuité des partis et des groupements politiques locaux sans l'engagement personnel des membres de l'exécutif.

Quelque 28 pour cent des conseillers communaux qui sont membres d'un parti assument également des responsabilités au sein de leur parti, et pour 33 pour cent d'entre eux, c'était déjà le cas avant qu'ils ne soient élus. Pour les responsabilités qui dépassent le cadre local, les proportions sont un peu plus faibles (16 et 19 pour cent). On constate ici aussi que, dans les grandes communes, il est encore plus important de s'être engagé activement au sein d'un parti avant les élections. Dans les communes de plus de 10 000 habitants, la moitié ou plus des membres de l'exécutif assumaient des responsabilités au sein du parti local. Même si la procédure de sélection au sein des partis se déroule de la même manière, il apparaît toutefois que le fait d'assumer des responsabilités au sein du parti augmente les chances d'être présenté comme candidat. C'est principalement le cas dans les petits partis (Verts, PEP), et dans les partis ayant une organisation très structurée (PS, UDC), pour autant que les partis aient la possibilité de choisir entre plusieurs candidats pour un mandat à l'exécutif.

Quelle est l'influence, pour les membres d'un exécutif communal, des partis et groupements politiques sur les décisions qu'ils sont amenés à prendre? Environ 30 pour cent d'entre eux la décrivent comme plutôt importante, 70 pour cent comme plutôt minime (tableau 2.10). Très nettement, on constate ici que l'influence des partis augmente avec la taille de la commune. Dans les petites communes, ceux-ci sont des canaux que l'on active au moment des élections. Ce n'est que dans les communes plus grandes que les partis sont suffisamment forts pour exercer une influence sur le travail des élus. Mais dans les très grandes communes, de plus de 50 000 habitants, leur influence diminue à nouveau. Ceci reflète les conflits qui opposent parfois les conseillers communaux professionnels à leur parti dans les exécutifs des grandes villes. Les conseillers communaux ont tendance dans ce cas à ne pas se laisser dicter leurs décisions par leur parti local.

Il apparaît par ailleurs que l'influence du parti est plus forte au PS et chez les verts que chez les partis bourgeois (cf. tableau 2.11). Le fait que le PS et les verts soient surtout représentés dans les exécutifs des grandes villes ne change rien à ce résultat.

En règle générale, les membres de l'exécutif sont en accord avec les opinions et convictions de leur parti. Seuls un peu plus de 15 pour cent des membres d'un exécutif avouent n'être qu'occasionnellement d'accord avec leur parti (cf. Tableau 2.10). Manifestement, les possibilités de choix et un processus

de sélection minutieux jouent un rôle important lorsqu'il s'agit d'assurer la cohérence entre les opinions du parti et celles des élus. Plus la commune est grande, et moins il y a de divergences d'opinion. Il se confirme par ailleurs que la gauche et les verts connaissent moins de divergences, sans doute en raison de la netteté de leurs positions programmatiques. Ceci n'est en revanche pas vrai de l'UDC, comme on aurait pu le supposer.

L'opinion personnelle des élus et, bien sûr aussi, le système de concordance, peuvent amener les élus à prendre des décisions qui sont en opposition avec leur parti. Le PS doit s'attendre à ce que de telles situations se présentent, surtout dans les petites communes, puisque les socialistes y sont dans la plupart des cas en minorité.

La moitié des membres d'un exécutif avouent que leurs décisions sont parfois en contradiction avec l'opinion de leur parti. Cette proportion relativement élevée montre clairement que dans un «gouvernement de concordance», certains membres de l'exécutif ne parviennent pas toujours à imposer leur point de vue et l'opinion de leur parti. On constate d'autre part que plus la commune est grande, et plus sont fréquents les cas de contradiction entre l'opinion d'un élu et celle de son parti (cf. Tableau 2.10). C'est à l'UDC que l'on observe les cas les plus fréquents de contradiction (cf. Tableau 2.11). On constate ainsi très nettement le fossé qu'il y a entre l'attitude oppositionnelle du parti et le travail concret accompli au sein d'un exécutif. On constate également qu'au PS, dans les communes de plus de 20 000habitants, la proportion de ceux qui avouent que leurs décisions sont parfois en contradiction avec les opinions de leur parti, diminue légèrement.

Graphique 2.8: Engagement politique dans les partis ou groupements locaux, avant les élections, en fonction de la taille de la commune.

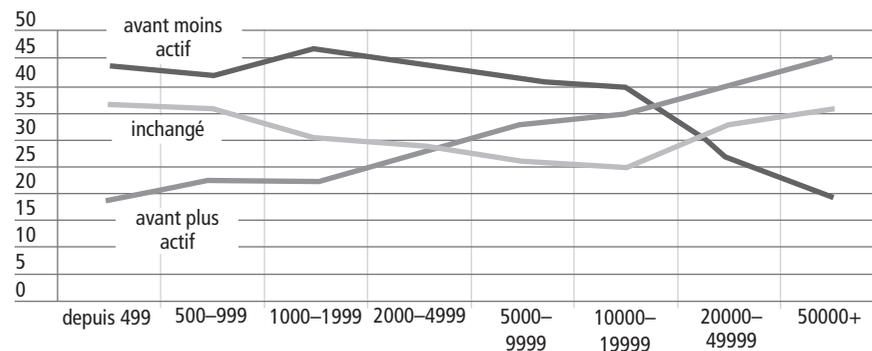


Tableau 2.10: Influence du parti local, accord avec le parti local, et décisions en contradiction avec les opinions du parti, dans les exécutifs communaux, en fonction de la taille de la commune.

	Influence plutôt grande/grande	Accord souvent/toujours	Contradiction à l'occasion/souvent
-499	22.6	81.0	49.1
500-999	24.9	78.7	46.6
1000-1999	27.8	80.0	52.8
2000-4999	28.7	85.5	50.9
5000-9999	36.0	89.0	50.4
10000-19999	40.7	91.7	54.4
20000-49999	60.5	96.5	57.0
50000+	54.8	96.8	48.4
Total	30.6	84.5	51.0

Tableau 2.11: Influence du parti local, accord avec le parti local, et décisions en contradiction avec les opinions du parti, dans les exécutifs communaux, en fonction du parti.

	Influence plutôt grande/grande	Accord souvent/toujours	Contradiction à l'occasion/souvent
PRD	0.8	84.8	50.2
PDC	28.0	83.2	48.8
UDC	23.4	81.2	57.0
PS	41.1	89.5	52.9
Verts	48.0	98.0	48.0

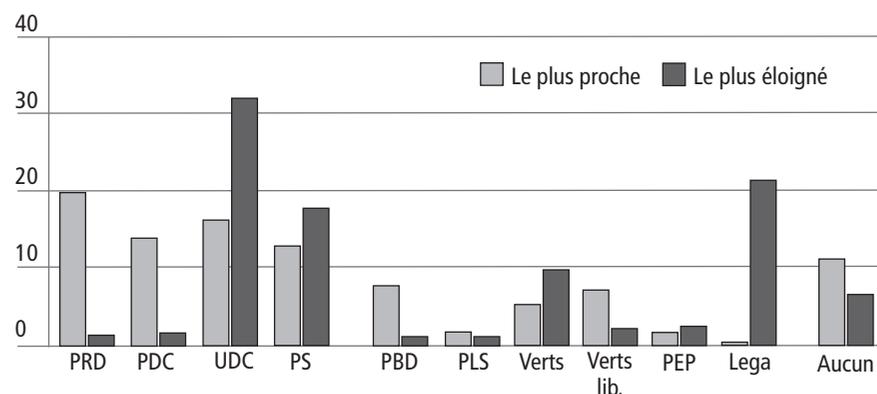
2.7 Proximité et distance des sans-parti par rapport aux partis

Avec le nombre croissant de sans-parti, il devient de plus en plus difficile de déterminer la position politique des conseils communaux. Comme ils ne se rattachent pas à un parti dont les valeurs et le programme politique sont facilement identifiables, les sans-parti manquent de « fiabilité politique ». Malgré tout, comme on peut s'y attendre, les sans-parti ne sont pas d'essence apolitique. On le remarque déjà au fait que, dans leur grande majorité, ils se positionnent clairement sur l'axe gauche-droite, de la même manière que les représentants des partis (cf. Chapitre 2.2). Les relations qu'ils entretiennent avec les partis établis nous aident par ailleurs à mieux voir quelles sont leurs positions politiques. C'est la raison pour laquelle nous avons posé aux sans-parti la question de savoir quel est le parti dont ils se sentent le plus proche, et quel est le parti dont ils se sentent le plus éloigné.

Il est évident que non seulement les sans-parti sont en mesure de se positionner sur l'axe gauche-droite, mais encore qu'ils s'inspirent eux-mêmes fortement du système des partis. Seuls 10 pour cent des personnes interrogées ont déclaré ne se sentir proches d'aucun parti, et moins de 10 pour cent ont été en mesure d'indiquer le parti dont ils se sentent le plus éloigné. Avec leur manière de concevoir la politique, la grande majorité des conseillers communaux qui ne sont liés à aucun parti ne se situent donc pas à l'extérieur du paysage politique, mais font partie intégrante de l'échiquier sur lequel évoluent les partis.

La moitié des sans-parti se sentent des affinités avec l'un des trois partis bourgeois représentés au conseil fédéral: PRD (y compris PLS), PDC et UDC (cf. graphique 2.9). Si l'on tient compte du PBD qui, pour le moment, fait partie de la droite représentée au conseil fédéral, ce sont 60 pour cent des sans-parti qui s'identifient aux partis bourgeois représentés au conseil fédéral. Ils sont nettement moins (20 pour cent) à se sentir proches de la gauche (c'est-à-dire du PS et des verts). Enfin, une petite minorité (10 pour cent) s'identifie avec les petits partis du centre. Il est frappant de voir la fréquence avec laquelle est cité le parti des verts libéraux, qui paraît plus populaire auprès des sans-parti que les verts du parti écologiste suisse.

Graphique 2.9: Parti le plus proche et le plus éloigné des sans-parti (en pour cent).



Sur la question du parti le plus éloigné, les valeurs se concentrent sur trois d'entre eux. Tout en haut de l'évaluation, on trouve l'UDC. Pour un tiers des sans-parti, c'est l'UDC qui s'éloigne le plus de leurs convictions personnelles. Il ne s'agit pas ici que de conseillers communaux que l'on pourrait classer à gauche. Quelque 20 pour cent d'entre eux sont issus de la droite, la majorité d'entre eux étant même des sympathisants du PRD.

Il n'est pas surprenant que le PS occupe une place de choix dans la liste des partis les moins aimés. A l'inverse de l'UDC, ceux qui rejettent le PS sont presque tous issus du camp opposé, c'est dire le camp bourgeois: le 40 pour cent des sans-parti qui rejettent le PS avec le plus de force sont proches du PRD, 30 pour cent le sont de l'UDC et un peu plus de 10 pour cent du PBD. Étonnamment, la LEGA dei Ticinesi occupe la deuxième place de ce classement, malgré le fait que cette formation ne dépasse pas les frontières du Tessin. La position négative à l'égard de la LEGA n'est d'ailleurs pas propre au Tessin mais s'observe dans la Suisse entière. En revanche, le PRD et le PDC ne sont jamais cités comme partis dont les sans-parti se sentent le plus éloigné.

Il est surprenant de constater que la taille de la commune n'a que peu d'influence sur la sympathie ou l'antipathie qu'inspire tel ou tel parti auprès des sans-parti. Quelques résultats méritent toutefois d'être relevés (cf. tableau 2.12). On est ainsi frappé de voir que, dans les communes de plus de 5000 habitants, ce sont les verts libéraux qui, avec 20 pour cent, sont perçus comme le parti dont les sans-parti se sentent le plus proches. Les rivalités autour du PRD dans les communes moyennes méritent également d'être

mentionnées. Dans les communes de 1000 à 5000 habitants, le PRD recueille beaucoup de sympathie auprès des sans-parti, alors que dans les communes de 5000 à 10 000 habitants, c'est plutôt l'UDC. Ce dernier est aussi celui qui suscite le plus de rejet dans les communes de cette taille. Le PDC est celui qui recueille le plus de sympathie dans les villes. Dans les villes, et quelle que soit leur taille, on n'observe pas de cote de popularité particulièrement forte. On observe en revanche davantage de rejet dans les grandes communes que dans les communes moyennes ou petites.

Tableau 2.12: Proximité ou éloignement par rapport aux partis, en fonction de la taille de la commune.

	499	500 999	1000 1999	2000 4999	5000 9999	10000 _	Total	N=
PRD								
Le plus proche	16.0	20.9	23.0	26.1	17.1	20.8	19.9	559
Le plus éloigné	1.5	2.1	0.8	0.0	2.7	4.3	1.4	36
PDC								
Le plus proche	12.6	13.2	17.2	14.7	9.8	20.8	14.0	392
Le plus éloigné	2.4	1.2	1.4	1.4	0.0	0.0	1.7	44
UDC								
Le plus proche	17.1	17.9	12.0	16.3	24.4	16.7	16.3	458
Le plus éloigné	32.2	30.5	34.6	31.9	37.8	17.4	32.1	820
PS								
Le plus proche	14.4	12.7	12.0	10.7	12.2	8.3	12.9	363
Le plus éloigné	16.0	17.7	20.2	18.2	24.3	26.1	17.8	454
Verts								
Le plus proche	6.8	4.7	4.2	3.9	2.4	4.2	5.3	148
Le plus éloigné	10.4	10.4	9.5	8.1	5.4	4.3	9.8	251
Vert libéraux								
Le plus proche	5.8	7.4	8.2	7.8	19.5	16.7		202
Le plus éloigné	2.9	1.9	0.6	2.5	5.4	4.3		56
LEGA								
Le plus proche	0.5	0.3	0.2	0.3	0.0	0.0	0.3	
Le plus éloigné	20.3	22.7	20.0	26.0	13.5	13.0	21.4	546
Sans-parti								
Le plus proche	12.7	10.6	11.1	7.5	7.3	12.5	11.2	313
Le plus éloigné	8.0	6.5	6.5	3.2	2.7	4.3	6.6	169

Une comparaison selon les régions linguistiques met en évidence la sympathie relativement grande dont jouissent en Suisse alémanique les partis bourgeois représentés au Conseil fédéral auprès des conseillers communaux sans-parti (cf. tableau 2.13). Ceci est dû en grande partie au PBD, qui ne s'est réellement implanté pour le moment qu'en Suisse alémanique. (En Suisse romande, il existe des sections du PBD dans les cantons de Fribourg et du Valais. Des sections sont sur le point d'être créées dans les cantons de Genève, Vaud et Neuchâtel.) En Suisse alémanique, 65 pour cent des conseillers communaux ont cité l'un des partis bourgeois représentés au Conseil fédéral comme étant celui dont ils se sentent le plus proches. En Suisse romande et au Tessin, ils ne sont que 50 pour cent. Cela est dû essentiellement, en Suisse romande, à la mauvaise image de l'UDC, qui n'est que rarement citée comme parti dont on se sent le plus proche, et qui, avec 37 pour cent, connaît le plus fort taux de rejet. Au Tessin, on constate que le PDC fait un mauvais résultat, puisqu'il suscite autant de sympathies que d'antipathies.

En Suisse romande et au Tessin, les deux partis de gauche (PS et Verts) obtiennent en revanche un taux de sympathie relativement élevé auprès des sans-parti. Plus de 25 pour cent d'entre eux citent l'un de ces deux partis comme étant celui dont ils se sentent le plus proches. A signaler aussi la sympathie relativement grande que s'attirent les verts libéraux en Suisse romande. Et au Tessin, il est frappant de voir la forte proportion de sans-parti qui ne se sentent proches ou éloignés d'aucun parti.

Tableau 2.13: Parti dont les sans-parti se sentent le plus proches ou le plus éloignés, en fonction des régions linguistiques.

	Suisse alémanique		Suisse romande		Suisse italienne	
	Proximité	Eloignement	Proximité	Eloignement	Proximité	Eloignement
PRD	20.2	1.4	19.8	1.6	15.5	0.0
PDC	13.8	1.7	14.6	1.6	8.6	6.1
UDC	18.3	29.9	12.5	36.8	22.4	20.4
PS	10.8	20.7	16.4	12.3	17.2	20.4
PBD	12.1	1.1	0.0	1.3	0.0	2.0
PLS	0.2	1.1	4.8	1.3	0.0	0.0
Verts	3.7	9.9	7.8	9.6	10.3	10.2
Verts libéraux	6.3	2.0	8.9	2.6	5.2	0.0
LEGA	0.1	21.9	0.2	20.3	8.6	22.4
Sans-parti	10.8	5.2	11.7	8.8	12.1	14.3

En résumé, on peut constater qu'il y a une tendance générale des sans-parti à se sentir proches des partis bourgeois. Quelque 60 pour cent des sans-parti citent l'un des partis bourgeois représentés au Conseil fédéral, y compris le PBD, comme étant le parti le plus proche de leurs convictions politiques. Et ils ne sont que 20 pour cent à citer au contraire l'un des deux partis de gauche. Mais c'est également dans le camp bourgeois que les sans-parti voient leur principal adversaire. Pour un tiers d'entre eux, c'est en effet l'UDC qui est le parti dont ils se sentent le plus éloigné. L'UDC se classe toutefois mieux que le PS et la LEGA qui, de manière surprenante et dans toute la Suisse, agit comme un épouvantail à l'égard de nombreux conseillers communaux. Ces chiffres permettent également de parvenir à la conclusion que la grande majorité des sans-parti sont en mesure de se positionner, de manière positive aussi bien que négative, dans le système suisse des partis.

3 Candidatures et élections

Le problème récurrent qu'ont les communes à trouver des candidats qualifiés pour siéger à l'exécutif, ajouté à la perte d'influence des partis locaux, pourrait faire croire que les élections à l'exécutif se déroulent dans un climat dépourvu de tensions, et que les candidats qui se mettent à disposition sont élus au conseil communal sans devoir affronter de concurrence. En réalité, là où il n'y a pas de compétition politique, il n'y a pas non plus de volontaires prêts à se mettre en lice. Inversement, une forte polarisation du système local des partis a un effet stimulant sur le désir de participer à la vie politique (cf. Ladner/Bühlmann 2007: 215). Certes, le taux de participation lors d'élections communales est extrêmement faible en Suisse, comparé à ce qu'il est dans d'autres pays européens (ebd.: 209), mais ce taux n'est pas systématiquement plus faible au niveau communal qu'au niveau national.¹

Il existe bien des exemples qui prouvent que la politique communale, si les conditions cadres sont réunies, peut se montrer passionnante et attirer les citoyens aux urnes. A cet égard, il est intéressant de constater que le taux de participation lors des élections communales est plus élevé dans les petites communes que dans les villes, et en partie aussi plus élevé que lors des élections nationales. Dans la campagne zurichoise, par exemple, lors des élections communales de 2010, on a pu constater que la politique locale peut être très attrayante (on pourrait même dire « sexy »). Dans certaines communes, le taux de participation s'est élevé jusqu'à 65 ou 70 pour cent. D'un autre côté, on trouve, dans la même région, des communes avec des taux de participation extrêmement bas, descendant jusqu'à 20 pour cent.²

La raison expliquant des différences aussi considérables pourrait tenir à la composition des listes de candidature. Plus la lutte est vive autour des sièges à repourvoir, et plus les électeurs se sentent mobilisés. Suite à l'affaiblissement des partis locaux, il manque alors cette rivalité entre partis qui joue un rôle moteur et mobilisateur auprès des électeurs. La cause de ces écarts dans le taux de participation tient donc plutôt au hasard et à la situation du moment dans la commune considérée. C'est ainsi que le taux de participation peut être influencé de manière décisive par les discussions menées autour d'un projet contesté, par des critiques adressées à l'exécutif, ou par le

¹ Vgl. Ladner, Andreas (2008). *Die Schweizer Gemeinden im Wandel: Politische Institutionen und lokale Politik*. Chavannes-près-Renens: Cahier de l'IDHEAP Nr. 237. S. 46 ff.

² Dorfpolitik ist wieder sexy. Im Zürcher Unterländer vom 16.3.2010.

combat que se livre des groupes d'intérêts opposés (par exemple, la rivalité entre deux personnes pour la charge de président de commune).

Compte tenu de la pénurie actuelle de candidats, que l'on déplore régulièrement, les membres des législatifs et exécutifs communaux n'ont souvent pas eu à affronter de concurrence. C'est ce qui ressort de l'enquête que nous avons menée. Seuls 60 pour cent des personnes interrogées étaient confrontées à un adversaire, la première fois qu'elles ont été élues. Il est évident que la proportion d'élections disputées augmente rapidement avec la taille de la commune. Si la proportion des élections non contestées s'élève à 40 pour cent dans les très petites communes, elles constituent en revanche l'exception dans les villes. Malgré la situation de concurrence que l'on rencontre souvent, les tensions restent toutefois modérées lors de la plupart des élections. Il n'y a ainsi qu'une élection sur cinq où les résultats ont été serrés, lorsqu'il y avait davantage de candidats que de sièges à repourvoir, et cela quelle que soit la taille de la commune. Ceci montre qu'il ne s'agit généralement pas d'une lutte entre deux adversaires de même valeur, mais que l'opposition dans les communes est souvent l'œuvre de petits groupements qui n'ont a priori aucune chance, ou de particuliers qui se dressent contre les forces établies en raison de leurs opinions personnelles ou démocratiques.

Dans un contexte où la concurrence est faible, voire inexistante, la question se pose de savoir d'où vient la motivation des candidats. Pour quelles raisons des citoyens et des citoyennes sont-ils attirés par une fonction qui exige à la fois du temps et des compétences? En premier lieu, leur engagement personnel tient à des motifs altruistes comme «participer à l'avenir de la commune», ou «agir au nom de la société». Suivent les motifs politiques, qui sont invoqués d'autant plus souvent que la commune est grande, et que les conseillers communaux de gauche principalement jugent de première importance. Les motifs personnels, comme le début d'une carrière politique ou la contribution au développement professionnel, ne jouent en revanche pratiquement aucun rôle dans la décision de se porter candidat.

Parmi les principaux soutiens à une campagne électorale, on distingue, en plus des partis qui apportent une aide irremplaçable dans les petites et grandes communes, des individus issus du cercle de la famille et des connaissances. Moins importants sont en revanche des organisations telles que le commerce et l'artisanat local, et les associations de quartier. Pour cette raison, le fait d'avoir été actif dans la vie associative de la commune n'est pas considéré comme déterminant pour être élu. Plus important en revanche apparaît le fait d'être membre d'un parti, ainsi que de présenter des qualités

personnelles telles que de très bonnes qualifications professionnelles. Dans les petites communes particulièrement, le fait d'y être établi depuis longtemps est considéré comme étant un avantage.

Le présent chapitre traite des élections et des conditions que doivent remplir les candidats. La première section cherche à identifier les motifs qui poussent certains citoyens à se porter candidats (3.1). Nous examinerons ensuite le soutien que les candidats reçoivent, lors de la campagne électorale, de la part de groupes d'intérêts ou de particuliers (3.2), et quelles sont, aux yeux des personnes interrogées, les conditions indispensables pour être élu (3.3). Une autre section est consacrée au rôle joué par les partis dans la campagne électorale (3.4), et enfin, nous verrons dans quelle mesure les élections à l'exécutif communal sont réellement disputées (3.5).

3.1 La motivation pour devenir membre d'un exécutif

Comme l'indemnité que touchent les membres de l'exécutif est, dans la plupart des cas, négligeable, la décision de se porter candidat est motivée par quantité d'autres raisons. Les motifs les moins avoués sont de nature «extrinsèque», comme l'élan donné à une carrière professionnelle, ou le tremplin susceptible de lancer une carrière politique plus ambitieuse. Les raisons «intrinsèques» sont en revanche beaucoup plus souvent invoquées, comme le désir de participer activement au développement de la commune que l'on habite, de concrétiser ses idées politiques, de mettre ses compétences au service du parti, ou encore de se mettre au service de la commune dans un but désintéressé. Cependant, les résultats empiriques présentés ci-après souffrent du même problème que toutes les enquêtes de ce type: les personnes interrogées n'ont en général pas une vue claire des motifs qui les poussent à agir, et mettent en avant ceux qui, comme le service à la communauté, sont perçus comme particulièrement valorisants sur le plan éthique. Mais même en tenant compte de cette distorsion, les différences que l'on trouve au sein de l'échantillon sondé demeurent pertinentes.

Il ressort du tableau 3.1 que le désir d'influencer l'avenir de la commune figure partout en première place, et particulièrement dans les grandes communes, où les moyens en personnel et financiers offrent objectivement davantage de possibilités de réaliser ses idées. Toutefois, ce désir d'influencer l'avenir de la commune ne doit pas être confondu avec un intérêt «politique», ni avec le désir impérieux de mettre en œuvre ses propres idées. Con-

formément au sentiment qui veut que les affaires communales soient peu polarisées (cf.6.1), les motivations vraiment politiques sont très peu répandues dans les petites communes, mais augmentent fortement dans les communes abritant une population plus importante. Il n'y a pratiquement que dans les villes que l'on trouve des élus qui espèrent faire une carrière politique grâce à leur mandat. Partout, les motifs tenant à la carrière professionnelle ne sont avancés que rarement, ce qui tend à montrer qu'un mandat au sein d'un exécutif n'est pas considéré comme un tremplin permettant de s'élever dans la société.

Il n'est ainsi pas surprenant que le motif altruiste, avec son « engagement au service de la communauté », soit le premier des motifs invoqués, quelle que soit la taille de la commune, mais surtout dans les petites communes, où il est difficile d'imaginer que d'autres motifs puissent jouer un rôle. Il serait faux cependant d'attribuer aux élus des villes des tendances moins altruistes, parce que ces derniers sont d'autant plus nombreux à considérer leur charge comme un service rendu à leur parti ou à n'importe quel autre groupement politique.

Il se dégage ainsi l'impression générale que plus la commune est importante, et plus les motifs peuvent être variés. C'est ce qui permet, même dans les villes, de trouver suffisamment de volontaires pour se porter candidat, malgré la charge de travail que cela représente.

Tableau 3.1: Proportion des membres d'un exécutif indiquant comme important le motif qui les a menés à leur charge, en fonction de la taille de la commune.

	Population								Total	N
	500	5001 1000	1001 2000	2001 5000	5001 10000	10001 20000	20001 50000	50001 +		
Influencer l'avenir de la commune	77	81	84	65	88	91	91	97	83	7810
Intérêt pour la politique	22	29	35	42	55	62	76	77	37	7504
Concrétisation de ses propres idées	22	22	21	22	24	30	41	36	23	7494
Service à la communauté	47	44	43	42	37	37	33	40	43	7592
Service au parti	3	4	5	9	10	13	15	20	7	7170
Utilité pour une carrière politique	2	2	3	3	4	5	5	10	3	7276
Utilité pour une carrière professionnelle	4	5	4	5	4	4	4	0	4	7354
Concerné par un événement	13	9	9	8	6	6	8	3	9	7223

Nous allons maintenant montrer qu'à côté de la taille de la commune, il existe d'autres facteurs qui influencent la motivation.

L'intérêt pour la politique est ainsi beaucoup plus répandu en Suisse alémanique et au Tessin qu'en Suisse romande, où seuls 28 pour cent des élus le jugent important (cf. Tableau 3.2). Ceci reflète le fait que, dans la plupart des cantons romands, les communes jouissent d'une autonomie moindre, et que les exécutifs communaux voient ainsi leur rôle réduit à celui d'une autorité d'exécution chargée de tâches administratives. Comme on pouvait s'y attendre, ce sont les membres du PS qui, quelle que soit la taille de la commune, se sont le plus souvent engagés par intérêt pour la politique. La proportion plus importante de femmes que l'on trouve dans les villes s'explique par le fait que celles-ci sont davantage attirées que les hommes par les partis de gauche. De manière générale, les véritables motifs politiques semblent ne se rencontrer qu'au sein de groupes organisés, alors que les sans-parti indiquent comme motifs des raisons principalement apolitiques.

Une comparaison basée sur l'âge des élus donne une image contrastée. Alors que, dans les très petites communes, ce sont surtout les plus âgés qui se sont engagés pour des motifs politiques, dans les grandes villes, ce sont au contraire les plus jeunes. On ne saurait toutefois en conclure que les jeunes sont généralement plus politisés, parce qu'on peut au contraire penser que seules des personnes très politisées ont une chance d'être élues à de telles fonctions dans un système de milice, ou acceptent de se tenir à disposition en vue de prochaines élections.

Il n'est pas surprenant que ce soient les représentants de la Suisse romande et les sans-parti qui, (et c'est le corollaire de leur peu d'intérêt pour la politique), indiquent le « service à la communauté » comme principal motif de leur engagement (cf. Tableau 3.3). Il est en revanche étonnant de constater que, quelle que soit la taille de la commune, ce sont les femmes qui, le plus souvent, disent s'être engagées dans un but désintéressé.

Tableau 3.2: Proportion des membres d'un exécutif qui désignent l'intérêt pour la politique comme motif important de leur engagement, en fonction de la taille de la commune, de la région linguistique, du sexe et de l'année de naissance.

	500	5001	1001	2001	5001	10001	20001	50001	Total	N
	̄	̄	̄	̄	̄	̄	̄	̄		
Alémaniques	24	30	36	43	56	64	86	80	40	5129
Romands	18	27	27	37	48	50	56	60	28	1839
Tessinois	27	33	44	43	63	50	—	—	38	536
Femmes	23	29	36	42	57	68	91	78	39	1650
Hommes	22	29	34	42	54	59	70	76	36	5738
1930–43	35	42	39	72	46	42	75	—	43	395
1944–53	27	35	37	9	43	67	76	—	42	1932
1954–63	20	27	33	—	41	63	77	—	36	2963
1964–73	19	24	31	—	40	53	67	—	31	1748
1974+	18	38	53	9	50	73	100	—	41	343
PRD	45	36	38	43	53	61	67	71	45	1359
PDC	35	39	41	43	55	57	57	60	44	971
UDC	39	36	44	47	56	57	80	—	47	787
PS	50	45	52	54	65	77	89	82	60	709
Groupe. locaux	36	40	36	44	52	50	80	—	39	354
Sans-parti	17	23	23	27	44	—	—	—	22	2804

Malheureusement, les résultats confirment l'hypothèse que les jeunes sont aujourd'hui moins disposés à se mettre à disposition pour servir la communauté. Alors que, chez les plus âgés, ils sont encore 55 pour cent à avoir indiqué ce motif, la proportion tombe à 31 pour cent chez les jeunes de moins de 35 ans.

Tableau 3.3: Proportion des membres d'un exécutif qui désignent le service à la communauté comme motif important de leur engagement, en fonction de la taille de la commune, de la région linguistique, du sexe et de l'année de naissance.

	500	5001	1001	2001	5001	10001	20001	50001	Total	N
	̄	̄	̄	̄	̄	̄	̄	̄		
Alémanique	44	44	41	40	35	33	30	35	40	5191
Romands	50	45	52	51	50	63	44	—	49	1869
Tessinois	44	37	41	47	40	—	—	—	41	533
Femmes	54	47	49	48	39	41	32	44	48	1694
Hommes	45	43	41	40	36	36	35	38	41	5779
1930–43	53	54	59	59	43	58	—	—	55	413
1944–53	58	50	48	48	43	44	37	—	49	1982
1954–63	48	45	44	40	35	31	40	—	42	2993
1964–73	38	37	37	34	33	26	17	—	36	1740
1974+	32	33	25	29	33	36	—	—	31	341
PRD	33	40	37	39	39	39	20	29	38	1351
PDC	52	39	37	42	32	29	23	40	38	976
UDC	41	42	43	39	34	37	33	—	39	784
PS	46	46	45	44	37	36	27	42	41	712
Group. locaux	54	40	33	40	46	28	61	—	39	356
Sans-parti	47	45	48	48	42	46	—	—	47	2896

érosion, puisque c'est précisément dans ces communes-là que l'on observe de manière continue le phénomène désigné par Putnam comme « la perte du capital social ». Cette tendance générale aura aussi probablement pour conséquence qu'il y aura toujours moins de gens à se porter candidat, dans l'intérêt du parti, pour une fonction de milice dans la commune. Dans le même sens, le tableau 3.4 montre que la proportion des élus motivés par un but désintéressé a continuellement diminué entre la classe d'âge des plus âgés et l'avant dernière des plus jeunes. L'augmentation constatée récemment est

probablement due au fait, en partie tout au moins, que les jeunes engagés en politique constituent une sorte d'élite qui se signale par un intérêt marqué pour la politique et la conscience d'avoir des devoirs en tant que citoyen.

Alors que les trois régions linguistiques se distinguent à peine les unes des autres, on constate à nouveau, si l'on fait une comparaison entre partis, que ce sont surtout les représentants du PS qui se portent candidats par solidarité avec le parti, ce qui entraîne ici aussi un fossé entre les sexes, puisque ce sont surtout les femmes qui, à gauche, sont attirées par la politique.

Tableau 3.4: Proportion des membres d'un exécutif et membres d'un parti qui désignent le désir de servir le parti comme motif important de leur engagement, en fonction de la taille de la commune, de la région linguistique, du sexe et de l'année de naissance

	500	5001 1000	1001 2000	2001 5000	5001 10000	10001 20000	20001 50000	50001 +	Total	N
Alémanique	3	6	6	9	10	12	19	19	13	3234
Romands	14	11	11	17	15	21	8	—	11	777
Tessinois	7	17	11	13	17	—	—	—	13	440
Femmes	3	14	6	12	19	31	14	33	14	934
Hommes	8	8	8	9	9	8	16	14	9	3459
1930–43	19	16	21	22	9	10	—	—	17	413
1944–53	6	10	7	11	11	17	12	19	11	1982
1954–63	5	9	8	8	10	13	17	17	9	2993
1964–73	8	6	5	9	12	11	17	—	8	1740
1974+	4	13	5	13	15	20	—	—	11	341
PRD	8	8	8	10	8	10	7	0	9	1351
PDC	6	11	6	5	6	8	0	—	7	976
UDC	6	7	6	12	12	11	30	—	10	784
PS	9	8	14	16	19	22	20	33	16	712
Group. locaux	7	12	5	13	6	21	—	—	10	356

3.2 Le chemin menant à la candidature

Lorsqu'il s'agit de repourvoir les sièges d'organes cantonaux ou fédéraux, le choix des candidats est en général l'affaire des partis. Le particulier qui, de sa propre initiative, aspirerait à assumer un tel mandat, devrait commencer par s'attirer l'attention bienveillante d'un parti.

Au niveau communal, les conditions sont différentes, et cela pour quatre raisons:

- Souvent (c'est surtout le cas des petites communes), il n'existe pas formellement de section du parti qui serait à même de prendre en main le processus de sélection des candidats;
- Par manque de candidats dans leurs propres rangs, les partis sont souvent obligés de recourir à des personnes de l'extérieur;
- Grâce à des coûts de campagne moindres, il est plus facile pour un particulier de se faire élire sans bénéficier du soutien d'un parti;
- En tant que porte d'entrée pour ceux qui se lancent en politique, les communes dépendent de candidats qui n'ont encore aucune expérience politique et ne font partie d'aucun réseau.

Il n'est ainsi pas étonnant que, dans les petites communes, on trouve surtout des processus de sélection informels, qui sont pilotés par quelques personnalités locales, et que les initiatives émanant des partis ou d'autres groupes formels n'aient qu'une importance secondaire. (cf. Tableau 3.5). Un processus que l'on rencontre souvent est la « cooptation », qui consiste pour les élus à veiller eux-mêmes à repourvoir les sièges devenus vacants, et parfois même à recruter leur propre successeur. Dans les communes urbaines, presque tous les candidats sont poussés à se porter candidats par leur parti, et aussi parfois par des associations locales. Dans les petites communes, ces dernières sont inexistantes, ou n'ont en tout cas aucune influence sur le choix des candidats. Alors que l'activité des associations structurées augmente fortement dans les villes, c'est dans les communes de taille moyenne (1000 à 5000 habitants) que la tendance des partis à recruter des candidats hors de leurs rangs est la plus grande. Ce sont les communes dans lesquelles il existe bien une section locale du parti, mais dont les membres qui constituent sa base présentent souvent des qualités insuffisantes. Indépendamment de la taille de la commune, il semble qu'une candidature sur cinq est le fruit d'une initiative individuelle, alors que les quatre autres candidats se sont décidés à la suite des encouragements qu'ils ont reçus. Ces invitations externes sont

beaucoup plus répandues en Suisse alémanique que dans les deux autres régions linguistiques, où (et principalement dans les petites communes), une proportion très élevée des personnes interrogées indiquent avoir fait acte de candidature à l'exécutif de leur propre chef (cf. Tableau 3.6). Au Tessin, il est caractéristique que le processus de désignation des candidats, même dans les plus petites communes, se déroule sous le contrôle du parti, beaucoup plus que dans les autres régions linguistiques, alors que les encouragements à se porter candidat prodigués par des personnes habitant la commune constituent une pratique beaucoup moins répandue. Il est propre à la Suisse alémanique que, dans les communes de taille moyenne, des personnes extérieures au parti soient assez souvent poussées à se porter candidat, et que les pressions des associations locales soient d'autant plus fréquentes que la commune est importante. Si l'on compare les tranches d'âges, on constate que le recrutement par les soins du parti est devenu plus rare au sein de la jeune génération, c'est dire ceux nés après 1964. Une analyse plus précise montre que cette tendance n'est pas due à l'influence de quelques personnalités de partis tiers ou d'associations locales, mais bien à l'augmentation du nombre de candidatures spontanées (cf. Tableau 3.6). Il semble qu'on observe ici une tendance « individualiste », qui n'a pas encore triomphé dans les grandes villes.

Tableau 3.5: Proportion des membres d'un exécutif communal et origine de leur décision de se porter candidat, en fonction de la taille de la commune.

Décision prise	500	5001 1000	1001 2000	2001 5000	5001 10000	10001 20000	20001 50000	50001 +	Total	N
Initiative personnelle	19	18	18	17	17	22	20	16	18	7891
Une personnalité locale	81	68	52	44	34	32	21	19	56	7891
Son propre parti politique	12	29	49	64	78	83	89	97	47	7891
Un autre parti politique	7	13	22	20	15	12	7	10	16	7891
Une association locale	1	2	2	6	12	20	23	48	5	7891

Tableau 3.6: Proportion des membres d'un exécutif communal et origine de leur décision de se porter candidat, en fonction de la taille de la commune, de la région linguistique et de l'année de naissance.

	500	5001 1000	1001 2000	2001 5000	5001 10000	10001 20000	20001 50000	50001 +	Total	N
Initiative personnelle										
Alémanique	9	10	12	14	14	22	18	15	13	5334
Romands	29	31	26	26	22	17	23	20	28	1978
Tessinois	27	31	38	34	45	20	—	—	33	579
1930–43	18	20	19	20	11	18	—	—	18	440
1944–53	18	20	19	14	15	20	24	18	17	2062
1954–63	16	16	15	17	17	22	19	16	16	3110
1964–73	24	18	21	19	18	22	17	—	21	1794
1974+	20	30	23	23	29	27	—	—	24	353
Son propre parti politique										
Alémanique	11	28	46	62	76	80	89	—	49	5334
Romands	6	18	44	66	89	95	88	—	33	1978
Tessinois	49	71	78	84	81	—	—	—	70	579
1930–43	17	43	51	69	89	91	—	—	51	395
1944–53	15	28	50	69	78	81	93	—	52	1932
1954–63	12	30	49	63	79	84	86	—	48	2963
1964–73	10	28	45	58	76	81	83	—	39	1748
1974+	10	29	43	53	68	82	—	—	36	343
Un autre parti politique										
Alémanique	8	17	26	23	17	14	5	—	19	5334
Romands	4	6	13	8	5	5	12	—	7	1978
Tessinois	16	12	12	14	10	—	—	—	13	579
Une association locale										
Alémanique	2	2	2	7	14	22	34	54	6	5334
Romands	1	3	4	6	5	8	4	—	3	1978
Tessinois	1	1	1	2	0	0	—	—	1	579
Une personnalité locale										
Alémanique	86	72	54	44	34	33	16	23	55	5334
Romands	81	70	53	46	40	27	35	—	63	1978
Tessinois	60	39	29	27	29	40	—	—	39	579

3.3 Le soutien pendant la campagne

Le chemin qui mène à la fonction de conseiller communal implique de mener une campagne plus ou moins animée (cf. 3.6). Il nous intéresse ici d'examiner la question de savoir sur quel soutien un candidat peut compter, et dans quelle mesure.

Aux dires mêmes des candidats, le principal soutien qu'ils reçoivent émane de leur famille et de leurs proches. La moitié des personnes interrogées déclarent avoir reçu un appui important de leur part. En second lieu, on trouve les partis locaux, suivis de quelques personnalités. Le commerce local, les associations et les groupements non partisans jouent un rôle nettement moindre, alors que les médias, les conseillers politiques, les associations de quartier et les syndicats ne jouent pratiquement aucun rôle, en tout cas si l'on examine les communes dans leur ensemble.

Il est important de tenir compte de *la taille de la commune*, parce qu'une campagne électorale dans une petite commune, où tout le monde se connaît, n'est pas à comparer avec celle que l'on mène dans une grande ville où règne l'anonymat. On observe d'abord de grandes différences dans le soutien fourni par le parti. Dans les communes de plus de 2000 habitants, plus des deux tiers des élus indiquent avoir été fortement soutenus par la section locale de leur parti, alors que cette proportion est beaucoup plus faible dans les petites communes, où souvent ces sections n'existent pas (cf. Tableau 3.7). On constate donc, de manière générale, que le soutien gagne en intensité avec la taille de la commune.

En Suisse romande et au Tessin, on accorde davantage d'importance qu'en Suisse alémanique au soutien fourni par des personnalités, des membres de la famille ou des connaissances. Si les partis locaux, en Suisse romande, sont considérés comme peu importants, cela est principalement dû au fait qu'il y a peu de partis locaux dans les nombreuses communes que compte le canton de Vaud. Si l'on considère *les régions confessionnelles*, on constate que, dans les régions catholiques, il y a davantage de soutien à attendre de la part des partis locaux, et de certaines catégories de personnes (connaissances, membres de la famille, personnalités locales).

Si l'on fait une distinction selon *les sexes*, on observe que les femmes peuvent compter davantage sur un soutien de la part du cercle de la famille et des connaissances, de quelques personnalités locales ou de conseillers externes, alors que, chez les hommes, le soutien fourni par les associations et le monde économique local joue un rôle plus important (cf. Tableau 3.8).

Selon *l'âge* des membres de l'exécutif, on peut s'attendre à ce que le soutien qu'ils reçoivent émane de groupes différents. C'est ainsi que les membres plus âgés sont plus fortement ancrés dans les structures communales traditionnelles, telles que le monde économique local et les associations, alors que les membres de l'exécutif plus jeunes peuvent davantage compter sur le soutien de leur milieu personnel et professionnel. Même si les différences ne sont pas marquées, les résultats du sondage confirment les hypothèses que l'on pouvait faire. Il est également frappant de constater que les plus de 50 ans bénéficient d'un soutien un peu plus fort de la part des partis politiques.

Chez *les sans-parti*, on remarque qu'ils ne réussissent pas à compenser l'absence de soutien de la part d'un parti par un soutien plus fort que fourniraient d'autres acteurs, et que, de manière générale, ils reçoivent un soutien moindre, de quelque côté que ce soit. La seule exception est celle des associations de quartiers, qui soutiennent des candidats hors partis un peu plus souvent que d'autres candidats. Il n'est pas étonnant non plus que seul un petit nombre des candidats hors partis (10%) bénéficient de l'appui des partis locaux. On constate également certaines différences en *fonction de l'appartenance partisane* des membres de l'exécutif, mais ces différences reflètent vraisemblablement l'implantation très diverse des partis selon la taille de la commune, comme aussi la proximité politique par rapport à certains cercles de la société. Les conseillers communaux membres du PS ont reçu assez fréquemment le soutien de leur parti, et très fréquemment celui des syndicats, alors que les conseillers communaux membres des autres partis ont très fréquemment reçu le soutien du monde économique local.

Tableau 3.7: Soutien reçu par les candidats, en fonction de la taille de la commune, de la région linguistique et de la confession.

	Tous	499	500	1000	2000	5000	10000	20000	50000	50000+	D	F	I	Cath.	Mixtes	Prot.
Membres de la famille ou connaissances	52.5	45.8	50.5	50.6	55.9	56.5	58.3	75.6	75.9	45.9	63.9	74.0	64.1	50.7	47.1	
Partis locaux	48.5	11.9	27.7	48.4	68.1	79.4	76.7	87.6	87.1	53.0	34.3	62.9	58.6	47.8	43.4	
Personnalités locales	46.8	47.8	47.0	45.8	46.4	42.0	51.7	63.6	76.7	39.5	60.0	69.5	54.1	42.0	45.1	
Groupes hors partis	19.9	13.5	18.9	22.4	21.2	20.4	25.5	28.9	27.6	20.8	15.8	25.2	21.3	21.1	18.6	
Associations locales	17.5	11.0	16.8	19.5	20.3	17.4	18.8	28.6	10.0	16.7	18.3	21.6	20.0	19.4	15.3	
Commerce locale	11.3	5.5	7.2	10.4	15.8	15.3	17.4	19.0	24.1	13.8	5.5	7.5	10.6	13.3	10.8	
Associations de quartier	6.9	7.1	7.3	6.8	6.9	5.1	6.3	9.8	14.3	6.2	6.4	13.5	8.6	7.9	5.4	
Conseillers politiques	3.5	3.6	3.6	3.1	3.5	4.0	3.4	6.1	14.3	2.7	6.5	1.7	5.0	2.4	3.3	
Médias	2.5	0.7	1.0	1.6	3.8	3.9	6.2	9.2	7.1	2.6	2.3	2.7	2.4	2.5	2.6	
Syndicats	0.9	0.2	0.3	0.8	1.1	1.1	1.5	5.9	13.8	0.8	1.0	1.7	0.8	0.7	1.0	

Tableau 3.8: Soutien reçu par les candidats, en fonction du sexe, de l'âge et de l'appartenance partisane.

	Tous	Femmes	Hommes	65+	55	45	35	Moins	PRD	UDC	PDC	PS	Sans-parti
Membres de la famille ou connaissances	52.5	62.2	49.6	44.8	51.4	53.7	51.7	58.8	56.8	47.6	63.4	56.8	45.0
Partis locaux	48.5	48.6	48.6	45.9	51.1	50.2	44.0	44.8	70.2	64.4	74.4	78.8	9.8
Personnalités locales	46.8	51.7	45.2	48.4	47.6	46.2	45.7	48.5	51.0	36.2	50.0	46.0	46.3
Groupes hors partis	19.9	20.6	19.8	21.8	23.3	19.9	16.3	16.4	18.0	16.6	18.5	19.6	17.5

Continuation Tableau 3.8

	Tous	Femmes	Hommes	65+	55	45	35	Moins	PRD	UDC	PDC	PS	Sans-parti
Associations locales	17.5	16.1	17.7	16.6	20.0	16.8	15.8	16.3	20.3	21.3	22.5	14.1	14.0
Commerce locale	11.3	7.7	12.3	14.4	13.2	11.6	9.1	6.0	16.5	20.5	13.2	1.7	7.0
Associations de quartier	6.9	7.2	6.8	6.8	6.5	7.0	7.0	7.2	5.3	5.7	8.5	6.4	7.4
Conseillers politiques	3.5	6.1	2.8	1.9	3.1	3.3	4.5	3.7	3.1	2.3	6.8	3.4	2.8
Médias	2.5	2.9	2.4	4.4	4.2	1.7	1.5	2.8	4.9	2.2	3.4	3.6	0.7
Syndicats	0.9	1.1	0.8	1.4	1.4	0.7	0.6	0.3	0.2	0.1	0.4	5.8	0.3

3.4 Les conditions pour être élu

Depuis plus de vingt ans, les administrations communales et les partis locaux se plaignent des très grandes difficultés qu'il y a à recruter de bons candidats pour les élections à l'exécutif. La crainte d'un échec électoral ne saurait être la principale raison d'un tel manque d'intérêt, puisque seuls 15 pour cent des sièges à repourvoir font l'objet d'une élection disputée, c'est à dire avec un résultat serré et difficile à prévoir. (cf. chap. 3.6). L'importance de l'élection à l'exécutif communal découle du fait que la préparation des élections et le recrutement des candidats font partie des tâches principales incombant aux partis locaux (Geser et al. 2003: 24).

Pour de futurs candidats, il pourrait être intéressant de connaître les principaux facteurs menant au succès. Les résultats de notre enquête montrent qu'il n'existe pas un facteur déterminant qui serait à lui seul gage de succès, mais un ensemble d'éléments qui influencent la campagne électorale. Il est étonnant de constater que la taille de la commune ne joue que peu de rôle sur la composition de ces facteurs de succès, même si l'on constate quelques légères différences entre petites et grandes communes.

La condition la plus importante se révèle être la « notoriété » du candidat au sein de la population. Près de 40 pour cent des conseillers communaux qui ont mené une campagne électorale considèrent la notoriété comme un facteur important de succès (cf. Tableau 3.9). L'importance de la notoriété tend à croître avec la taille de la commune. Dans les très petites communes, où tout le monde se connaît, la condition principale est de mener une existence qui ne prête pas à la critique et de vivre au sein d'une famille traditionnelle.

Les aspects politiques sont en revanche moins déterminants. Comparée à la notoriété et à la situation de famille, l'appartenance à un parti ou à un groupement local exerce une influence moindre sur le sort des urnes. L'appartenance politique des candidats ne joue qu'un rôle marginal dans les très petites communes. Dans les villes, où les partis jouent un rôle central dans le système politique, l'appartenance politique n'intervient qu'en deuxième position, après la notoriété. Outre les trois facteurs qui ont déjà été mentionnés, on peut citer également les qualifications professionnelles et les activités menées dans la cadre de la vie associative. Le niveau de formation et le réseau tissé au sein de cercles influents sont en revanche considérés comme relativement sans importance.

Le nombre de facteurs cités par les membres d'un exécutif tend à croître avec la taille de la commune. Cela vaut particulièrement pour la notoriété des candidats, l'importance des groupements politiques et le niveau de formation. Une exception importante est constituée par le style de vie familiale, qui joue un rôle central dans les communes petites et moyennes, mais perd de son importance dans les villes.

Tableau 3.9: Facteurs importants pour être élu*, en fonction de la taille de la commune.

	499	500-999	1000-1999	2000-4999	5000-9999	10000-19999	20000-49999	+50000	Total	N
Notoriété	17.1	27.0	35.8	44.3	49.5	56.4	57.1	54.8	38.8	4720
Vie familiale	25.9	28.2	29.8	26.6	26.0	21.4	17.4	12.9	26.7	4709
Qualifications professionnelles	19.5	21.5	22.7	26.8	28.0	26.8	32.1	26.7	24.6	4699
Groupement politique	7.6	15.4	17.7	27.1	34.5	37.6	54.8	51.6	23.7	4701
Vie associative	17.7	20.0	21.8	23.6	28.1	26.4	35.3	25.8	23.1	4727
Connaissances professionnelle spécifiques	19.8	20.7	22.3	19.8	20.9	14.8	18.6	25.8	20.2	4699
Résidence de longue date	19.0	21.2	21.5	20.2	19.1	17.2	20.9	10.0	20.1	4745
Autres fonctions communales	12.0	12.2	13.6	18.1	15.6	21.2	20.0	20.7	15.6	4662
Niveau de formation	12.6	13.3	12.2	11.7	13.2	11.2	19.0	23.3	12.5	4670
Relations	7.4	10.2	9.7	11.3	11.8	15.0	16.9	3.2	10.7	4599

* Uniquement les membres de l'exécutif qui ont dû affronter un concurrent lors de leur première élection

Une comparaison fondée sur les régions linguistiques montre des différences parfois considérables. Si les résultats en Suisse coïncident avec les résultats globaux, la Suisse romande et le Tessin jugent ces facteurs différemment (cf. tableau 3.10). En Suisse romande, les membres des exécutifs sont généralement réservés quant à l'appréciation des conditions du succès, et les différences sont faibles entre les différents facteurs indiqués. La condition la plus importante est très clairement l'implication dans la vie associative, suivie du fait de résider depuis longtemps dans la commune. La notoriété au sein de la population est en revanche jugée insignifiante. Au Tessin, celle-ci est considérée comme la condition la plus importante, à l'instar de la Suisse alémanique. Pour ce qui est des autres facteurs, les résultats en Suisse méridionale

s'écartent fortement de ceux de la Suisse alémanique. Les partis y jouent un rôle beaucoup plus important, et le niveau de formation ainsi que le fait de résider depuis longtemps dans la commune sont considérés comme des facteurs déterminants.

Les différences entre régions rurales et agglomérations ne sont pas marquées. Dans les communes urbaines, la notoriété est jugée un peu plus importante, alors qu'à la campagne, une vie familiale sans histoires a davantage d'impact. En outre, dans les agglomérations, l'appartenance à un parti et l'implication dans la vie associative ont une importance plus grande, et le fait d'avoir exercé précédemment un mandat dans la commune constitue également un avantage.

Tableau 3.10: Facteurs importants pour être élu, en fonction de la région linguistique et de la situation (ville / campagne)

	Suisse alémanique	Suisse romande	Tessin	Cam-pagne	Agglomérations	Villes
Notoriété	47.8	8.3	42.2	33.8	44.9	38.8
Vie familiale	30.1	18.9	18.7	29.6	23.2	26.7
Qualifications professionnelle	25.4	21.7	25.3	22.1	28.3	24.6
Groupement politique	22.5	21.7	38.7	18.9	30.5	23.7
Vie associative	19.9	31.2	27.7	21.7	25.2	23.1
Connaissances prof. spécifiques	19.9	19.4	25.1	19.9	20.8	20.2
Résidence de longue date	16.8	24.5	34.9	19.6	20.7	20.1
Autres fonctions communales	14.2	17.8	21.1	13.0	18.7	15.6
Niveau de formation	10.0	13.5	30.0	11.1	14.7	12.5
Relation	10.6	10.1	13.5	9.2	12.8	10.7

La place centrale qu'occupe la notoriété comme facteur de succès ne saurait étonner personne. On est davantage surpris par l'importance attribuée à la vie de famille. Cela montre la place accordée à un style vie stable et traditionnel, principalement dans les petites communes, pour occuper un siège au sein de l'exécutif. L'importance attribuée aux qualifications professionnelles laisse penser que les compétences personnelles jouent souvent un rôle plus important que les aspects politiques. L'importance de ceux-ci dépend à nou-

veau fortement de la taille de la commune. Secondaire dans les petites communes, l'importance de l'appartenance à un parti apparaît décisive dans les villes, à côté du facteur lié à la notoriété.

Il est intéressant de relever l'appréciation différente des facteurs de succès dans les différentes régions linguistiques. Alors qu'en Suisse romande, l'implication dans la vie associative se voit attribuer une importance supérieure à la moyenne, en Suisse méridionale, malgré la petitesse des communes, ce rôle revient aux partis politiques. Frappant est également le fait qu'en Suisse romande et au Tessin, on n'accorde qu'une importance secondaire au style de vie familiale.

3.5 Soutien accordé et combat mené par les partis pendant la campagne électorale

La pénurie de candidats dont les communes ont eu pour effet que, lors des dernières élections à l'exécutif, il n'y avait que 60 pour cent des communes dans lesquelles le nombre de candidats était supérieur à celui des sièges à pourvoir. Quel a été le rôle des partis lors de ces campagnes électorales? Dans quelle mesure ont-ils soutenu ou combattu les candidats qui n'étaient pas des leurs? Il ressort tout d'abord du tableau 3.11 que les partis soutiennent plus souvent qu'ils ne combattent. Cette constatation est particulièrement frappante chez les partis bourgeois. Le résultat dépend cependant fortement de la taille de la commune. Dans les communes petites et moyennes, ainsi que dans les petites villes, il y a davantage de conseillers communaux soutenus des deux côtés que de conseillers communaux attaqués des deux côtés. Les deux grands partis assument là une fonction plutôt intégratrice, s'efforçant d'intégrer à leur propre camp les candidats qui se réclament du même contexte idéologique. Dans les grandes villes, de telles alliances sont sensiblement plus rares, les adversaires étant combattus avec des armes beaucoup plus aiguisées.

Dans l'ensemble, le PRD est le parti qui soutient le plus volontiers des candidats extérieurs au parti. Dans les petites et moyennes communes, aucune activité n'est à signaler du côté des verts. Leur influence se limite aux villes. Presque tous les conseillers communaux actuels ont eu à subir l'intervention, positive ou négative, des autres partis lors de la campagne électorale. Un conseiller communal sur huit a dû se passer du soutien d'un parti tiers, et 15 pour cent n'ont vu leur candidature combattue par personne.

Tableau 3.11: Nombre de conseillers communaux* soutenus par les partis lors de la campagne électorale, en fonction de la taille de la commune.

	499	500-999	1000-1999	2000-4999	5000-9999	10000-19999	20000-49999	+50000	Total	N=
PRD										
Soutien	3.8	11.4	19.5	28.2	34.2	26.6	28.4	14.3	20.9	778
Conflit	3.4	8.0	12.5	14.5	16.4	21.6	38.8	47.6	12.9	482
PDC										
Soutien	4.3	8.3	11.2	16.6	21.7	27.5	19.4	21.7	14.1	574
Conflit	4.8	8.3	10.1	9.6	12.2	12.6	17.9	26.1	9.7	392
UDC										
Soutien	5.7	8.9	13.1	23.1	21.3	23.7	15.3	17.9	16.3	671
Conflit	2.7	9.4	12.4	17.1	19.6	27.9	41.7	50.0	14.9	612
PS										
Soutien	4.1	7.5	9.9	16.8	19.0	19.0	35.1	31.3	12.9	541
Conflit	5.2	6.1	12.6	17.3	22.7	26.9	28.1	31.3	14.4	603
Verts										
Soutien	2.6	3.6	3.5	3.8	8.5	21.0	33.3	50.0	6.1	266
Conflit	1.7	1.4	1.7	3.6	6.9	9.7	11.6	20.8	3.7	171
Sans-parti										
Soutien	33.6	24.7	11.8	5.7	4.0	3.9	1.2	0.0	12.7	164
Conflit	17.4	15.4	16.9	13.0	14.9	13.8	11.6	12.9	15.0	484

*sans les candidats du parti, et uniquement les membres de l'exécutif qui ont dû affronter un concurrent aux élections

Si l'on classe les membres de l'exécutif en fonction du parti auquel ils appartiennent, on voit mieux les coalitions qui se forment du côté bourgeois et du côté de la gauche. Dans le camp bourgeois, le PRD occupe une position intermédiaire, en ce sens qu'il accorde un soutien égal aux candidats UDC et PDC (cf. Tableau 3.12). L'UDC et le PDC mettent clairement la priorité sur les candidats PRD. A gauche, le PS soutient beaucoup plus fortement les candidats des verts que ce n'est le cas en sens inverse. Deux tiers des conseillers communaux des verts ont reçu le soutien du PS, alors que seul un quart des socialistes ont reçu le soutien des verts. Il existe toutefois des liens entre les camps idéologiques. C'est ainsi que le PS a accordé un soutien actif à un conseiller communal PDC ou PRD sur six. Inversement, plus de 10 pour cent des candidats du PS ont reçu l'appui du PRD ou du PDC.

Tableau 3.12: Nombre de conseillers communaux* soutenus par les partis lors de la campagne électorale, en fonction du parti.

Appartenance partisane des membres de l'exécutif	Soutien fourni par:				
	UDC	PRD	PDC	PS	Verts
UDC		34.1	11.9	8.9	0.6
PRD	29.5		25.9	15.7	1.8
PDC	15.2	32.3		17.9	3.5
PS	6.4	13.1	11.6		26.5
Verts	2.0	6.0	6.0	66.2	

*sans les candidats du parti, et uniquement les membres de l'exécutif qui ont dû affronter un concurrent aux élections

A la question de savoir avec quelle intensité les partis combattent leurs adversaires politiques, l'antipathie des partis bourgeois à l'égard des verts est plus grande encore qu'à l'égard des socialistes (cf. Tableau 3.13). Étonnamment, les représentants du PDC sont attaqués sévèrement par les représentants de l'UDC et du PRD. Les verts ne combattent pas les autres partis lors des campagnes électorales, mais se concentrent plutôt sur les thèmes qui leur sont chers. Cela est peut-être aussi dû au fait qu'il n'y a que peu de communes où les verts présentent des candidats.

Tableau 3.13: Nombre de conseillers communaux* combattus par les partis lors de la campagne électorale, en fonction du parti.

Appartenance partisane des membres de l'exécutif	Combat mené par:				
	UDC	PRD	PDC	PS	Verts
UDC		6.2	8.2	22.1	5.4
PRD	8.1		12.3	17.2	5.5
PDC	15.8	14.1		11.7	3.0
PS	29.7	23.8	12.3		0.6
Vertrs	38.0	36.0	18.0	2.0	

* sans les candidats du parti, et uniquement les membres de l'exécutif qui ont dû affronter un concurrent aux élections

Jusqu'à maintenant, nous ne nous sommes occupés qu'un peu plus de la moitié des membres d'un exécutif. Quelle est la place des sans-parti, sachant qu'ils constituent le «groupement» politique le plus important? Sont-ils des combattants solitaires, ou au contraire des partenaires qui méritent d'être pris au sérieux par les autres partis? Les résultats confirment plutôt la première hypothèse, parce qu'ils ne reçoivent que peu de soutien de la part des partis. Un tiers des candidats hors partis n'a même reçu aucun soutien de la part des autres partis (cf. Tableau 3.14). Il faut toutefois tenir compte à ce propos que les sans-parti sont surtout présents dans les petites communes, là où il n'y a pas ou que peu de partis actifs. Le soutien le plus fort en faveur des sans-parti émane de l'UDC et du PRD, qui ont accordé leur appui à plus de 10 pour cent des sans-parti. La proportion des sans-parti dont la candidature a été combattue est encore plus faible, le seul parti qui se distingue parmi les adversaires étant l'UDC, qui semble être le parti qui divise le plus parmi les sans-parti.

Tableau 3.14: Nombre de conseillers communaux sans-parti soutenus ou combattus par les partis lors de la campagne électorale.

	UDC	PRD	PDC	PS	Verts	Sans-parti
Soutenus par:	12.5	11.7	7.0	6.5	2.2	34.2
Combattus par:	7.2	3.8	3.1	3.5	1.1	18.0

S'agissant des coalitions et des hostilités auxquelles on assiste au niveau communal, plusieurs constatations sautent aux yeux. Il n'est pas étonnant que, dans l'ensemble, l'intensité de la campagne augmente avec la taille de la commune. Il est en revanche surprenant de constater les différences que l'on trouve entre le camp bourgeois et la gauche, et qui sont principalement le reflet de la désunion régnant au sein des partis bourgeois dans les grandes villes et les centres urbains. Du côté bourgeois, les alliances sont beaucoup plus fréquentes dans les communes moyennes et les villes de petite taille que dans les grandes villes. En revanche, les bourgeois se manifestent plus souvent dans les grandes villes pour combattre leurs adversaires politiques. Parmi ceux-ci, on ne compte pas seulement les candidats de la gauche, mais également des candidats bourgeois. Dans le camp de la gauche, la situation est plutôt inverse. Le PS et les verts ne forment de coalitions que dans les grandes villes, les uns et les autres ayant pour pratique de suivre des voies séparées.

3.6 Bataille électorale ou absence de concurrence?

Dans quelle mesure les élections communales sont-elles réellement disputées? D'après les résultats de notre enquête, les mandats communaux ne paraissent pas être particulièrement recherchés (cf. Tableau 3.15). Près de 40 pour cent des membres d'un exécutif disent n'avoir pas eu besoin d'affronter un adversaire lors de leur première élection. Parmi les 60 pour cent qui faisaient face à un concurrent, ils sont 80 pour cent à avoir été confortablement élus. Cela signifie, en d'autres termes, que seuls 15 pour cent des sièges à repourvoir au sein de l'exécutif ont fait l'objet d'une véritable lutte politique.

Si l'on regarde les postes de président de commune, on constate avec surprise que la concurrence était à peine plus forte que pour les autres postes de l'exécutif. Plus d'un tiers des présidents de commune n'ont pas eu à affronter d'adversaire. Lorsqu'il y a eu véritablement une bataille électorale, il était encore plus rare d'aboutir à un résultat serré que dans le cas des autres membres de l'exécutif.

Il peut y avoir plusieurs raisons à la faiblesse de la concurrence lors des élections communales. Il est possible que les rapports au sein et entre les partis soient à ce point stables et clairs que les candidats présentés ont de grandes chances d'être élus. Il est possible aussi que l'on ne trouve pas assez de candidats sérieux, de sorte qu'il n'y pas véritablement d'élections permettant aux électeurs de faire un choix entre plusieurs candidats de même valeur.

En ce qui concerne *le sexe*, on peut répondre ici à la question de savoir si, aujourd'hui encore, les femmes rencontrent plus de difficultés que les hommes à s'imposer lors des élections communales. Il semble – à tout le moins pour les femmes qui ont pu se décider à se porter candidate – que ce ne soit pas le cas. Les femmes interrogées parmi les membres d'un exécutif sont même moins nombreuses que les hommes à dire avoir dû affronter un adversaire et obtenu un résultat serré. Les écarts sont toutefois ténus. Les différences les plus importantes résident dans l'âge des candidats. Il semble ici que les jeunes aient moins souvent à faire face à de la concurrence. Lorsque cela a été le cas, le résultat était à leurs yeux plutôt serré.

Si l'on considère enfin *l'appartenance au parti*, on constate sans surprise que ce sont les conseillers communaux du PS qui ont eu le plus souvent à affronter un adversaire, et que ce sont eux également chez qui les résultats étaient le plus serrés. On peut supposer que la raison en est le rôle d'outsider que joue le PS dans un domaine – la politique locale – dominé principale-

ment par les partis bourgeois. Toutefois, cela pourrait aussi avoir un lien avec la structure des communes dans lesquelles le PS est bien représenté. Dans les communes d'une certaine importance, il faut s'attendre à des discussions politiques plus vives, et ce sont également dans ces communes-là que le PS est fortement représenté.

On observe effectivement que la taille de la commune exerce une grande influence sur la concurrence que les candidats doivent affronter (cf. Graphique 3.1). Dans les communes de moins de 2000 habitants, plus de la moitié des candidats ont été élus sans qu'ils aient à combattre. Dans les très grandes communes, et surtout dans les villes, il est rare en revanche qu'un candidat soit élu sans avoir eu à affronter un concurrent. Lorsqu'il s'agit de « vraies » élections, le résultat s'avère serré pour 20 à 30 pour cent des candidats. Ce chiffre est toutefois indépendant de la taille de la commune.

Si l'on se penche à nouveau sur le lien entre l'appartenance à un parti et la situation de concurrence électorale qui règne entre les groupes politiques des très grandes communes, les différences deviennent moins sensibles. Dans ce cas de figure, les membres de l'exécutif, quel que soit leur parti, ont tous dû lutter dans la même mesure pour l'emporter sur leurs concurrents. Les résultats ont cependant été souvent plus serrés pour les membres du PS et de l'UDC.

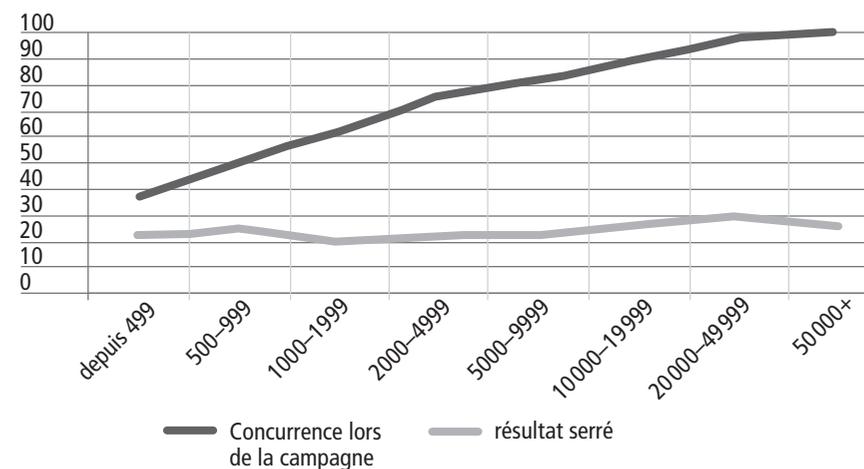
Si on regarde les régions linguistiques, on est frappé par la forte polarisation qui règne au Tessin (cf. Graphique 3.2). En Suisse italienne, les membres d'un exécutif admettent plus fréquemment qu'ils ont dû affronter un adversaire et que le résultat était serré. En Suisse alémanique, la concurrence est plus fréquente qu'en Suisse romande, mais les résultats y sont généralement moins serrés. Il n'y a en revanche pas de grande différence si l'on examine les choses en fonction de la confession. Dans les régions catholiques, les élections ne sont pas moins disputées et il y a même davantage de résultats serrés, mais ce résultat est avant tout dû au canton du Tessin.

En résumé, on constate que c'est avant tout dans les très grandes communes que l'on assiste à de « vraies » élections pour repourvoir les sièges à l'exécutif, avec la possibilité pour les électeurs de procéder à un véritable choix entre plusieurs candidats. Dans les petites communes en revanche, les candidats ne font en quelque sorte qu'être confirmés. La cause en est principalement le manque de candidats adéquats. Il est dès lors d'autant plus étonnant que ce soit précisément dans les petites communes que l'on trouve le taux de participation le plus élevé (cf. Ladner 2008).

Tableau 3.15: Concurrence lors de la campagne et résultat serré, en fonction du sexe, de l'âge et du parti.

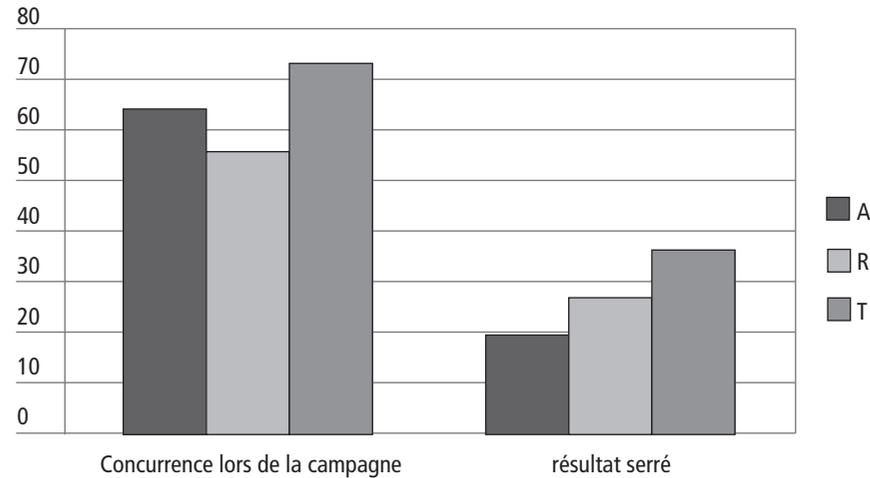
	Concurrence		Résultat serré	
	%	N	%	N
Tous	61.8	7888	22.6	4863
Président	64.3	1640	18.4	1048
Autres membres de l'exécutif	61.2	6174	23.7	3773
Hommes	62.8	5987	22.9	3751
Femmes	58.6	1770	21.6	1032
65+	63.5	441	17.3	277
55 à 64	66.9	2059	20.1	1374
45 à 54	62.9	3106	23.6	1950
35 à 44	55.0	1790	23.6	983
Moins de 35	54.7	353	33.0	191
PRD	71.2	1478	24.1	1043
UDC	68.3	976	19.2	667
PDC	68.3	1083	21.0	738
PS	77.6	767	34.5	595
Sans-parti	45.4	2811	17.1	1273

Graphique 3.1: Concurrence lors de la campagne et résultat serré, en fonction de la taille de la commune





Graphique 3.2: Concurrence lors de la campagne et résultat serré, en fonction de la région linguistique.



4 Le mandat à l'exécutif

Celui qui assume un mandat au sein d'un exécutif communal doit être prêt à accomplir des tâches de nature très diverses (telles que traitement d'oppositions, rédaction de propositions à l'appui d'un projet, etc.), qui souvent ne sont pas planifiables dans le temps. Dans les domaines où les recours sont presque systématiques, comme celui des constructions, ces contraintes entraînent de grandes difficultés de recrutement. Le fait que ces tâches soient dictées de l'extérieur rétrécit en effet le champ de recrutement par rapport aux mandats qu'offre le législatif, où l'on peut davantage déterminer librement l'intensité et la manière avec laquelle on entend s'engager en politique.

Ce sont surtout les jeunes, soucieux de leur carrière professionnelle, qui ne sont pratiquement plus en mesure d'assumer, comme milicien, un mandat au sein d'un exécutif, parce que l'activité professionnelle et la formation continue exigent un engagement permanent, et que, dans une économie de plus en plus dominée par des entreprises et des managers étrangers, les absences nécessitées par l'exercice d'un tel mandat recueillent de moins en moins de compréhension de la part de l'employeur. Dans quelques communes, le manque de candidats a pour conséquence que l'on force gentiment les candidats à s'engager dans la durée, l'élu étant tenu de rester à disposition pour plus d'une législature, à moins qu'il n'ait des motifs valables (des raisons de santé, par exemple) de se retirer.

Ce qui complique encore les choses, c'est que contrairement à ce qui est le cas au sein d'un parlement, un mandat à l'exécutif ne consiste pas en premier lieu à exprimer des idées politiques, mais à faire preuve de compétences (par exemple professionnelles) qui sont importantes lorsqu'il s'agit de diriger l'administration, d'élaborer des décisions nécessitant une bonne connaissance du domaine, et d'entretenir de bons rapports avec la population.

Même dans les petites communes, il existe dans la plupart des cas une répartition des tâches qui fait que chaque conseiller communal se voit attribuer formellement certains domaines de responsabilité, correspondant autant que possible aux compétences acquises dans l'exercice de sa profession. C'est ainsi également qu'est attribuée la présidence des commissions spéciales. Très souvent, il se produit un déséquilibre lorsque le président de commune exerce sa charge à plein temps et dispose ainsi de suffisamment de temps



pour s'occuper lui-même de tout. (C'est fréquemment le cas en Suisse orientale et dans le canton de Lucerne.) (cf. Geser 1987: 195).

La différence la plus importante par rapport aux exécutifs supralocaux, réside dans le fait que le président de commune, en tant que président de l'exécutif, est élu comme tel par le peuple, qu'il est élu pour une certaine durée, et qu'il jouit de compétences propres que ne possèdent pas les autres membres de l'exécutif, notamment dans le domaine de la police. Ce rôle dirigeant, quelque peu contraire à l'esprit suisse de gouvernement collégial, trouve son origine dans les temps préhelvétiques, lorsque le président de commune (« Amann ») avait la tâche de représenter l'autorité cantonale au sein de la commune.⁹ C'est la raison pour laquelle, dans plusieurs communes de Suisse orientale, le président de commune est un fonctionnaire qui, lorsqu'il n'est pas occupé par sa tâche de président de l'exécutif, est chargé de tâches administratives, comme la tenue du registre foncier. Aujourd'hui cependant, prédomine la conception contraire selon laquelle le rôle du président est de défendre les intérêts de sa commune face au canton et à la Confédération, et d'assumer à l'intérieur de la commune un rôle de conduite et d'intégration.

Cette politisation de la fonction a eu en partie pour conséquence de renforcer le caractère honorifique de la fonction, parce qu'il est plus facile, dans ces conditions, de trouver des candidats sur la base de leur orientation politique ou de leur appartenance à un parti, plutôt que de leur loyauté ou de leurs compétences administratives. Il est également moins délicat d'exposer leur élection ou leur réélection aux aléas d'une campagne électorale, parce qu'un échec aux élections n'a alors pas de conséquences sur leur carrière professionnelle. C'est ainsi que, pour soulager des présidents de milice qui croulent sous la tâche, plusieurs communes urbaines sont aujourd'hui tentées de leur adjoindre des hauts fonctionnaires, plutôt que de transformer le mandat en poste à mi-temps ou à plein temps. On tient compte ainsi du fait que le temps que le président de commune peut consacrer à son mandat varie en fonction de sa charge professionnelle (cf. Geser 1987: 161ss.).

Comme on pouvait s'y attendre, la taille moyenne de l'exécutif augmente avec le nombre d'habitants, parce qu'il y a davantage de candidats, parce qu'il y a davantage de partis ou de groupes d'intérêts qui demandent à être représentés, et qu'il y a une pression croissante pour répartir une charge de travail de plus en plus lourde sur un nombre plus grand de miliciens, sans entraîner d'augmentation importante des coûts. D'un autre côté, on tente de s'opposer à la création de nouveaux postes de conseiller communal, en faisant valoir que si la somme des prestations individuelles croît de manière

linéaire en fonction du nombre de sièges, le volume de travail accompli par le collège a plutôt tendance à diminuer, parce que des groupes plus petits peuvent être convoqués plus souvent, et sont ainsi en mesure de prendre des décisions sans devoir engager de longues discussions (cf. Geser 1985: 479).

4.1 Activité accessoire, à temps partiel ou à plein temps

Le principe traditionnel veut qu'un mandat à l'exécutif constitue une activité accessoire. C'est une évidence dans les petites communes en raison de la charge réduite de travail, mais ce système est étonnamment aussi très répandu dans les communes moyennes et les villes (cf. Tableau 0.1). Par rapport à un engagement à temps partiel (de 30 à 50 pour cent, par exemple), l'activité accessoire présente le double avantage de tenir compte d'une charge de travail irrégulière et imprévisible, et de laisser libre le titulaire du mandat de s'investir totalement dans l'exercice de sa profession. Sinon, ce dernier serait contraint de chercher d'autres emplois à temps partiel, ce qui, dans la plupart des professions, n'est pas une chose aisée.

Il est intéressant de constater que les temps partiels sont beaucoup plus répandus en Suisse alémanique et en Suisse romande (avec 7,1 et 6,4 %) qu'au Tessin, où cette formule ne concerne que 3 % des mandats. Cette différence est la même si on regarde la taille des communes. Les temps partiels sont tout à fait inhabituels dans les cantons qui versent à leurs élus des indemnités particulièrement faibles (BE, GL, SO, JU, FR NW, TI); plus fréquents en revanche dans les cantons qui, même s'il s'agit d'une fonction à temps partiel, versent à leur titulaire une indemnité annuelle généreuse (par ex. LU, ZG et VD).

En ce qui concerne la présidence et la définition des rôles, les différences entre cantons sont particulièrement marquées. D'un côté, on trouve les cantons de St Gall et de Thurgovie, dans lesquels même les plus petites communes ont souvent un président (« Gemeindevorstand ») à plein temps, à l'image de ces représentants du canton dans les communes, tels qu'on les trouvait autrefois, et qui aujourd'hui encore accomplissent en parallèle des tâches de fonctionnaires. D'un autre côté, on trouve de nombreuses villes, principalement dans les cantons de Zurich, Genève et Bâle-Campagne, qui maintiennent très fermement le principe d'une présidence exercée sous forme d'activité accessoire, afin d'assurer la qualité politique de la fonction et d'attirer des personnalités de l'économie privée, bénéficiant d'une expérience de direction.

Pour ce qui est des autres membres de l'exécutif, ce n'est que dans les communes de plus de 20 000 habitants que l'on renonce, dans la majorité des cas, à faire du mandat une activité accessoire. Sauf dans les grandes villes, qui ne sont pas nombreuses, une professionnalisation de l'exécutif, avec des conseillers communaux à plein temps, n'est financièrement supportable qu'à la condition de réduire le nombre de sièges, généralement à cinq, et même à trois dans le cas de Coire.

Tableau 4.1: Pourcentage des membres de l'exécutif et de leur temps d'occupation, selon la position au sein de l'exécutif et la taille de la commune.

	Population								Total	N
	500	501-1000	1001-2000	2001-5000	5001-10000	10001-20000	20001-50000	50001+		
Présidence										
Accessoire	92	88	82	72	58	40	26	0	79	1234
Temps partiel 5-49%	7	7	8	9	8	5	0	0	8	120
Temps partiel 50-90%	1	3	7	10	13	24	16	0	6	99
Plein temps	0	3	3	9	21	32	59	100	7	113
Membres ordinaires										
Accessoire	98	97	94	94	92	81	41	0	94	5786
Temps partiel 5-49%	1	2	4	4	4	11	14	0	4	219
Temps partiel 50-90%	0	1	1	0	3	6	25	0	1	771
Plein temps	1	1	1	2	1	3	20	100	2	109

4.2 La durée de fonction

Sur la base des exemples que l'on connaît, on distingue aujourd'hui deux tendances quant à la durée de fonction des membres élus d'une autorité. Tout d'abord, on a pu voir, principalement au parlement de certaines villes, que des députés récemment élus avaient choisi de se retirer, parce que le travail parlementaire ne correspondait pas à leurs attentes, ou parce qu'ils avaient mal apprécié le temps de travail qu'un tel mandat implique. Des départs prématurés, après la première législature ou même avant, sont également concevables dans les exécutifs communaux, si l'on pense qu'en raison de la pénurie de candidats, surtout dans les petites communes, les élus ne se sont pas tous mis à disposition de la communauté par conviction personnelle. Par ailleurs, ceux qui s'accrochent à leur siège suscitent toujours les

mêmes critiques, non seulement au Conseil fédéral, mais également dans les exécutifs communaux, parce qu'ils n'acceptent pas de renoncer à leur fonction, qu'ils cimentent l'immobilisme et empêchent un vent frais de souffler, bloquant ainsi les réformes et transformations nécessaires.

Les résultats auxquels nous sommes parvenus soulignent plutôt une tendance à des retraits précoces et à une rotation rapide des membres de l'exécutif, puisque 40 pour cent d'entre eux accomplissaient leur première législature au moment où l'enquête a été effectuée, à fin 2009 (cf. tableau 4.2). Près d'un conseiller communal sur deux doit ainsi être considéré comme « novice », ce qui est une proportion considérable. Avec 30 pour cent, il y a en revanche beaucoup moins de conseillers communaux accomplissant leur deuxième législature, qui leur permettrait de mettre à profit les connaissances acquises précédemment. Les conseillers communaux qui en sont au moins à leur quatrième législature ne représentent en revanche qu'un sixième, ce qui est très peu. On constate ainsi que la proportion de « novices » est telle qu'il est impossible d'assurer l'équilibre entre la stabilité et la continuité, et de susciter la stimulation qu'apporte un renouvellement régulier.

Cette proportion moyenne de 40 pour cent de « débutants » reste relativement constante dans les communes comptant jusqu'à 5000 habitants. Dans les communes de taille moyenne et les villes jusqu'à 50 000 habitants, cette proportion est sensiblement plus basse avec 30 ou 35 pour cent. Dans ces communes, les structures politiques sont stables et les partis n'ont pas trop de difficultés à recruter des candidats prêts à s'investir à long ou moyen terme dans la politique communale. C'est en revanche dans les exécutifs des grandes villes que l'on trouve la plus forte proportion (45 pour cent) d'élus qui accomplissent leur première législature, et près de 80 pour cent d'entre eux peuvent se vanter d'avoir au moins huit ans d'expérience.

Tableau 4.2: Durée de fonction des membres de l'exécutif, selon la taille de la commune.

	499	500-999	1000-1999	2000-4999	5000-9999	10000-19999	20000-49999	50000+	Total	N
	Jusqu'à 4 ans	40.9	40.3	43.3	39.6	31.4	35.3	32.6	45.2	39.6
De 5 à 8 ans	27.4	29.7	26.8	28.2	33.5	33.1	40.2	32.3	29.0	2278
De 9 à 12 ans	14.7	14.7	16.1	17.4	20.1	16.7	18.5	12.9	16.3	1283
Plus de 12 ans	16.9	15.2	13.9	14.9	15.0	15.0	8.7	9.7	15.1	1183
Années de fonction (en moyenne)	7.4	7.1	6.9	7.3	7.7	7.4	7.1	6.8	7.2	7859

Il n'y a guère de différences dans le nombre de législatures accomplies, entre la Suisse alémanique et la Suisse romande. Au Tessin cependant, les conseillers communaux restent sensiblement plus longtemps en fonction (cf. tableau 4.3). Ils ne sont que 40 pour cent à accomplir leur troisième législature, et un conseiller communal sur quatre fait partie de ceux qui s'accrochent à leur siège, puisqu'ils comptent plus de 12 ans de fonction.

Tableau 4.3: Durée de fonction des membres de l'exécutif, en fonction de la région linguistique.

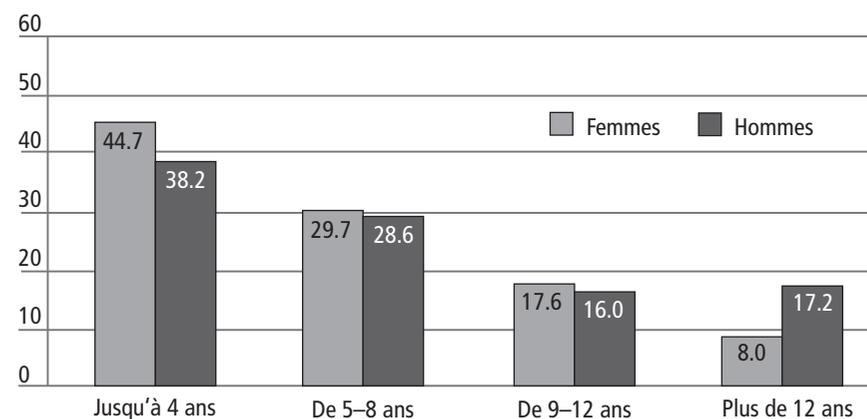
	Jusqu'à 4 ans	De 5 à 8 ans	De 9 à 12 ans	Plus de 12 ans	N=
Alémaniques	39.1	29.9	17.5	13.5	5298
Romands	42.2	27.6	14.0	16.3	1989
Tessinois	36.2	25.2	13.6	25.0	572

Le nombre d'années pendant lesquelles un conseiller communal reste en fonction varie beaucoup selon le sexe. Les femmes font davantage partie des «débutantes», avec moins de cinq ans d'ancienneté. En moyenne, les femmes font partie de l'exécutif depuis six ans environ; les hommes depuis sept ans et demi. Les différences d'âge sont également visibles dans le graphique 4.1. Avec 45 pour cent, il y a une majorité de femmes qui accomplissent leur première législature de quatre ans, et la proportion des hommes qui sont depuis plus de 12 ans en fonction est deux fois plus élevée que celle des femmes. Il semble ainsi que les femmes renoncent plus tôt que les hommes à leur mandat.

On pourrait ajouter que la proportion croissante de femmes dans les exécutifs communaux est révélatrice du fait que les femmes n'y ont fait leur entrée que récemment. Ceci est contredit toutefois par les chiffres relatifs à l'avancée des femmes dans les exécutifs communaux. Au cours de ces dix dernières années, cette proportion n'a augmenté que de 5 points (de 18 à 23 pour cent), alors que la forte croissance mesurée au cours de la fin des années 1980 et au début des années 1990 montrait que la proportion des femmes avait passé de 7 à 18 pour cent.¹

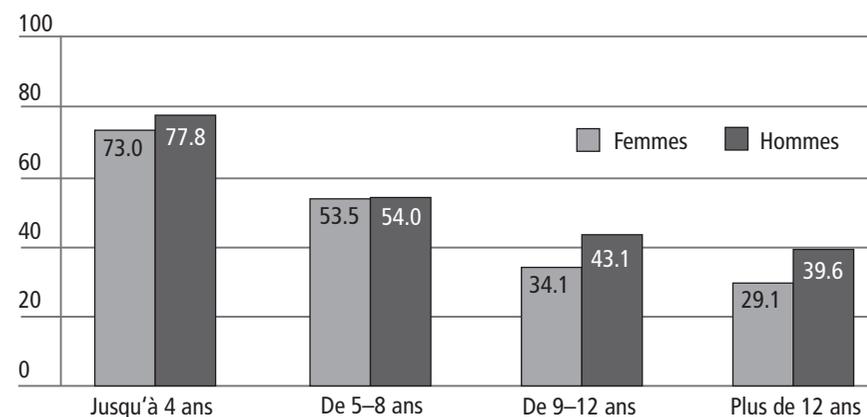
¹ Meuli, Urs und Andreas Ladner, 2000. Frauen in den Gemeindeexekutiven 1988 bis 1998, S. 11. Soziologisches Institut der Universität Zürich.

Graphique 4.1: Durée de fonction des membres de l'exécutif, selon le sexe (en pour cent).



Lorsqu'on pose la question de savoir si les membres de l'exécutif sont disposés à accomplir une législature supplémentaire (en tenant compte de celles qu'ils ont déjà accomplies), on est conforté dans le sentiment que les femmes – pour exprimer les choses de manière positive – s'accrochent moins à leur mandat, ou – pour dire les choses de manière négative – font preuve de moins de persévérance (cf. Graphique 4.2). Il semble que, parmi les membres du conseil communal qui ont servi pendant de nombreuses années, les hommes soient plus nombreux que les femmes à accepter de se porter candidat pour une nouvelle législature.

Graphique 4.2: Proportion des membres de l'exécutif qui songent à se représenter aux prochaines élections, selon la durée de fonction et le sexe (en pour cent).



La taille de l'exécutif est également susceptible d'exercer une influence sensible sur la durée de fonction de ses membres. Il n'y a toutefois aucune corrélation entre le nombre de membres qui composent l'exécutif et le nombre d'années pendant lesquelles ces derniers ont accepté de servir. On constate toutefois qu'il y a un fossé très net entre les exécutifs composés de trois conseillers communaux et les autres (cf. Tableau 4.4). Dans les exécutifs de trois membres, la proportion des nouveaux membres est sensiblement plus faible, et celle des anciens par conséquent plus forte. Une raison à cela pourrait être le fait que, dans un organe de taille réduite, le travail est plus intéressant et fait appel à davantage de compétences. S'ajoute à cela peut-être le fait que le prestige lié à la fonction est plus grand lorsque seules trois personnes en sont investies, et que cela pousse les conseillers communaux à rester plus longtemps en fonction.

Tableau 4.4: Durée de fonction, selon la taille de l'exécutif.

	Jusqu'à 4 ans	De 5 à 8 ans	De 9 à 12 ans	Plus de 12 ans	N=
3 membres	33.9	29.1	16.4	20.6	189
5 membres	40.2	27.3	16.7	15.8	3731
7 membres	40.1	30.2	16.3	13.4	2804
9 membres	41.8	33.2	11.2	13.8	636

4.3 Modèle de carrière et âge d'entrée en fonction

Alors que, pour les autorités cantonales et fédérales, les partis peuvent compter la plupart du temps sur des candidats bénéficiant d'une riche expérience préalable (très souvent au niveau communal), les communes en sont réduites à se contenter de débutants, qui n'ont jamais rempli de mandat électif. Occupant l'étage le plus bas des collectivités publiques, les communes assument la mission essentielle d'offrir à la relève un vaste champ de « socialisation politique », dans lequel les personnes intéressées peuvent tester sans trop de risques et aux moindres coûts, leurs inclinations et leurs compétences. Très souvent, une carrière commence ainsi par un mandat au sein d'une commission ou du parlement communal, avant que ne s'ouvrent les portes de l'exécutif communal.

Le résultat de notre enquête montre que 55 pour cent des membres d'un exécutif ont assumé auparavant d'autres fonctions communales, que ce soit

dans la même commune ou dans une autre, et qu'ils bénéficiaient déjà d'une expérience étonnamment longue (de 10 à 12 ans) lors de leur entrée à l'exécutif (cf. Tableau 4.5). Comme on pouvait s'y attendre, la proportion des conseillers communaux bénéficiant d'une expérience préalable augmente avec la taille de la commune, parce que les exigences liées à la fonction sont plus élevées dans les grandes communes, et parce que celles-ci comptent davantage de commissions qui offrent la possibilité de réaliser ses premières expériences et d'acquérir les compétences de base.

Il est en revanche plus surprenant que ce soit la Suisse alémanique qui compte le plus d'élus sans expérience préalable (47 pour cent), alors qu'en Suisse romande, 59 pour cent des élus, et même 64 pour cent au Tessin, sont au bénéfice d'une expérience antérieure.

Dans les petites communes, la seule constante est que les femmes sont plus rares que les hommes à avoir assumé d'autres mandats communaux avant d'avoir été élus à l'exécutif. Dans les villes jusqu'à 50 000 habitants, c'est en revanche le contraire.

Si l'on examine la situation en fonction des partis, on constate que ce sont les socialistes qui sont les plus nombreux à bénéficier d'une expérience préalable, ce qui correspond à leur volonté de prendre les affaires communales au sérieux et à l'intérêt politique qu'ils trouvent à assumer sérieusement leur mandat (cf. 6.1/3.1). Logiquement, ce sont les sans-parti, en raison de leur intérêt moindre pour la politique, qui sont les plus nombreux à avoir accédé à l'exécutif sans expérience antérieure.

Compte tenu des exigences de plus en plus grandes concernant les compétences, on pourrait penser que seuls des candidats bénéficiant d'une expérience préalable ont une chance d'être élus à l'exécutif. Mais à l'inverse, on pourrait penser aussi qu'en raison des difficultés qu'il y a à attirer des candidats, on est de plus en plus souvent contraint de faire appel à des novices. Si l'on compare l'âge auquel les élus sont entrés en fonction, on constate que, dans les petites communes, les jeunes candidats sont en réalité de plus en plus nombreux à n'avoir aucune expérience préalable, alors que dans les villes, on observe l'évolution inverse, vraisemblablement en raison des exigences plus élevées de la fonction.

De manière générale, plus la commune considérée est importante, et plus nombreuses sont les fonctions exercées précédemment (deux ou même trois), de sorte que l'âge moyen au moment de l'accession à l'exécutif passe de 42 ans dans les communes de 500 habitants, à 48 ans dans les communes

de plus de 50 000 habitants. En conséquence, la proportion de ceux qui sont devenus membres de l'exécutif avant l'âge de 35 ans a tendance à baisser, sauf en Suisse romande où les jeunes ont de réelles chances d'être élus, même dans les villes (cf. tableau 4.6). Il n'est pas surprenant que la proportion de jeunes femmes au bénéfice d'une expérience antérieure soit particulièrement faible, de même que pour les sans-parti, puisque ceux-ci sont obligés de se forger hors de la politique la réputation indispensable pour être élu, alors que les autres candidats ont la chance de pouvoir s'appuyer sur une certaine notoriété, grâce à leur appartenance à un parti et aux campagnes menées par ce dernier.

Une comparaison fondée sur l'âge au moment de l'entrée en fonction révèle que le nombre des jeunes qui sont prêts à se porter candidats a baissé de manière spectaculaire depuis 1992, dans les communes petites et moyennes, alors qu'on ne distingue aucune tendance nette dans les villes.

Tableau 4.5: Proportion des membres de l'exécutif qui ont exercé préalablement d'autres fonctions communales, selon la taille de la commune, la région linguistique, le sexe, l'année d'entrée en fonction et le parti.

	Population								Total	N
	500	501-1000	1001-2000	2001-5000	5001-10000	10001-20000	20001-50000	50001+		
Alémaniques	47	48	51	53	60	71	81	69	53	5384
Romands	52	55	57	67	75	88	81	80	59	1971
Tessinois	46	68	71	65	74	100	—	—	64	583
Femmes	39	46	49	53	58	84	86	67	51	1758
Hommes	52	54	56	56	64	71	81	73	57	5968
PRD	57	60	59	59	65	83	100	—	63	1392
PDC	57	54	49	52	57	73	71	—	54	997
UDC	55	49	56	61	64	70	60	—	59	802
PS	55	60	70	59	73	82	80	—	68	712
Groupements locaux	54	52	58	58	68	47	—	—	57	363
Sans-parti	47	50	48	46	46	32	—	—	48	3000
2004-08	45	50	51	54	64	74	81	64	53	3704
2000-03	50	53	57	54	62	81	77	83	57	2085
1996-99	53	52	57	60	68	73	92	—	59	1047
1992-95	58	69	55	53	49	71	67	—	58	262
-1991	53	56	52	61	62	43	—	—	56	483

Tableau 4.6: Proportion des membres de l'exécutif qui sont entrés en fonction avant l'âge de 35 ans, selon la taille de la commune, le sexe, l'année d'entrée en fonction et le parti.

Cantons	Population								Total	N
	500	501-1000	1001-2000	2001-5000	5001-10000	10001-20000	20001-50000	50001+		
Alémaniques	27	18	14	14	13	9	6	—	16	5199
Romands	26	22	17	16	14	16	27	—	21	1916
Tessinois	35	25	23	31	20	—	—	—	27	554
Femmes	21	15	12	10	7	11	9	0	13	1758
Hommes	29	22	17	16	16	10	14	0	20	5968
2004-08	20	15	12	11	11	10	13	0	14	3704
2000-03	26	18	17	15	12	11	13	0	17	2085
1996-99	35	29	17	13	18	8	0	0	21	1047
1992-95	38	16	17	23	19	17	—	—	23	262
-1991	61	52	41	34	26	9	—	—	43	483
Membres d'un parti	33	25	18	16	14	11	13	0	18	4488
Sans-parti	26	17	12	9	12	4	—	—	19	2935

4.4 Compensations financières

A l'instar d'un parlement de milice ou de l'armée de milice, l'administration d'une commune fonctionnant selon les principes de la milice pose un dilemme pour lequel il n'existe pas de solution totalement satisfaisante.

D'un côté, il n'est pas question de professionnaliser la fonction de conseiller communal, parce que la charge de travail n'est pas suffisamment importante et que les coûts seraient trop élevés. On imagine mal en effet que les membres d'un exécutif puissent recevoir un salaire inférieur à celui que touchent leurs chefs de service. D'un autre côté, on ne saurait non plus appliquer dans toute sa rigueur le concept de « fonction honorifique », parce qu'il n'y a pas aujourd'hui suffisamment de gens disposés à se mettre au service de la communauté pour des motifs purement idéalistes.

En guise de compromis, l'habitude s'est prise dans de nombreux cantons, de manière tacite et sans que cela ait été expressément planifié, d'accorder aux élus de confortables forfaits annuels, complétés souvent par des indemnités d'un montant variable (frais, jetons de présence), le tout couvrant au moins les frais engendrés par l'exercice de la charge, et parfois même les coûts d'opportunité induits par le manque à gagner (Geser 2009)¹. Par rapport à un engagement à temps partiel (à 30 ou 50 %, par ex.), ce système présente l'avantage que les membres de l'exécutif ne sont pas empêchés d'exercer pleinement la profession qui est la leur. On évite ainsi que les électeurs se sentent moralement obligés de les reconduire en fonction jusqu'à l'âge de la retraite, pour que leur famille ne tombe pas dans le besoin, plutôt que de les soumettre à une saine concurrence.

D'après les calculs que nous avons effectués, les quelque 15 000 conseillers communaux qui exercent leur mandat à titre accessoire ont accompli chaque année 6,2 millions d'heures de travail pour des indemnités représentant Fr. 180 millions environ, ce qui correspond tout de même à Fr. 29.– de l'heure.

A l'instar du monde du travail, l'indemnité tient compte d'une part de la charge de travail et d'autre part du statut, qui peut impliquer des compétences particulièrement utiles, ou la capacité à diriger une administration. Ces deux facteurs expliquent les raisons pour lesquelles ce n'est pas seulement le montant total de l'indemnité, mais également le montant de l'indemnité horaire, qui augmente fortement en fonction de la taille de la commune. Cela explique aussi pourquoi le président gagne généralement plus du double des autres membres de l'exécutif (cf. tableau 4.7). C'est au minimum à partir de 5000 habitants que l'indemnité est comparable (pro rata) à ce que gagne un employé de bureau ou un fonctionnaire de rang moyen.

Entre les cantons, il existe de profondes différences, tout particulièrement en ce qui concerne les communes moyennes. Dans les très petites communes, la tendance veut qu'on s'en tienne au principe de la fonction honorifique et qu'on se contente de rembourser les frais effectifs. Dans le canton de Soleure, cela s'explique en partie par le fait que les exécutifs comptent un nombre important d'élus (de 11 à 17). A Saint-Gall, cela est en rapport avec l'institution du président de commune à plein temps (« Gemeindegemeinmann »), qui accomplit lui-même la plus grande partie du travail incombant à l'exé-

² Geser, Hans (2009). Der Arbeitseinsatz von Milizpolitikern. In: Sociology in Switzerland. Schweizer Gemeinde-studien. http://www.geser.net/gem/t_hgeser9.pdf

cutif. C'est à partir de 10 000 habitants que s'ouvre l'éventail entre les cantons qui maintiennent le principe de la charge honorifiques, et ceux qui (comme Schaffhouse, Vaud, Zoug et Zurich) adaptent la rémunération à la charge de travail et aux responsabilités assumées. Parmi les villes, celle de Zoug se singularise en accordant une rémunération adaptée à ses fortes ressources fiscales, et qui permet plus ou moins de vivre de sa fonction, alors que Soleure, Berne et le Valais s'en tiennent à de modestes indemnités qui ne permettent guère aux élus de réduire sensiblement leur activité professionnelle (cf. Tableau 4.8).

Enfin, le tableau 4.9 nous montre que l'indemnité versée aux conseillers communaux à plein temps dépend également de la taille de la commune. L'écart entre la rémunération du président de commune et celle des autres membres de l'exécutif est étonnamment faible, et ne s'accroît que dans les communes moyennes et grandes (plus de 20 000 habitants).

Tableau 4.7: Indemnité annuelle et indemnité horaire (en Frs) des membres de l'exécutif occupés à titre accessoire, selon la position au sein de l'exécutif et la taille de la commune.

	Population							Total	N
	500	501 1000	1001 2000	2001 5000	5001 10000	10001 20000	20001 50000		
Présidence									
Indemnité annuelle.	7956	14066	21366	33082	47676	70488	102240	21303	1350
Indemnité horaire	22.1	28.3	36.2	43.5	50.9	67.3	76.7	33.54	1350
Membres ordinaires									
Indemnité annuelle..	3915	6718	9110	13812	21334	36430	60842	11422	5953
Indemnité horaire	21.2	26.3	28.9	35.1	42.8	57.7	74.1	31.88	5953

Tableau 4.8: Indemnité annuelle des membres ordinaires de l'exécutif occupés à titre accessoire, selon le canton et la taille de la commune (en milliers de francs).

Cantons	Population							Total	N
	500	501 1000	1001 2000	2001 5000	5001 10000	10001 20000	20001 50000		
Argovie	5	8	12	19	28	43	—	16	437
Appenzell-Rh.-ext.	6	6	7	9	18	28	—	80	9
Appenzell-Rh.-int			9	9	4			21	6
Berne	2	3	5	8	15	26	42	7	1070
Bâle-Campagne	7	8	11	16	24	30		15	228
Bâle-Ville			21	30				25	3
Fribourg	5	6	8	13	19	41	—	8	421
Genève	7	8	21	30	50	46	84	30	41
Glaris	3	3	5	10	4	—	—	6	55
Grisons	3	6	8	13	23	—	—	6	348
Jura	2	2	4	4	15	38	—	3	113
Lucerne	4	24	26	24	44	—	—	22	94
Neuchâtel	2	7	8	17	20	—	—	10	83
Nidwald	—	—	9	13	26	—	—	14	42
Obwald	—	—	8	29	20	—	—	21	15
Saint Gall	2	7	7	10	12	29	—	11	229
Schaffhouse	6	10	15	27	—	—	—	12	65
Soleure	2	4	3	4	4	9		4	376
Schwyz	3	6	11	10	17	35	—	14	105
Thurgovie	3	4	6	8	19	48	—	9	202
Tessin	3	4	6	7	17	34	—	7	371
Uri	1	1	8	6	22			5	53
Vaud	5	10	18	27	36	65	—	14	622
Valais	6	8	13	14	19	25	30	13	257
Zug			29	44	44	87	52	22	—
Zurich	8	10	14	20	27	41	59	23	580

Tableau 4.9: Indemnité annuelle des membres de l'exécutif occupés à plein temps, selon la taille de la commune (en milliers de francs).

	Population						Total	N
	1001 2000	2001 5000	5001 10000	10001 20000	20001 50000	+		
Présidence	136	162	187	206	230	257	189	67
Membres ordinaires	—	—	—	203	209	238	211	34

4.5 Evaluation de la réforme des exécutifs

Dans les années 1990, les communes suisses ont été touchées par une vague de réformes (cf. Ladner et al. 2000). Parmi les principaux projets de réforme figurent la nouvelle répartition des tâches entre canton et communes, le resserrement des collaborations intercommunales et la mise en œuvre de fusions entre plusieurs communes. Les communes ont aussi introduit certains éléments du « New Public Management » (NPM), et certaines d'entre elles ont entrepris de réorganiser entièrement leur politique et leur administration selon les exigences d'une conduite axée sur l'efficacité de l'administration. Les exécutifs communaux n'ont pas non plus été épargnés par les propositions de réforme. Une question dans notre enquête se rapportait aux changements dans l'organisation de l'exécutif que les conseillers communaux jugent aujourd'hui souhaitables.

Le souhait le plus fréquemment exprimé parmi les membres de l'exécutif a trait à l'augmentation de leur indemnité (cf. Tableau 4.10). Bien que, ces dernières années, de nombreuses communes aient fait quelque chose en ce sens, il y a toujours 70 pour cent environ des personnes interrogées qui pensent qu'une augmentation des indemnités serait appropriée. Presque aussi populaire, on trouve l'exigence de séparer la stratégie de l'opérationnel, conformément au concept du NPM; et quelque 60 pour cent se prononcent en faveur d'un transfert de compétences à l'exécutif. Environ 40 pour cent souhaiteraient une professionnalisation de l'exécutif, 30 pour cent un renforcement de l'administration, et 25 pour cent une présidence à plein temps. Ces chiffres paraissent élevés, compte tenu du grand nombre de petites communes. Environ 20 pour cent voudraient une réduction de la taille des exécutifs (une mesure qui, ces dernières années, a été réalisée dans de nombreuses communes), alors que seul un petit nombre de conseillers communaux se prononcent pour une augmentation de la taille de l'exécutif.

La question de savoir quelle organisation convient le mieux à un exécutif dépend de la taille de la commune. Il est frappant de voir sur le graphique 4.3 que la question de la rémunération est d'égale actualité dans les communes comptant jusqu'à 20 000 habitants, et qu'elle perd clairement de son importance au-delà. Ceci n'est pas une surprise, puisque, dans les grandes villes, pratiquement tous les membres de l'exécutif exercent leur mandat à mi-temps ou à plein-temps. La question d'une présidence à plein temps est évoquée d'autant plus souvent que la commune est grande. Il est étonnant toutefois que, même dans des communes de quelques milliers d'habitants, il se trouve un assez grand nombre de conseillers communaux qui souhaite-

raient une présidence à plein temps. C'est surtout dans les communes moyennes que l'on discute d'une réduction de la taille des exécutifs. Dans ces communes, l'accroissement de la charge de travail ou le souci de tenir compte de la diversité de la commune ont conduit souvent à augmenter le nombre de conseillers communaux à l'exécutif. C'est dans ces communes aussi que la question d'une séparation entre stratégie et opérationnel est particulièrement actuelle. Le désir de professionnaliser la fonction de conseiller communal occupe surtout les esprits dans les petites communes – mais pas les très petites communes – ce qui montre les limites du système de milice. C'est surtout dans les grandes communes que les conseillers communaux revendiquent davantage de compétences pour l'exécutif. Finalement, le renforcement de l'administration est souhaité avec une égale intensité, quelle que soit la taille de la commune.

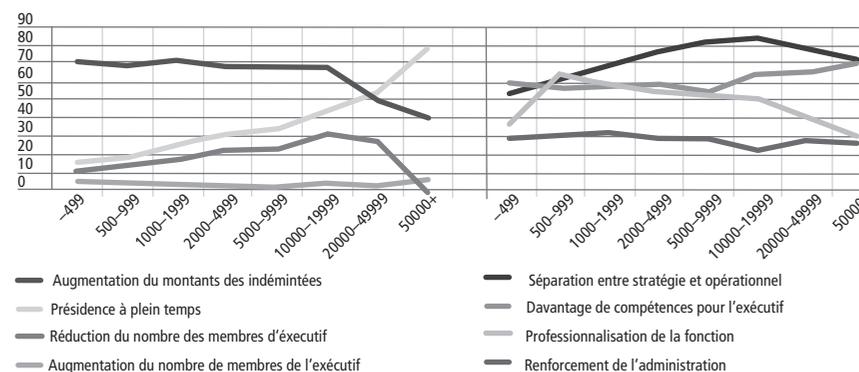
Entre les régions linguistiques, on ne trouve pas de différences marquantes. En Suisse romande, la revendication est un peu plus forte, s'agissant d'exécutifs, plus étoffés, mieux rémunérés, avec une présidence à plein temps et davantage de compétences (cf. graphique 4.4). Ce dernier souhait est à mettre en relation avec la faible autonomie dont jouissent de nombreuses communes de Suisse romande. En Suisse alémanique, les faveurs vont à des exécutifs plus petits et plus professionnels.

A première vue, on ne constate pas de différences entre les membres d'un exécutif, en fonction du parti auquel ils appartiennent. Si l'on tient compte en revanche de la taille de la commune, et qu'on ne retient que celles qui ont plus de 10 000 habitants, on constate que les conseillers communaux socialistes ont une autre conception de la politique que leurs collègues bourgeois. Les membres d'un exécutif qui appartiennent au PS sont beaucoup plus favorables à une présidence à plein temps, à une professionnalisation de la fonction, de même qu'à une augmentation de la rémunération et à un renforcement de l'administration (cf. graphique 4.5).

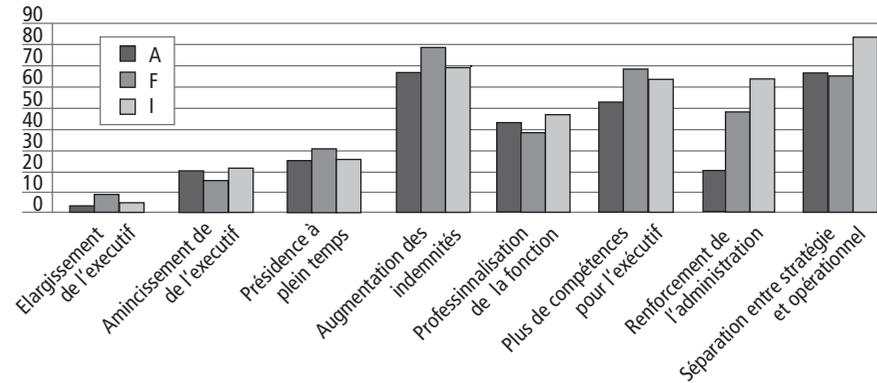
Tableau 4.10: Position par rapport à la réforme des exécutifs.

Projet de réforme	D'accord	N=
Augmentation des indemnités	69.8	6988
Séparation entre stratégie et opérationnel	68.1	6510
Davantage de compétences pour l'exécutif	57.8	6986
Professionnalisation des exécutifs	42.0	7290
Renforcement de l'administration	29.5	6689
Présidence à plein temps	25.9	6980
Réduction du nombre de conseillers communaux	18.6	6454
Augmentation du nombre de conseillers communaux	4.1	7348

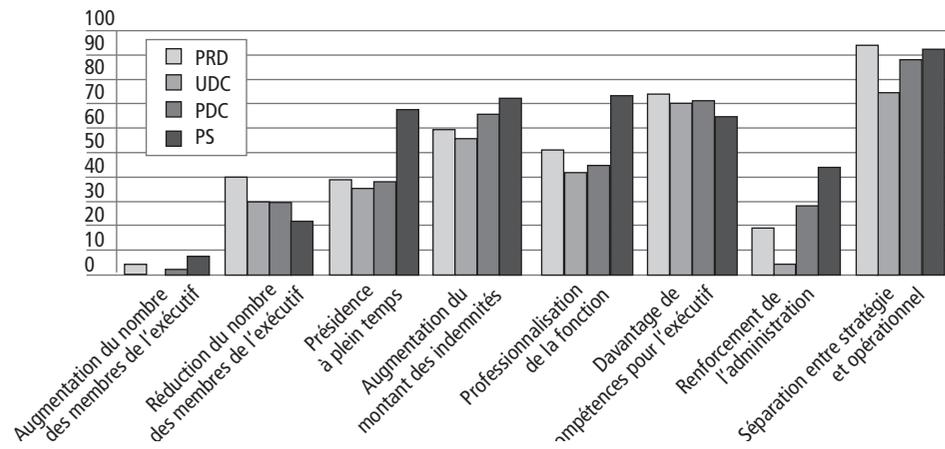
Graphique 4.3: Position par rapport à la réforme des exécutifs, en fonction de la taille de la commune.



Graphique 4.4: Position par rapport à la réforme des exécutifs, en fonction de la région linguistique.



Graphique 4.5: Position par rapport à la réforme des exécutifs, en fonction des partis (uniquement les communes de plus de 10 000 habitants).



5 L'activité de l'exécutif

Comme on l'a vu au chapitre précédent, la plupart des membres d'un exécutif communal exercent leur mandat à titre de milicien, même si certains d'entre eux perçoivent pour cela des indemnités qui ne sont pas négligeables. Dans ce chapitre, nous allons nous intéresser à la question de savoir comment les membres d'un exécutif voient les tâches principales liées à leur mandat, ou plus précisément, quelles sont les tâches auxquelles ils consacrent le plus de temps. Nous nous demanderons ensuite quelles sont les qualifications professionnelles qui sont particulièrement utiles dans l'exercice de leur mandat politique. Dans une étape ultérieure, nous nous pencherons sur leur charge de travail. Que représente la charge de travail que les membres d'un exécutif consacrent à leur fonction? Quel est le rythme des séances, et quelle est leur durée? Enfin, nous examinerons les rapports d'influence au sein de l'exécutif et nous nous interrogerons sur l'opposition que l'activité des membres de l'exécutif est susceptible de soulever au sein de la commune. Les constatations les plus importantes, qui seront exposées plus en détail ci-après, peuvent se résumer comme suit:

- 1) Parmi les tâches principales incombant aux membres d'un exécutif communal figurent avant tout l'étude des dossiers et la participation aux séances, tâches auxquelles il faut ajouter, pour le président, la direction de l'administration. Dans les plus petites communes, les chefs de dicastères doivent en outre participer à des séances de commission, alors que, dans les plus grandes communes, la présidence doit de plus en plus s'investir dans des apparitions publiques et participer à des débats.
- 2) Le grand avantage du système de milice en politique consiste dans l'apport, par les élus, de connaissances et de compétences acquises dans l'exercice de leur profession, et qui vont se montrer utiles dans l'exercice de leur mandat politique. Il s'avère que c'est principalement dans les petites communes, sans administration développée, que l'on rencontre le plus d'élus doués de compétences techniques, alors que, dans les grandes communes, les compétences de direction et les compétences sociales gagnent en importance. On observe également avec intérêt qu'en ce qui concerne les connaissances organisationnelles, financières et juridiques, les femmes soutiennent parfaitement la comparaison avec les hommes, alors qu'elles disposent de moins de qualifications sur le plan de la conduite et sur le plan technique.

- 3) Le temps de travail moyen d'un membre de l'exécutif représente un peu plus de 8 heures par semaine, celui d'un président quelque 16 heures. Dans une large mesure, le temps de travail dépend de la taille de la commune et s'étend de 5 à plus de 60 heures par semaine. Il est intéressant de relever, même si ce n'est pas inattendu, que la charge de travail se réduit lorsqu'on a affaire à un exécutif plus important, alors que l'existence d'un parlement communal entraîne au contraire une surcharge.
- 4) Dans une large mesure, la charge de travail est déterminée par la fréquence des séances de l'exécutif, parce que chaque séance implique l'étude de la totalité des dossiers soumis au collègue. Le plus souvent, les séances ont lieu tous les quinze jours, ou chaque semaine. Dans plus de 30 pour cent des communes, les séances durent entre 120 et 150 minutes, et dans plus de 45 pour cent d'entre elles, elles durent même plus longtemps. Comme on pouvait s'y attendre, la durée des séances tend à croître en fonction de la taille de la commune.
- 5) S'agissant de l'influence des différents membres de l'exécutif sur les décisions politiques prises par le conseil communal en tant que collègue, on peut attribuer à 30 pour cent d'entre eux une influence supérieure à la moyenne, tout en étant conscient du fait que ce sont principalement le président de commune et le responsable des finances qui jouissent de ce surcroît d'influence. Il arrive néanmoins que les membres qui exercent une influence moindre réussissent à imposer leur point de vue, ce qui est très important pour le fonctionnement d'une autorité collégiale. Mais finalement, il arrive assez rarement que des votes donnent lieu à un résultat serré, ce qui tend à démontrer que le travail de la plupart des exécutifs vise à trouver un consensus dans l'intérêt même de la chose publique.
- 6) Enfin, ce chapitre traite la question des oppositions que les membres d'un exécutif ont à prendre en compte pour faire triompher leurs projets politiques. Si des projets politiques doivent pouvoir s'imposer, il est essentiel que l'exécutif lui-même soit convaincu de leur bienfondé. C'est là le plus souvent que l'opposition se manifeste, d'avantage que du côté de la population, des partis ou de l'administration. Les membres de l'exécutif qui sont relativement nouveaux doivent s'attendre à une opposition plus marquée, principalement de la part de l'administration et des autres membres de l'exécutif. Et les membres du PS reconnaissent qu'ils se heurtent plus souvent que les autres à l'opposition de leurs collègues. Il n'est finalement pas étonnant qu'un parlement soit perçu comme un instrument de veto plus efficace qu'une assemblée communale.

5.1 Les tâches principales

Si l'on fait abstraction du fait que, dans les toutes petites communes, bien des conseillers communaux doivent s'acquitter personnellement de tâches purement administratives (comme la correspondance ou la comptabilité, notamment), le profil des tâches est comparable à celles d'un conseiller d'Etat, ou même d'un conseiller fédéral. Au centre figurent les séances périodiques du conseil et leur préparation (par exemple l'étude des dossiers), laquelle prend un temps considérable, puisqu'une autorité collégiale nécessite, pour son bon fonctionnement, que chacun se tienne informé de ce qui se passe dans les dicastères de ses collègues. A cela s'ajoute l'activité déployée au sein de commissions consultatives, d'autorités de surveillance et de commissions intercommunales, les tâches de direction de l'administration, les obligations liées à l'appartenance à un parti et les contacts avec les groupes d'intérêts locaux, de même que toutes les discussions qui se tiennent dans un cadre informel et consacrées aux sujets les plus variés. Enfin, il convient de mentionner les tâches consacrées à la formation de l'opinion publique, qu'il s'agisse de la participation à des séances d'information, d'interviews dans les médias ou de la rédaction d'articles pour les journaux.

Il ressort de la tableau 5.1 que, dans les petites communes, c'est l'étude des dossiers et les séances du conseil qui, pour l'ensemble des membres, constituent la part principale de l'activité, alors que, pour le président, s'y ajoute la direction de l'administration, tâche qui, pour les autres membres de l'exécutif, ne passe au premier plan que dans les villes de plus de 20 000 habitants, c'est-à-dire là où l'administration des dicastères atteint une certaine importance. Alors que les chefs de dicastères sont sensiblement plus occupés que le président de commune par des activités en commission, ce dernier est plus fréquemment confronté à des tâches d'opinion publique, dont l'importance croît avec la taille de la commune. Ce sont les contacts avec le parti ou les groupes d'intérêts locaux qui sont le plus rarement mentionnés comme activité principale. Il est par ailleurs évident que, pour le président de commune, les tâches d'opinion publique, et pour les autres membres de l'exécutif les activités en commission, occupent plus souvent la première place dans les communes d'une certaine taille. Plus la population de la commune est nombreuse, et plus les « discussions » gagnent en importance pour le président, au contraire des activités en commission. Cela montre que, sur le plan de la communication informelle, c'est-à-dire hors du cadre des séances formelles, le rôle de président implique une activité plus grande que ce n'est le cas pour ses collègues de l'exécutif.

Tableau 5.1: Pourcentage des membres de l'exécutif pour lesquels les tâches considérées font partie des trois activités les plus accaparantes, en fonction de la taille de la commune et de la position au sein de l'exécutif.

	500	501 1000	1001 2000	2001 5000	5001 10000	10001 20000	20001 50000	+	Total	N
Etude dossiers Prép. séances.										
Président	86	84	85	83	72	69	61	—	83	1568
Autres m.	79	87	88	86	83	82	75	58	85	6151
Séances de l'exécutif										
Président	70	71	69	61	51	53	44	—	66	1568
Autres m.	83	78	77	74	70	64	60	32	76	6151
Activités en commissions										
Président	25	27	23	28	26	13	11	—	25	1568
Autres m.	53	57	60	67	72	61	27	21	61	6151
Direction administration										
Président	56	49	44	43	41	46	44	67	48	1568
Autres m.	8	6	6	9	14	25	52	90	10	6151
Contacts avec groupes politiques										
Président	1	1	2	2	4	2	6	—	2	1568
Autres m.	1	3	4	5	4	8	11	5	4	6151
Contacts avec groupes d'intérêts										
Präsident	4	3	5	3	11	10	17	—	5	1568
Autres m.	10	9	7	6	5	8	10	21	8	6151
Discussions										
Président	36	37	45	44	56	51	56	—	42	1568
Autres m.	45	42	45	41	40	39	49	58	43	6151
Apparitions publiques										
Président	26	27	31	39	42	64	44	—	33	1568
Autres m.	17	17	13	14	15	14	18	16	15	6151

D'autres analyses amènent à la constatation que les caractéristiques personnelles ont peu d'influence sur le profil de l'activité, si ce n'est que les femmes se concentrent d'avantage sur le travail en commission et les hommes d'avantage sur le travail au sein de l'exécutif. En outre, les membres de l'exécutif ayant reçu la meilleure formation s'impliquent d'avantage dans la conduite de l'administration, et ceux qui n'appartiennent à aucun parti s'engagent un peu moins que les autres dans les activités d'opinion publique.

Beaucoup plus significatives sont en revanche les différences entre les régions linguistiques, qui sont particulièrement marquées dans les communes grandes et moyennes (cf. tableau 5.2). C'est ainsi qu'en Suisse allemande domine une conception des rôles plutôt « socio-interactive », dans laquelle les discussions et les activités en commission occupent la première place, alors que les Tessinois, avec l'importance accordée à la direction de l'administration, aux contacts avec le parti et aux apparitions publiques, ont au contraire une conception d'avantage bureaucratique du rôle des membres de l'exécutif. La Suisse romande occupe à ce propos une position intermédiaire, à l'exception des contacts avec le parti, qui ne tiennent également qu'une très petite place.

Tableau 5.2: Pourcentage des membres de l'exécutif pour lesquels les tâches considérées font partie des trois activités les plus accaparantes, en fonction de la taille de la commune et de la région linguistique (seulement pour les membres ordinaires).

	500	501 1000	1001 2000	2001 5000	5001 10000	10001 20000	20001 50000	+	Tous	N
Activités en commissions										
allemand	59	61	63	71	75	66	27	25	66	4231
français	46	52	60	58	63	42	41	—	52	1472
italien	57	43	40	35	44	—	—	—	44	448
Direction de l'administration										
allemand	7	5	4	7	12	23	57	94	9	4231
français	9	5	10	14	22	35	41	67	11	1472
italien	16	13	8	10	26	—	—	—	13	448
Contacts avec les groupes politiques										
allemand	1	2	2	4	3	7	14	0	3	4231
français	1	1	3	4	8	13	6	—	3	1472
italien	6	19	25	26	15	—	—	—	18	448
Discussions										
allemand	52	50	53	45	45	42	52	69	49	4231
français	44	38	34	28	21	25	47	—	37	1472
italien	8	4	4	5	0	—	—	—	5	448
Apparitions publiques										
allemand	8	8	9	11	10	11	11	13	10	4231
français	21	26	15	20	30	29	24	—	22	1472
italien	52	45	40	42	44	—	—	—	45	448

Il se dégage ainsi l'impression que les facteurs culturels ont une influence sensible sur la conception qu'on se fait du rôle des membres d'un exécutif, indépendamment de leur charge de travail et des contraintes qui leur sont imposées en termes de ressources financières et humaines.

5.2 Qualifications professionnelles précédemment acquises

Si le système de milice s'est maintenu jusqu'ici, c'est parce que les personnes qui exercent un mandat à temps partiel apportent avec elles les multiples connaissances et compétences qu'elles ont acquises dans l'exercice de leur profession. Aujourd'hui, les sociétés de service emploient de nombreux collaborateurs disposant de compétences en matière organisationnelle, juridique ou comptable, qui sont aussi indispensables dans une administration communale que dans n'importe quelle entreprise. Dans un monde du travail qui garde l'empreinte de l'artisanat et de l'industrie, les connaissances techniques les plus utiles sur un plan communal sont celles qui sont applicables au domaine des constructions et aux services industriels (fourniture de l'eau, de l'énergie, élimination des déchets, etc.). En plus des critères politiques qui président au choix des candidats (et souvent en contradiction avec ces mêmes critères), il convient de veiller à ce que le candidat présente les qualifications nécessaires pour le domaine en question, surtout dans les petites communes qui n'ont pas de personnel doté de compétences techniques. Dans les grandes communes au contraire, l'élément le plus important devient l'aptitude à diriger, de même que les « compétences sociales », qui dépendent évidemment de la personnalité du candidat, d'une part parce qu'il s'agit de diriger une grande administration ainsi que des régions, et d'autre part parce qu'il y a dans ces cas-là suffisamment de fonctionnaires pour gérer les tâches concrètes.

Il est ainsi compréhensible que le pourcentage de conseillers communaux dotés de compétences techniques soit le plus élevé dans les toutes petites communes, et qu'inversement, plus la commune est grande, plus les compétences de direction y sont répandues (cf. tableau 5.3). On constate une tendance analogue s'agissant des connaissances dans le domaine financier et comptable, de même qu'en matière juridique, lesquelles ne jouent d'ailleurs un rôle important que dans les grandes villes. Quelle que soit la taille de la commune, trois quarts environ des membres d'un exécutif estiment avoir de l'expérience en matière d'organisation, ce qui est peu étonnant, compte tenu de la large diffusion des connaissances en question (processus administratifs, conduite de séances, rédaction de procès-verbaux et de documents, archivage, informatique de bureau, etc.).

Tableau 5.3: Pourcentage des membres d'un exécutif ayant acquis dans leur activité professionnelle des connaissances utiles à leur mandat.

compétences/ connaissances	Nombre d'habitants dans la commune								Total	N
	500	501 1000	1001 2000	2001 5000	5001 10000	10001 20000	20001 50000	+		
organisation	69	74	74	76	79	79	77	65	74	8021
direction	41	49	57	63	66	77	74	68	56	8021
finances/ comptabilité	28	29	31	31	34	33	40	39	31	8021
juridiques	18	16	17	18	23	22	29	45	18	8021
techniques	38	39	35	33	31	25	22	19	35	8021

Les femmes soutiennent aisément la comparaison avec les hommes pour ce qui est des connaissances organisationnelles, financières et juridiques. En raison de leur parcours professionnel, elles disposent toutefois plus rarement de qualifications dans le domaine technique et dans celui du management (cf. tableau 5.4). Les lacunes en matière de direction se limitent toutefois aux petites communes. Dans les grandes villes, les différences entre hommes et femmes aboutissent à un résultat contraire.

Tableau 5.4: Pourcentage des membres d'un exécutif ayant acquis dans leur activité professionnelle des compétences de direction et des connaissances techniques, ainsi que le nombre moyen des compétences acquises, en fonction du sexe et de la taille de la commune.

	500	501 1000	1001 2000	2001 5000	5001 10000	10001 20000	20001 50000	+	Alle	N
Compétences de direction										
Femmes	34	39	45	52	61	74	67	78	47	1782
Hommes	44	52	61	67	68	78	78	64	59	6025
Connaissances techniques										
Femmes	15	10	15	9	13	14	5	0	12	1782
Hommes	45	48	42	40	37	29	31	27	42	6025
Nombre de compétences particulières										
Femmes	1.9	2.0	2.1	2.0	2.4	2.6	2.7	2.4	2.1	1782
Hommes	2.4	2.6	2.7	2.8	2.9	3.0	2.9	2.9	2.7	6025

Si on compare l'ensemble des qualifications apportées par les chefs de dicastères, on constate que ce ne sont pas les présidents mais les responsables des finances qui, en moyenne, disposent des qualifications les plus élevées, alors que le moins bon résultat affiché par les responsables de la santé, des affaires sociales et de l'instruction publique s'explique peut-être par le fait que les qualifications requises dans ces cas-là (par exemple sur le plan pédagogique) n'ont pas été recensées dans le questionnaire (cf. tableau 5.5). Ainsi qu'on pouvait le supposer, il apparaît dans divers domaines que c'est dans les communes de taille moyenne que l'on exige le maximum de qualifications, alors que les membres des exécutifs des grandes villes ont besoin de moins de connaissances techniques, parce que les tâches qui nécessitent de telles connaissances peuvent être déléguées à des chefs de service. Ceci s'applique également aux tâches de direction qui, dans les grandes villes (plus de 50 000 habitants) perdent également de leur importance.

Si l'on considère la représentation des différents partis, on constate que seuls les membres du PRD se signalent par un niveau général de qualifications supérieur à la moyenne, alors qu'il n'y a presque pas de différences entre les autres partis.

Tableau 5.5: Nombre moyen de qualifications en fonction de la taille de la commune, du domaine de responsabilité et de l'appartenance politique.

Domaine de responsabilité	Nombre d'habitants dans la commune									N
	500	501-1000	1001-2000	2001-5000	5001-10000	10001-20000	20001-50000	50001+	Tous	
Présidence	2.6	2.8	2.9	3.0	3.1	3.0	2.2	2.8	2.8	1630
Finances	2.6	2.8	2.9	3.1	3.1	3.3	2.8	2.4	2.9	1409
Construction	2.3	2.6	2.6	2.8	2.9	3.0	3.1	2.8	2.6	1513
Travaux publ.	2.3	2.5	2.5	2.5	2.5	2.3	1.6	—	2.5	577
Sécurité	2.4	2.3	2.5	2.5	2.9	2.6	3.0	—	2.5	833
Santé	1.9	2.7	2.0	2.6	2.0	3.1	—	—	2.4	130
Instruction	2.0	2.1	2.5	2.5	2.9	2.9	2.3	—	2.4	837
Affaires soc.	2.2	2.3	2.3	2.3	2.6	2.7	2.6	2.8	2.3	1606
Appartenance politique										
PRD	2.4	2.5	2.7	2.9	3.0	3.1	3.1	3.1	2.8	1404
PDC	2.3	2.4	2.3	2.6	2.9	2.6	2.9	2.2	2.5	1012
UDC	2.3	2.4	2.3	2.5	2.7	2.9	3.9	--	2.5	809
PS	2.7	2.5	2.3	2.3	2.7	2.9	2.2	2.8	2.5	724
Parti locale	2.2	2.6	2.6	2.5	2.5	2.3	—	2.5	2.5	370
Sans-parti	2.3	2.5	2.6	2.6	2.6	2.9	—	—	2.4	3046

Dans les très petites communes, ce sont toutefois les membres du PS qui, le plus souvent, possèdent des qualifications dans plus de deux domaines distincts.

5.3 Charge de travail

L'expérience démontre qu'il est plus difficile d'occuper un siège dans un exécutif que dans un législatif, parce que les détenteurs d'un mandat exécutif doivent se plier à un agenda qui comporte de nombreuses séances et autres obligations officielles, et parce que la charge de travail (sur le plan quantitatif et qualitatif) peut varier de manière imprévisible en fonction des problèmes à régler et des obligations à assumer. Cette influence extérieure sur la charge de travail réduit le champ de recrutement des candidats à un mandat au sein d'un exécutif, contrairement à ce qui est le cas d'un mandat au législatif, où il est plus facile de déterminer soi-même le moment, la manière et l'intensité avec laquelle on entend s'engager en politique.

Plus la commune compte d'habitants, et plus la charge de travail tend à croître, pour des raisons très terre à terre et sur lesquelles il est presque impossible d'exercer la moindre influence: parce que le nombre et la variété des sujets de décision augmentent continuellement, parce qu'il y a de plus en plus de services, établissement et autres institutions à diriger, et parce que les décisions à prendre s'inscrivent dans un contexte toujours plus complexe d'autorités, de commissions et de groupes organisés. Cette évolution confère aux présidents de commune une position particulière dans les grandes communes, où ceux-ci souvent ont une charge de travail représentant à peu près le double de celle des autres membres de l'exécutif (cf. tableau 5.6).

Tableau 5.6: Charge de travail hebdomadaire des membres d'un exécutif, en fonction de la taille de la commune, de la position au sein du conseil et du sexe.

Postition au sein de l'exécutif	Nombre d'habitants dans la commune								Total	N
	500	501-1000	1001-2000	2001-5000	5001-10000	10001-20000	20001-50000	50001+		
Président										
Femmes	9	15	17	20	27	28	24	—	16	217
Hommes	9	12	15	20	27	32	39	64	16	1322
Membres ordinaires										
Femmes	6	7	9	10	14	18	34	56	10	1487
Hommes	5	7	7	9	11	15	28	44	8	4549

De manière inattendue, on constate que les femmes ont tendance à consacrer plus de temps à leur mandat (cf. tableau 5.7). Cette particularité est due presque exclusivement au fait que, le plus souvent, les femmes n'ont d'activité professionnelle qu'à temps partiel, ou même n'en ont pas du tout. Les hommes également ont une charge de travail sensiblement plus élevée lorsqu'ils n'exercent pas une activité lucrative à plein temps, à côté de leur mandat politique.

Tableau 5.7: Charge de travail hebdomadaire des membres d'un exécutif, en fonction de la taille de la commune, de l'activité professionnelle et du sexe (Membres ordinaires et miliciens).

Activité professionnelle	Nombre d'habitant dans la commune							Total	N
	500	501-1000	1001-2000	2001-5000	5001-10000	10001-20000	20001-50000		
A plein temps									
Femmes	4	8	8	8	11	13	—	7	276
Hommes	6	8	8	9	11	13	15	8	3611
A temps partiel									
Femmes	6	6	8	10	10	14	15	9	816
Hommes	5	8	11	12	14	18	24	12	343
Aucune									
Femmes	12	8	12	13	15	24	—	13	162
Hommes	8	9	8	6	15	27	—	12	15

Ainsi qu'on pouvait s'y attendre, la charge de travail incombant aux membres d'un exécutif est plus importante lorsque l'ensemble des affaires à traiter par l'exécutif se répartit entre un nombre plus petit d'élus (cf. tableau 5.8). Ainsi s'explique la charge particulièrement élevée à laquelle ont à faire face les exécutifs composés de trois élus, ce qui est la règle générale dans le canton de Genève, et ce qui est également très répandu dans les cantons de Lucerne, des Grisons, de Vaud et du Tessin. A l'opposé, cela explique aussi la très faible charge de travail dans certaines communes du canton de Soleure, où l'on trouve encore couramment des exécutifs composés de 11 à 21 élus. On comprend que, dans ces cas là, le président ne profite pas lui-même d'une augmentation du nombre des conseillers communaux, parce que la possibilité pour lui de déléguer d'avantage de tâches est compensée par un besoin accru de communication et de coordination (par exemple sous forme de séances plus longues).

Tableau 5.8: Charge de travail hebdomadaire des membres d'un exécutif, en fonction de la taille de la commune et de la taille de l'exécutif (membres ordinaires).

Nombre de siège	Nombre d'habitant dans la commune								Total	N
	500	501-1000	1001-2000	2001-5000	5001-10000	10001-20000	20001-50000	50001+		
3	6	13	13	16	22	24	39	—	12	114
5	5	7	9	12	17	27	41	52	9	2774
7	5	6	7	9	11	15	21	35	9	2356
9+	6	5	7	8	10	14	—	33	8	760

Enfin, l'existence d'un parlement communal (Conseil des habitants, Conseil général, Conseil municipal etc.) a pour conséquence que, pour de nombreux membres de l'exécutif, la charge de travail s'alourdit de 2 à 4 heures par semaine (cf. tableau 5.9). Ceci s'explique par le fait qu'une assemblée législative a tendance à formuler davantage de propositions et de questions, et à exercer un contrôle plus étroit sur l'activité de l'exécutif, que ce n'est le cas d'une assemblée des habitants.

Tableau 5.9: Charge de travail hebdomadaire des membres d'un exécutif, en fonction de la taille de la commune et de l'organisation choisie (membres ordinaires).

Assemblée communale	Nombre d'habitant dans la commune								Total	N
	500	501-1000	1001-2000	2001-5000	5001-10000	10001-20000	20001-50000	50001+		
Assemblée communale	5	6	7	9	12	14	—	—	8	4596
Parlement communal	6	8	9	12	15	18	29	48	11	1413

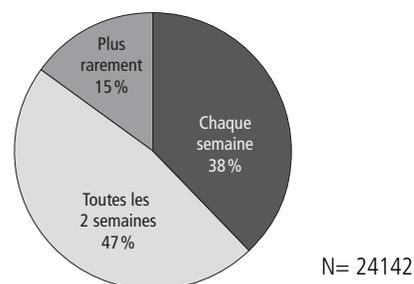
La constatation la plus surprenante que l'on peut faire est que de nombreux facteurs susceptibles d'influer sur la charge de travail s'avèrent en réalité négligeables. Ainsi, il semble que ni la structure socio-économique, ni le niveau de vie des habitants n'exercent d'influence, et que tous les membres d'un exécutif déploient plus ou moins le même niveau d'activité, quels que soient leur formation, leur âge, leur appartenance partisane ou leur orientation idéologique.

5.4 Fréquence et durée des séances

Outre le temps global consacré aux affaires de la commune, c'est surtout le nombre et la durée des séances qui déterminent le poids de la charge. De fréquentes et longues séances sont particulièrement pesantes, parce qu'il est difficile de trouver des dates qui conviennent à chacun et que, pour cette raison, l'agenda doit être bloqué longtemps à l'avance.

Environ 40 pour cent des exécutifs communaux siègent une fois par semaine, près de la moitié une fois tous les quinze jours, et les 15 pour cent restant se réunissent plus rarement encore (cf. graphique 5.1). La fréquence des séances augmente avec la taille des communes. Dans les plus petites communes, les séances ont généralement lieu tous les quinze jours; dans les grandes villes, elles sont hebdomadaires. Dans les communes comptant de 10 000 à 20 000 habitants, plus de 40 pour cent des exécutifs se contentent de siéger une fois tous les quinze jours.

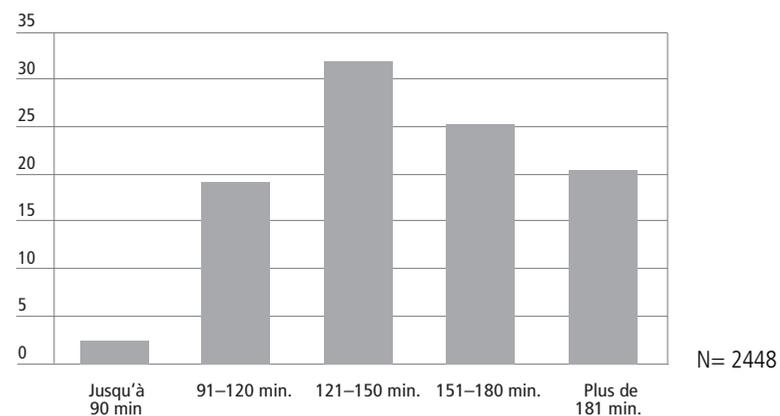
Graphique 5.1: Fréquence des séances ordinaires des exécutifs communaux (valeurs agrégées exprimées en pour cent).



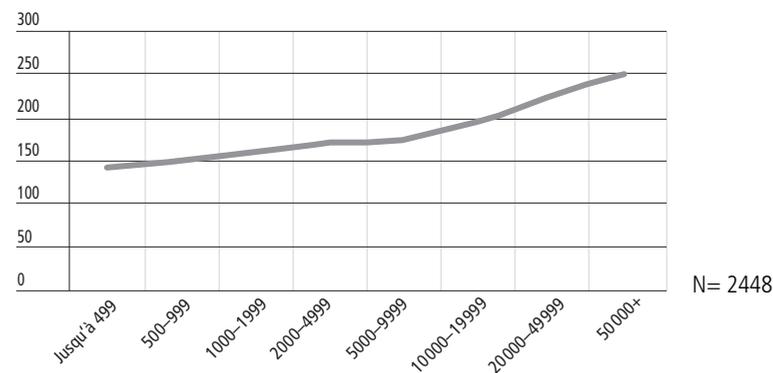
Les séances ordinaires durent en moyenne un peu plus de deux heures et demie. Il n'y a que dans un cinquième des communes que les séances durent moins de deux heures (cf. graphique 5.2). Dans un peu plus de 30 pour cent d'entre elles, la durée des séances s'échelonne entre deux heures et deux heures et demie. Dans un quart des communes, les séances durent entre deux heures et demie et trois heures, et un cinquième des communes connaissent des séances qui durent généralement plus de trois heures. On constate à ce propos que la durée des séances a tendance à s'allonger avec la taille des communes. Jusqu'à 10 000 habitants, cette allongement n'est pas particulièrement marqué, mais il est sensible au-delà (cf. graphique 5.3).



Graphique 5.2: Durée des séances ordinaires des exécutifs communaux (valeurs agrégées exprimées en pour cent).



Graphique 5.3: Durée des séances ordinaires (valeurs agrégées) et taille de la commune.



Dans la Suisse latine, les séances ne sont pas seulement plus fréquentes; elles sont aussi plus longues. Les cantons où les séances sont particulièrement fréquentes et longues sont les cantons-villes de Bâle-Ville et de Genève (cf. tableau 5.10). Dans les deux demi-cantons d'Appenzell, les séances sont moins fréquentes, mais sont en revanche particulièrement longues. Dans le canton de Zürich, dont les communes sont généralement de grande taille, moins de 10 pour cent des exécutifs communaux siègent une fois par semaine. Dans le canton de Berne, qui comporte beaucoup de petites communes, la moitié des exécutifs ne se réunissent même pas une fois tous les



quinze jours, alors que dans le canton de Vaud, où il y a également un grand nombre de petites communes, plus de 80 pour cent des exécutifs communaux se réunissent chaque semaine.

Tableau 5.10: Durée et fréquence des séances des exécutifs communaux dans les différents cantons (valeurs non agrégées)

	Durée des séances (en heures) Valeur moyenne	Fréquence des séances (en pour cent)		Plus rarement
		Chaque semaine	Tous les 15 jours	
ZH	152.4	6.0	76.8	17.2
BE	145.0	5.5	44.2	50.3
LU	227.0	14.7	81.8	3.5
UR	146.0	25.8	66.7	7.6
SZ	156.6	2.3	64.1	33.6
OW	162.9	21.4	78.6	0.0
NW	159.0	2.0	95.9	2.0
GL	145.6	1.4	85.5	13.0
ZG	164.7	46.3	46.3	7.3
FR	150.6	66.7	32.1	1.1
SO	147.2	2.2	53.8	44.0
BS	222.3	100.0	0.0	0.0
BL	140.3	71.4	28.6	0.0
SH	173.1	16.1	80.5	3.4
AR	199.0	0.0	19.2	80.8
AI	195.9	0.0	28.6	71.4
SG	193.8	3.1	70.6	26.2
GR	149.5	23.7	58.2	18.1
AG	144.0	37.4	62.0	0.5
TG	159.2	6.7	77.1	16.2
TI	145.0	86.9	10.3	2.9
VD	166.5	85.0	14.1	0.9
VS	168.7	9.6	72.2	18.2
NE	171.0	88.4	11.6	0.0
GE	187.9	90.5	5.4	4.1
JU	154.2	68.2	30.2	1.6
Total	157.8	34.0	47.3	18.7

On peut calculer ainsi que, globalement, il se tient chaque année en Suisse quelque 65 000 séances ordinaires des exécutifs communaux, représentant plus de 180 000 heures. Les membres des exécutifs communaux passent ensemble plus d'un million d'heures en séances ordinaires, ce qui correspond à plus de 120 années. A cela s'ajoutent en moyenne trois séances extraordinaires, qui durent généralement plus de deux heures, ce qui fait en plus quelque 120 000 heures, correspondant à 14 années.

Si l'on se base sur les données fournies par les membres des exécutifs, on peut leur décerner un certificat de bonne conduite s'agissant de l'assiduité aux séances. En moyenne, les membres d'un exécutif manquent moins de deux séances par année. Il n'est pas surprenant que ce soit dans les petites communes, où l'exécutif siège moins souvent, qu'il y ait le moins d'absences.

5.5 Rapports d'influence au sein de l'exécutif

L'influence des différents membres d'un gouvernement de concordance dans le processus de décision est une question qui intéresse régulièrement les scientifiques et l'opinion publique. Comment des personnes ayant des opinions politiques généralement différentes parviennent-elles à prendre une décision commune? Qui réussira à s'imposer au terme de la discussion? Procède-t-on à un vote formel ou poursuit-on au contraire la discussion jusqu'à ce qu'un consensus soit trouvé? Sur le plan communal, il est également intéressant de savoir si le président, grâce à sa position particulière, exerce une influence prépondérante sur les décisions politiques de l'exécutif.

Environ 30 pour cent des membres d'un exécutif jugent supérieure à la moyenne leur possibilité d'influencer les décisions de l'exécutif (cf. tableau 5.11). Deux tiers environ la considèrent comme étant dans la moyenne, et un petit pourcentage seulement estime avoir une influence plus faible que la moyenne. Ainsi qu'on pouvait s'y attendre, les présidents de commune s'attribuent une influence prépondérante par rapport aux autres membres de l'exécutif, de même que, de manière générale, les hommes par rapport aux femmes, les personnes bien formées par rapport à celles qui le sont moins, et les personnes d'âge mûr par rapport aux jeunes (tout en remarquant que l'influence des personnes d'âge mûr diminue à partir de 65 ans). Si l'on considère les choses en fonction du domaine de responsabilité, on constate qu'outre le président de commune, le directeur des finances se voit recon-

naitre une influence particulière. Suivent les responsables des constructions, des travaux publics et de la sécurité. Les responsables des affaires sociales, de la santé et de l'instruction publique considèrent eux-mêmes qu'ils exercent peu d'influence au sein de l'exécutif.

Alors qu'il n'y a pas de différence marquante entre *les régions linguistiques*, on constate que l'influence que certains membres de l'exécutif s'attribuent augmente avec *la taille de la commune*, et qu'il n'y a que dans les très grandes villes que cette tendance décroît légèrement. Cette tendance s'explique vraisemblablement par le fait que le niveau de formation des élus augmente avec la taille de la commune, et que la politique locale est de plus en plus marquée par la Politique. De plus, le nombre d'élus n'appartenant à aucun parti diminue avec la taille de la commune, et eux-mêmes reconnaissent qu'ils n'exercent qu'une petite influence, ce qui est probablement dû au fait qu'ils ne bénéficient pas du soutien d'un parti.

Il existe aussi des différences au sujet de *l'appartenance partisane*. Les membres du PRD s'attribuent une influence supérieure à la moyenne, suivis de ceux du PDC. Le niveau d'influence de l'UDC et du PS se situe nettement plus bas, et celui des verts encore plus bas. Ces écarts ne s'expliquent pas seulement par des différences dans la personnalité des membres de l'exécutif et dans la formation qu'ils ont reçue, mais reflètent également les rapports de force au sein des exécutifs eux-mêmes. Si l'on ne considère que les membres des exécutifs ayant accompli une formation universitaire, on constate par exemple qu'environ la moitié des membres du PRD, du PDC et de l'UDC s'attribuent une influence supérieure à la moyenne, alors qu'ils sont moins de 40 pour cent au PS et moins de 30 pour cent chez les verts.

Si quelque 70 pour cent des membres des exécutifs ne revendiquent pas une influence supérieure à la moyenne, cela ne signifie pas pour autant que ces derniers ne réussissent jamais à imposer leurs idées. Les trois quarts des membres des exécutifs indiquent *qu'ils parviennent souvent à faire passer leurs idées et leurs initiatives*. Ils ne sont que 2 pour cent à considérer que cela ne leur arrive que rarement ou même jamais. Une condition importante pour le bon fonctionnement d'une autorité collégiale est ainsi remplie. Une grande majorité des membres d'un exécutif doivent avoir le sentiment qu'il vaut la peine de collaborer et que chacun a une chance, de temps en temps, de faire passer son projet. Une raison à cela tient au fait que, dans les communes, chacun des membres de l'exécutif a son dicastère, qui constitue son domaine de responsabilité, même si, formellement, les chefs de dicastère n'ont pas le pouvoir de décider seul.

Si l'on examine le cas des membres d'un exécutif qui ne réussissent qu'occasionnellement ou rarement à imposer leurs vues, on aboutit aux mêmes constatations que celles faites précédemment. Il s'agit plutôt de femmes, de jeunes, de personnes peu formées, de personnes sans-parti, respectivement de personnes membres d'un parti autre que les partis bourgeois ou membres d'un parti minoritaire.

Celui des membres de l'exécutif qui en assume également la présidence a moins à craindre l'opposition de ses collègues. Les différences *ne sont cependant pas considérables*. Il y en a légèrement plus lorsque des femmes sont en cause, mais il n'y en a pratiquement pas s'agissant de l'âge et de la formation. Ce n'est qu'en faisant une comparaison en fonction de l'appartenance politique qu'on observe que les membres du PS et des verts se heurtent plus souvent à des oppositions. Il apparaît par ailleurs que ces oppositions augmentent avec la taille de la commune (mais diminuent toutefois dans les très grandes communes). Enfin, ces oppositions se manifestent plus fréquemment en Suisse allemande que dans les deux autres régions linguistiques.

Dans les exécutifs des communes suisses, la collégialité entre personnes aux convictions politiques différentes semble fonctionner parfaitement. Il existe certes les différences auxquelles on peut s'attendre, en fonction du domaine de responsabilité, de l'âge, du sexe, de la formation, de l'appartenance politique, mais ces différences ne sont pas telles que les membres les moins influents de l'exécutif n'auraient pas la possibilité de se faire entendre. Cette impression est confirmée par le fait que les communes où les membres de l'exécutif s'accordent à reconnaître que le résultat des votes est souvent serré, ne représentent que le cinq pour cent. Certes, cette proportion augmente légèrement avec la taille de la commune considérée, mais elle dépasse à peine les dix pour cent, et recule même dans les grandes villes. Bien que les exécutifs, le plus souvent, soient composés de représentants de courants politiques différents, comme si on y avait volontairement introduit la représentation proportionnelle, il est plutôt exceptionnel, dans un grand nombre de communes, qu'il se forme des camps rigides autour de majorités serrées («minimal winning coalitions»).

Tableau 5.11: Influence au sein de l'exécutif, succès lors du lancement de projets et opposition à leur réalisation.

	Influence supérieure à la moyenne	N	Succès occasionnel recueilli lors de demandes	N	Oppositions fréquentes rencontrées lors de demandes	N
Tous	29.7	7952	25.3	7954	63.2	7944
Président	55.2	1642	7.8	1647	54.2	1641
Autre membres	23.1	6234	29.9	6233	65.5	6229
Dicastère présidentiel	55.8	1584	7.5	1588	55.0	1582
Affaires sociales	21.6	1580	31.7	1579	65.6	1579
Finances	51.4	1640	14.2	1640	56.8	1635
Instruction	24.7	1265	27.2	1270	66.2	1269
Constructions	31.6	1934	22.0	1940	62.4	1936
Sécurité	31.2	1687	23.3	1687	59.3	1689
Santé	19.7	1187	33.3	1180	66.8	1181
Travaux publics	30.7	1683	21.4	1688	62.9	1686
Environnement	26.9	1641	25.6	1645	63.8	1643
Sport/Loisirs	25.1	1295	26.0	1295	65.3	1295
Culture	27.7	1395	24.6	1397	64.1	1393
Femmes	15.4	1771	33.3	1770	67.3	1770
Hommes	34.0	6000	23.0	6004	62.0	5995
Moins de 35 ans	18.2	358	40.6	355	61.9	354
35-44 ans	27.6	1793	27.5	1797	61.3	1794
45-54 ans	30.0	3115	24.8	3115	64.3	3112
55-64 ans	32.8	2057	22.4	2058	63.3	2056
Plus de 65 ans	30.1	442	19.5	442	63.0	443
Formation profes. simple	17.8	2753	31.2	2753	62.0	2751
Formation prof. sup./ Maturité	29.7	2736	24.1	2740	63.4	2738
Université	44.0	2293	19.4	2288	64.5	2287

Continuation Tableau 5.11:

	Influence supérieure à la moyenne	N	Succès occasionnel recueilli lors de demandes	N	Oppositions fréquentes rencontrées lors de demandes	N
PRD	39.3	1333	17.8	1336	65.5	1333
PDC	32.9	1007	21.7	1005	62.9	1007
UDC	29.0	804	25.7	806	67.5	804
PS	29.8	718	32.7	716	76.4	715
Verts	22.0	50	36.0	50	79.6	49
Sans-parti	25.8	3017	26.3	3019	57.5	3018
Jusqu'à 499 habitants	25.7	1550	28.6	1553	56.5	1550
500-999 habitants	27.3	1439	24.1	1440	58.8	1437
1000-1999 habitants	28.8	1690	24.7	1689	61.9	1685
2000-4999 habitants	31.2	1901	26.2	1903	66.8	1904
5000-9999 habitants	35.1	810	24.3	807	71.3	808
10000-19999 habit.	37.8	413	20.1	412	74.3	412
20000-49999 habit.	39.3	89	16.9	89	69.7	89
Plus de 50000 habit.	32.3	31	12.9	31	63.3	30
Alémaniques	31.0	5162	26.3	5158	66.1	5155
Francophones	27.1	1946	21.8	1953	55.3	1948
Italophones	26.6	583	26.1	583	62.8	581

5.6 L'opposition aux projets de l'exécutif

Ces dernières années, les discussions politiques sont devenues plus intenses dans les communes, particulièrement dans les domaines des finances, de l'instruction, de la circulation, des constructions et de la politique sociale (cf. l'enquête auprès des communes de 2005). Il est démontré que c'est l'exécutif communal qui exerce la plus forte influence au niveau de la politique locale, et qu'il occupe une position cruciale lorsqu'il s'agit de prendre une décision importante. Cela a pour conséquence que l'exécutif communal est fortement exposé à la critique et qu'il doit s'attendre à des oppositions. Il y a également une tendance croissante des citoyens et des citoyennes à vouloir

influer sur le cours des choses. Outre l'augmentation du nombre d'oppositions et de recours, on constate également que les membres de l'exécutif sont de plus en plus sollicités pour des entretiens personnels.

Les membres d'un exécutif restent assez sereins à l'idée que l'on puisse s'opposer à leurs projets. En général, ils réussissent à les faire aboutir, malgré la résistance de certains milieux. Mais il arrive à l'occasion qu'un de leurs projets essuie un échec. Ceux qui ont les meilleures chances de succès, dans les tentatives visant à faire échouer un projet, ne sont pas des particuliers ou des groupes de citoyens qui effectuent des démarches en ce sens, mais les membres de l'exécutif eux-mêmes, lorsque le projet est discuté au sein du conseil. Cette constatation est valable quelle que soit la taille de la commune en question. Il n'y a que dans les grandes villes que les groupements politiques peuvent rencontrer d'avantage de succès (cf. tableau 5.12). Outre l'exécutif, c'est souvent l'assemblée communale ou le parlement, ou encore un groupe de citoyens, à qui il arrive d'obtenir un succès. L'opposition la plus faible émane des particuliers ou des personnes travaillant dans l'administration. Cette constatation montre que la collaboration entre autorités et administration se déroule pratiquement sans heurts. Les particuliers n'ont qu'une très faible influence dans les grandes communes. Ce n'est que dans les toutes petites communes qu'ils ont une chance d'imposer leurs vues.

Le peu de succès des partis s'explique par le fait que ceux-ci, dans la plupart des petites communes, n'exercent pas d'activité, ou alors de manière marginale. Dans les villes en revanche, les partis constituent, à côté des membres de l'exécutif eux-mêmes, la principale force d'opposition sur laquelle l'exécutif doit compter. La même constatation vaut pour le législatif qui, principalement dans les villes, constitue un véritable élément du pouvoir. Ceci montre que le parlement est un instrument de contrôle de l'exécutif beaucoup plus efficace qu'une assemblée communale.

Tableau 5.12 Opposition occasionnelle des acteurs politiques aux projets conçus par les membres de l'exécutif, en fonction de la taille de la commune.

	499	500	1000	2000	5000	10000	20000	Plus de	Total	N=
	999	1999	4999	9999	19999	49000	50000			
Membres de l'exécutif	42.7	45.0	52.6	56.6	57.4	57.9	65.5	48.3	51.3	7251
Assemblée / parlement	37.9	35.6	33.9	35.8	35.1	50.7	54.9	48.4	36.8	6782
Groupes de citoyens	36.3	34.4	32.8	35.7	35.6	37.7	28.9	35.7	35.0	6623
Groupes politiques	10.0	17.5	24.8	39.0	48.2	57.9	55.4	53.6	29.5	6561
Particuliers	29.3	24.7	22.1	21.8	18.6	19.3	18.4	3.8	23.2	6538
Administration	13.4	16.4	18.2	17.4	17.2	24.2	18.2	7.4	17.0	6561

Une comparaison entre les régions linguistiques montre des différences sensibles dans l'appréciation des capacités d'opposition des différents groupes (cf. tableau 5.13). Il y a en revanche unanimité, au-delà des frontières linguistiques, quant à la capacité de résistance attribuée aux membres-mêmes de l'exécutif. C'est cependant en Suisse allemande que cette capacité est jugée la plus grande, alors que la Suisse romande et la Suisse méridionale jugent équivalente la capacité de résistance de l'assemblée communale ou du parlement. En Suisse italienne, les partis sont en outre considérés comme une force d'opposition qui mérite d'être prise au sérieux, alors qu'en Suisse romande, ce n'est pas le cas du tout. Ceci est dû principalement au canton de Vaud, dans lequel les partis, contrairement aux autres cantons romands, ne jouent qu'un rôle marginal au niveau local. En définitive, les organes institutionnels prévus par le système politique jouent, en politique locale, un rôle beaucoup plus grand en Suisse romande qu'en Suisse allemande, où on attache plus d'importance à la possibilité pour la société civile d'influer sur le cours des choses, grâce à des groupes de citoyens réunis dans un but spécifique.

Une comparaison entre les villes et la campagne fait apparaître peu de différences, si ce n'est au sujet du rôle des partis. Dans les communes urbaines,

les partis passent aux yeux des membres de l'exécutif pour la principale force d'opposition aux projets conçus par les membres du conseil. Dans les communes rurales, ce sont au contraire l'assemblée communale et les groupements de citoyens qui se voient attribuer l'influence la plus forte.

Tableau 5.13: Opposition occasionnelle des acteurs politiques aux projets conçus par les membres de l'exécutif, en fonction de la situation géographique de la commune.

	Suisse allém.	Suisse romande	Suisse italienne	Comm. rurale	Comm. urbaine.	Total	N=
Membres de l'exécutif	52.4	48.4	50.5	49.8	53.8	51.3	7128
Assemblée/parlement	33.0	46.7	42.4	34.8	40.6	37.0	6672
Groupes de citoyens	37.0	30.7	29.3	35.5	34.0	34.9	6509
Groupes de politiques	30.3	20.8	49.8	22.4	42.4	29.5	6453
Particuliers	21.8	27.5	21.8	24.3	20.9	23.2	6424
Administration	17.0	14.3	25.4	16.4	18.0	16.9	6450

La « durée politique » des membres de l'exécutif n'est pas sans influence sur l'opposition manifestée par certains groupes politiques. Plus un conseiller communal accumule d'années de fonction, et moins ses projets susciteront d'opposition (cf. tableau 5.14). Cette constatation trouve sans doute son explication dans une sorte de déférence de l'administration et des autres membres de l'exécutif à l'égard des conseillers communaux plus âgés.

Tableau 5.14: Influence de la durée de fonction des membres de l'exécutif sur l'opposition manifestée par certains groupes.

	1-4 ans	5-8 ans	9-12 ans	13+ ans	Total	N=
Membres de l'exécutif	55.8	53.5	48.6	39.9	51.5	7086
Assemblée/parlement	39.8	37.0	34.1	33.8	37.1	6619
Groupes de citoyens	36.4	34.4	35.8	32.2	35.1	6471
Groupes de politiques	28.9	30.8	32.4	26.3	29.6	6411
Particuliers	26.4	23.8	21.2	17.2	23.3	6390
Administration	20.2	16.9	14.4	12.6	17.2	6413

L'appartenance partisane des membres de l'exécutif, ou le fait qu'ils n'appartiennent à aucun parti, n'exerce qu'une très faible influence sur l'opposition à laquelle ils ont à faire. Seuls les membres du PS ont, à l'égard des groupes

politiques et des autres membres de l'exécutif, une situation plus délicate que les membres des autres partis ou de ceux qui sont sans parti (cf. tableau 5.15). Si on établit une comparaison fondée sur les domaines de responsabilité, on pourrait avoir l'impression qu'il y a davantage d'opposition dans les domaines délicats tels que les affaires sociales, l'instruction ou les constructions. En réalité, ce n'est pas le cas. Au contraire, la répartition des domaines de responsabilité entre les membres de l'exécutif est pratiquement sans influence sur l'opposition manifestée par les groupes dont il est question. Il y a toutefois une exception concernant la présidence. Celui ou celle qui assume la présidence a en effet moins à redouter d'opposition de la part de l'administration ou de ses collègues que les autres membres de l'exécutif.

Tableau 5.15: Influence de l'appartenance partisane sur l'opposition manifestée par différents groupes.

	PRD	UDC	PDC	PS	Autres partis	Sans-parti	Total
Membres de l'exécutif	48.4	52.8	51.2	69.3	55.0	46.5	51.3
Assemblée/parlement	36.3	33.3	33.8	42.1	39.1	37.1	36.7
Groupes de citoyen	35.8	37.7	34.5	37.1	30.9	34.0	34.9
Groupes de politiques	37.2	35.0	32.1	53.2	37.6	12.3	29.5
Particuliers	21.9	20.3	21.9	23.2	24.9	25.0	23.2
Administration	16.1	18.1	17.5	18.4	22.5	15.3	17.0

On aurait pu également supposer que la forme et l'origine de l'opposition à un projet diffèrent selon le domaine de responsabilité en question. Car ce n'est pas la même chose si, par exemple, le responsable des constructions projette de réaliser dans un quartier un projet contesté, ou si le responsable des finances tente d'imposer un programme d'économies. En pratique, cette hypothèse ne se confirme pas. Quel que soit le domaine de responsabilité considéré, il se trouve que ce sont les collègues de l'exécutif et l'assemblée communale, ou le parlement, qui sont les opposants les plus fréquents (cf. tableau 5.16). Toutefois, les responsables des constructions et de l'instruction sont plus souvent que les autres en butte à l'opposition de leurs collègues. Inversement, le président de l'exécutif tend à être davantage épargné par les particuliers ou l'administration. La raison à cela tient sans doute au fait que le président jouit d'une plus grande notoriété au sein de la population et d'une plus grande proximité par rapport à l'administration.

Tableau 5.16: Influence du domaine de responsabilité sur l'opposition manifestée par différents groupes.

	Présidence	Finances	Aff. sociales	Constructions	Instructions	Environnement
Membres de l'exécutif	37.3	42.6	47.7	53.7	54.4	49.4
Assemblée/parlement	35.9	35.2	36.5	37.6	34.8	37.7
Groupes de citoyens	35.4	34.0	37.0	35.2	34.5	35.6
Groupes de politiques	24.3	24.8	28.7	30.5	30.3	28.7
Particuliers	18.4	20.7	23.3	26.3	25.3	23.7
Administration	9.9	14.6	17.8	18.0	17.1	16.7

Finalement, on constate que l'opposition manifestée à l'égard de certains projets conçus par des membres de l'exécutif reste cantonnée dans des limites assez étroites. Seul un conseiller communal sur trois a eu l'occasion d'être confronté à une opposition émanant d'un groupe de citoyens ou de particuliers. Plus fréquemment, il peut arriver que les collègues de l'exécutif formulent des objections critiques en relation avec les tâches à gérer. Ces critiques s'inscrivent toutefois dans le cadre normal des travaux d'un exécutif ; elles sont discutées en séance et font partie intégrante du processus de décision.

6 Politique communale

Les communes suisses traversent une époque de transformations politiques. Chaque année, on assiste à la fusion de douzaines de communes et la collaboration intercommunale ne cesse par ailleurs de gagner en importance. Les communes s'efforcent en outre, grâce à de nouveaux instruments de gestion, d'améliorer le pilotage et leur capacité à fournir des prestations. Alors qu'une partie de ces réformes, surtout dans les régions périphériques, est dictée par une insuffisance des prestations, un grand nombre de communes entreprennent des réformes afin de mieux se positionner dans le contexte régional et même national. C'est avec cet argument que fut réalisée en 2010 la fusion de la commune de Lucerne avec celle de Littau. L'enquête menée périodiquement en Suisse auprès des administrateurs communaux porte depuis plus de vingt ans sur les réformes entreprises. On ignore cependant aujourd'hui ce que les acteurs politiques pensent de ces réformes et les priorités qu'ils comptent fixer pour les prochaines années. Ce chapitre a pour objectif de combler cette lacune.¹

Dans une première étape, nous nous proposons d'examiner dans quelle mesure les affaires communales nécessitent de prendre des décisions de nature politique, ou si au contraire ce dont on a principalement besoin, c'est de l'expertise technocratique. Nous étudierons ensuite, du point de vue des membres de l'exécutif, divers projets de réformes qui ont été réalisés en Suisse. Outre les fusions de communes et la collaboration intercommunale, il s'agit de transferts de tâches au secteur privé et de l'importance de l'e-gouvernement en tant que nouveau moyen pour le citoyen de s'adresser à l'Etat. Nous nous pencherons également sur ce que pensent les membres de l'exécutif du développement ou de la réduction des prestations de l'Etat. Dans ce chapitre, nous consacrerons une attention particulière aux raisons qui font le succès d'une politique. Les membres des exécutifs procèdent aussi à une évaluation pour déterminer les conditions qui leur ont assuré le plus de succès.

L'analyse montre que les membres des exécutifs sont très ouverts aux réformes, convaincus qu'ils sont de la nécessité de renouveler les structures communales et le processus de leur fonctionnement. Même la réforme la plus radicale, la fusion de communes, n'est plus considérée comme tabou par plus de la moitié des membres des exécutifs. Ce résultat est étonnant, dans

¹ Die Autoren danken Claire Kaiser, M. Sc., für ihre Mitwirkung beim Verfassen des Kapitels zur Gemeindepolitik.

la mesure où les personnes interrogées sont directement concernées, puisque le mandat d'une grande partie d'entre eux serait alors supprimé.

Les membres des exécutifs se montrent en revanche plus critiques s'agissant d'un renforcement de la collaboration avec le secteur privé. L'opinion dominante veut que ce soit à la commune elle-même qu'il appartient en priorité d'accomplir les tâches de l'Etat. Le concept de l'Etat qui serait réduit au rôle de fournisseur de prestations, suscite du scepticisme. La majorité souhaite ne pas toucher à l'offre de prestations, que ce soit pour la diminuer ou au contraire pour l'étoffer. On peut être surpris du fait que les partisans d'une modification de l'offre sont plutôt favorables à son élargissement qu'à sa réduction. Ceci est à mettre en rapport avec les exigences croissantes de la population, notamment en matière d'accueil extra-familial pour les enfants, mais aussi avec le recours de plus en plus fréquent aux prestations de l'aide sociale.

Les réformes jugées nécessaires dépendent fortement de la taille de la commune. On l'observe avec l'avis des conseillers communaux concernant l'e-gouvernement et la nécessité d'en faire une priorité. Une raison à cela tient sans doute au fait que, dans les grandes communes, la population se montre plus exigeante et souhaite que la commune s'intègre au web 2.0. Mais il est possible aussi qu'on hésite à formuler de tels souhaits dans les petites communes, connaissant le coût élevé de ces innovations.

Les communes sont souvent limitées dans leur liberté de manœuvre par des décisions du canton, ou même de la confédération. Les niveaux étatiques de rang supérieur peuvent réduire sensiblement le degré de liberté. Ainsi, la disposition d'une loi fédérale qui impose un taux d'activité minimum pour les offices de l'état-civil, a eu pour conséquence que, dans la plupart des cantons, ce domaine a été retiré aux communes. Il est dès lors intéressant de savoir comment les membres d'un exécutif communal cherchent à influencer les décisions de l'autorité supérieure. On constate qu'il y a des différences marquées : au niveau cantonal, on se fie en particulier aux associations faitières de communes; au niveau fédéral, on s'adresse plus volontiers aux conseillers nationaux ou aux conseillers aux Etats que l'on connaît.

Les membres des exécutifs sont convaincus que les projets qui ont réussi étaient surtout ceux qui ont été le fruit d'un travail d'équipe, et qui ont été précédés d'une solide préparation. La réalisation des projets est également favorisée par une bonne situation financière, par l'appui que fournit une administration travaillant de manière professionnelle, et par le soutien que lui apporte la population. Il est intéressant de noter que les procédures non conventionnelles, la concurrence entre communes et partis, ou de nouvelles

élections, n'ont été que rarement des facteurs de succès. Ce qui est considéré comme important, c'est la concordance et le fait de pratiquer une politique orientée sur la résolution des problèmes.

Si Max Imboden, spécialiste du droit public, décrivait avec raison les communes comme le plus grand laboratoire d'essais de Suisse, parce qu'on peut y observer une force d'innovation considérable, ce chapitre s'efforce de démontrer que ces réformes sont menées par des acteurs politiques, membres d'un exécutif communal, qui assument consciemment leur rôle de promoteurs du pouvoir. Ce faisant, les membres d'un exécutif réussissent presque toujours à collaborer, au-delà des limites partisans, pour rechercher une solution optimale. Les réformes de l'administration constituent rarement un enjeu qui se disputerait sur un terrain marqué par les antagonismes politiques.

6.1 Une conception (a)politique des rôles

Ancré principalement en Suisse alémanique, le principe de l'autonomie communale implique que, dans un certain nombre de domaines, les communes aient à prendre de véritables décisions « politiques », par exemple lorsqu'il s'agit de fixer le taux de l'impôt communal, ou d'élaborer le plan d'aménagement local. Avec leurs partis et leurs autorités, les communes sont dotées pour cela d'une organisation politique comparable aux constitutions fédérale et cantonales. Elles partagent toutefois avec les communes de la plupart des autres pays la particularité que nombre d'affaires communales ne sont pas de nature politiques, et ne font appel qu'à des connaissances techniques ou juridiques, à la logique administrative ou au simple bon sens. On a ainsi constaté, lors d'une étude menée précédemment, que même les présidents des partis locaux sont majoritairement d'avis que les affaires communales sont en général des affaires apolitiques (Geser 2003). Cette conception est largement partagée par les membres des exécutifs, qui ne sont que 12 pour cent à avoir une conception véritablement « politique » de leur fonction. Il est compréhensible que cette vision soit plus largement répandue en Suisse alémanique qu'en Suisse romande, où les communes ne jouissent souvent que d'une autonomie très réduite à l'égard du canton. On n'est pas étonné non plus que la conception politique du rôle soit d'autant plus répandue que la commune est grande, et atteigne son maximum dans les grandes villes (Tableau 6.1). Cela est dû au fait que les villes jouissent d'une marge de manœuvre politique sensiblement plus étendue, grâce aux importantes ressources dont elles disposent, sur le plan des finances et du personnel. Cela est également dû au fait que les villes ont

souvent une population plus « politisée » que les petites communes, avec des médias, des partis des associations remuantes, des élections animées et un parlement qui reflète la polarisation idéologique des forces en présence.

Si on examine les choses en fonction des partis (Tableau 6.2), on s'aperçoit que ce sont les représentants de l'UDC qui, dans les très petites communes, partagent le moins la vision politique du rôle de l'exécutif, et que dans les communes de plus de 10 000 habitants, cette conception gagne en importance, tous partis confondus. La politisation particulièrement marquée des socialistes urbains s'explique par le fait que leurs revendications portent principalement sur l'environnement urbain, comme l'amélioration des prestations dans le domaine social ou le développement des transports publics. Chez les bourgeois en revanche, le renforcement de la vision politique s'avère beaucoup plus modeste, et se différencie peu de ce qu'elle est chez les sans-parti.

Etonnamment, et quelle que soit la taille de la commune, les femmes ont davantage tendance à conférer un caractère politique aux décisions que la commune est appelée à prendre (Tableau 6.3). Comme le démontrent d'autres analyses, cela n'a que peu de rapport avec le fait que ce sont surtout les femmes de gauche qui font véritablement de la politique. On peut au contraire penser qu'une minorité des conseillères communales appartient à la catégorie relativement peu nombreuse des personnes intéressées par la politique, alors que les hommes s'engagent davantage par devoir civique (ou sous la pression sociale), ou parce qu'ils y trouvent un intérêt non politique, tel qu'un intérêt professionnel.

Enfin, une comparaison tenant compte de l'âge des membres de l'exécutif (Tableau 6.4) nous apprend que les jeunes sont aujourd'hui davantage politisés. Cette évolution n'est toutefois visible que dans les communes de plus de 5 000 habitants.

Tableau 6.1: Proportion des membres de l'exécutif considérant comme politiques les décisions prises au niveau communal, selon la taille de la commune et la région linguistique.

Région linguistique	Population								Total	N=
	500	501-1000	1001-2000	2001-5000	5001-10000	10001-20000	20001-50000	+ 50001		
Alémaniques	13	11	10	10	14	28	46	50	13	5380
Romands	6	5	5	8	13	20	8	100	7	1989
Tessinois	12	8	10	13	32	20	—	—	12	581

Tableau 6.2: Proportion des membres de l'exécutif considérant comme politiques les décisions prises au niveau communal, selon la taille de la commune et le parti.

Parti	Population								Total	N=
	500	501-1000	1001-2000	2001-5000	5001-10000	10001-20000	20001-50000	+ 50001		
PRD	14	7	9	9	11	16	36	—	11	1393
PDC	12	12	6	8	8	30	8	—	10	101
UDC	6	4	8	10	16	22	30	—	10	81
PS	12	9	8	17	26	40	48	—	21	154
Group. locaux	7	14	13	13	11	26	—	—	13	366
Sans-parti	9	9	9	8	14	15	—	—	9	275

Tableau 6.3: Proportion des membres de l'exécutif considérant comme politiques les décisions prises au niveau communal, selon la taille de la commune et le sexe.

Sexe	Population								Total	N=
	500	501-1000	1001-2000	2001-5000	5001-10000	10001-20000	20001-50000	+ 50001		
Femmes	12	12	11	14	17	36	38	56	14	1772
Hommes	9	8	8	9	14	22	34	59	10	5985

Tableau 6.4: Proportion des membres de l'exécutif considérant comme politiques les décisions prises au niveau communal, selon la taille de la commune et l'âge.

Age	Population								Total	N=
	500	501-1000	1001-2000	2001-5000	5001-10000	10001-20000	20001-50000	+ 50001		
65+	18	7	5	9	14	15	25	—	11	442
55-64	10	9	12	10	13	23	29	53	12	2053
45-54	8	10	9	10	15	27	46	67	12	3116
35-44	8	7	7	9	15	32	25	—	—	1785
-34	14	5	3	18	26	45	—	—	13	354

6.2 Fusions de communes et collaboration intercommunale

En comparaison internationale, la Suisse présente au niveau communal un paysage très morcelé. La commune médiane compte quelque 1 150 habitants et son administration générale repose sur 240 pour cent d'un poste de travail. Pour remplir au mieux leurs tâches, la plupart des communes suisses sont ainsi contraintes de coopérer avec d'autres communes. Il n'est donc pas surprenant que la Suisse soit un des pays d'Europe où la coopération intercommunale est la plus poussée. Pour de nombreuses tâches, il se tisse en outre des liens étroits entre canton et communes, à l'image du fédéralisme coopératif, afin de palier les capacités insuffisantes des communes, et assurer une offre minimale sur l'ensemble du canton.

De plus en plus, on présente en Suisse les fusions de communes comme une alternative à la collaboration intercommunale. Chaque année, on assiste à plusieurs douzaines de fusions, et une commune suisse sur six est actuellement impliquée dans un tel processus (Steiner / Kaiser 2010). Ce chiffre est très élevé si l'on considère que, depuis la création de l'Etat fédéral, il y a à peu près autant de communes qui ont disparu. L'enquête menée auprès des membres d'un exécutif nous montre leur position à ce propos. L'opinion des conseillers communaux présente un grand intérêt parce qu'en Suisse, et contrairement à la plupart des pays européens, les fusions de communes n'interviennent que si les communes concernées y consentent expressément, et même, en règle générale, que lorsque le processus a été initié par les communes elles-mêmes. Il y a peu de cantons qui ont la compétence de contraindre les communes à fusionner (notamment Fribourg et le Tessin), mais même dans ces cantons-là, les fusions forcées demeurent une rareté et doivent respecter des conditions très claires. On peut donc considérer que l'opinion des conseillers communaux à ce sujet constitue une sorte d'indicateur quant aux chances de réussite d'un processus de fusion.

Au sein des exécutifs, la collaboration intercommunale n'est contestée par personne. Quelque 85 pour cent des conseillers communaux admettent qu'elle jouera un rôle important au cours des dix prochaines années (cf. Tableau 6.5). Ce chiffre correspond aux changements observés ces dix dernières années. C'est ainsi que, durant ce laps de temps, deux communes sur trois ont développé la collaboration avec d'autres communes. Les membres des exécutifs semblent d'avis que cette évolution va perdurer. De plus en plus, les tâches communales exigent que l'on dispose d'un périmètre minimal pour être exécutées de manière effective et efficiente, par exemple pour l'e-gouvernement ou pour le domaine social. Les communes qui rechignent à collaborer avec d'autres atteignent les limites de leurs capacités parce qu'elles ne peuvent pas réaliser d'économies d'échelle.

Quelque 60 pour cent des conseillers communaux sont en outre d'avis qu'il s'impose également de renforcer les collaborations avec le canton. Ce chiffre a de quoi surprendre à première vue. Les changements qui sont intervenus ces dernières années dans la répartition des tâches entre canton et communes ont eu surtout pour effet de transférer au canton des tâches qui étaient autrefois communales. Sous le thème « professionnalisation », la question fut posée aux membres des exécutifs de savoir quelles étaient les tâches qu'une commune moyenne était encore en mesure d'assumer. La réponse donnée penchait souvent pour une régionalisation, ou même une cantonalisation. Il est possible que les conseillers communaux voient dans une collaboration renforcée avec le canton le moyen d'éviter de devoir fusionner avec d'autres communes.

Etonnamment haute est la proportion des membres d'un exécutif qui considèrent comme nécessaire la fusion de leur commune avec d'autres. C'est pratiquement la moitié (cf. Graphique 6.1). Cela permet de penser que le nombre de communes pourrait sensiblement reculer ces prochaines années. Il est cependant difficile de déterminer si cette vision est plutôt réactive, parce que les membres des exécutifs ne verraient pas d'autre option pour leur commune qu'une fusion, ou si elle est au contraire plutôt proactive, parce que les membres des exécutifs chercheraient ainsi à mieux positionner leur commune dans un contexte concurrentiel.

La nécessité d'une fusion est jugée très différemment selon le canton en question. Cette nécessité est perçue avec plus d'acuité dans les cantons qui comptent un nombre élevé de petites communes. Les aides à la fusion que le canton accepte de verser, jouent un rôle essentiel lorsqu'il s'agit de fusion ou de regroupement de communes (cf. Steiner / Kaiser 2010). Parmi les exécutifs les plus favorables aux fusions, figurent ceux des cantons de Neuchâtel et du Jura, ainsi que ceux du Tessin. Le chiffre élevé que l'on trouve à Glaris s'explique par l'importante réforme territoriale qui est entrée en vigueur en 2011 et qui a réduit de 25 à 3 le nombre de communes. Les fusions sont vues d'un œil moins favorable dans les cantons alémaniques de Zoug, Nidwald, Appenzell Rhodes-Intérieures, Schwyz, et Bâle-Ville, cantons dans lesquels le nombre de communes est relativement peu élevé.

La coopération intercommunale et la coopération avec le canton sont également jugées différemment selon le canton considéré. En ce qui concerne la collaboration intercommunale, ce sont les exécutifs communaux du canton de Nidwald qui sont les plus convaincus de sa nécessité, et ceux de Bâle-Campagne qui y croient le moins. S'agissant de la collaboration avec le canton, les communes des cantons de Genève, Nidwald et du Jura occupent les premières

places du classement, alors que les exécutifs communaux du canton de Zurich se montrent les plus réticents.

Si l'on compare les régions linguistiques, on aboutit à des résultats intéressants en ce qui concerne la perception des besoins de réforme. Alors qu'en Suisse allemande, la proportion des membres d'un exécutif qui considèrent la fusion comme nécessaire est souvent inférieure à la moyenne, la Suisse romande et le Tessin se montrent davantage convaincus de sa nécessité. Cela tient à la petite taille des communes dans ces cantons (cf. Graphique 6.2). C'est principalement dans les très petites communes, de moins de 500 habitants, que la fusion sera à l'ordre du jour des exécutifs ces prochaines années. Deux tiers des membres des exécutifs de ces communes reconnaissent la nécessité, dans les dix ans qui viennent, d'une fusion avec une ou plusieurs communes voisines. Dans les communes de 500 à 2000 habitants, la question est également jugée d'actualité dans une mesure supérieure à la moyenne. Dans les communes de 2000 à 50 000 habitants, la fusion est considérée comme peu urgente. Dans les communes de plus de 50 000 habitants, la proportion des conseillers communaux qui estiment qu'une fusion serait appropriée augmente à nouveau. C'est également dans les communes de plus de 50 000 habitants que l'on attribue une importance primordiale, pour ces prochaines années, à la collaboration intercommunale et à la collaboration avec le canton (cf. tableau 6.5). Ces constatations recouvrent celles qui ont été faites à la suite des fusions déjà réalisées. Le nombre de fusions de villes et de petites communes est supérieur à la moyenne, même si c'est pour des motifs différents. Cette tendance se maintiendra vraisemblablement.

L'appartenance au parti joue un rôle tout aussi important. Alors que plus de la moitié des membres du PS ou des sans-parti sont convaincus de la nécessité d'une fusion avec une ou plusieurs communes voisines, cette proportion est de moins d'un tiers parmi les membres de l'UDC. Les résultats sont identiques en ce qui concerne la collaboration intercommunale et la collaboration avec le canton: l'une et l'autre de ces mesures trouvent davantage d'écho auprès des membres du PS qu'auprès des membres de l'UDC, alors que ceux du PRD et du PDC se situent entre les deux.

On observe également des différences s'agissant du type de commune considérée: alors que les membres de l'exécutif d'une commune suburbaine convaincus de la nécessité d'une fusion ne représentent même pas le tiers, ils sont plus de la moitié dans les communes centres. En ce qui concerne la collaboration intercommunale et la collaboration avec le canton, on constate également qu'il y a des différences en fonction du type de commune. Pour l'une et l'autre de ces mesures, ce sont les centres qui sont les plus convaincus de la nécessité

d'agir, alors que les communes disposant de ressources fiscales élevées sont les plus réticentes, sans doute parce qu'en raison de leur situation financière, ces communes ressentent moins que d'autres le besoin d'une coopération supra-locale.

Si l'on considère les choses en fonction du sexe, on voit que les hommes sont plus favorables que les femmes aux fusions de communes et à la collaboration intercommunale, alors que les femmes attachent plus d'importance que leurs collègues masculins à la collaboration avec le canton.

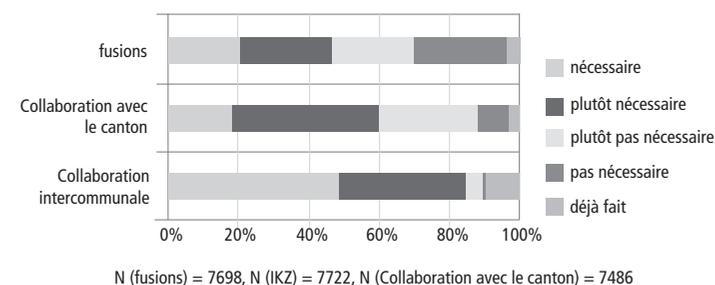
Tableau 6.5: Pourcentage des membres de l'exécutif qui considèrent comme nécessaires ou plutôt nécessaires les fusions de communes, la collaboration intercommunale et la collaboration avec le canton, selon le canton, la taille de la commune, le parti politique, le sexe et le type de commune.

Canton	Nombre de communes au 1.1.2011	Fusion	Collaboration intercommunale	Collaboration avec le canton
AG	220	40.3	80.6	48.1
AI	6	18.2	90.9	54.5
AR	20	30.4	87.3	68.8
BE	383	44.9	83.8	54.0
BL	86	33.3	81.8	50.7
BS	3	10.0	60.0	60.0
FR	167	55.7	85.8	64.3
GE	45	34.0	94.6	81.5
GL	3 (jusqu'à 2010: 25)	66.7	70.0	61.5
GR	178	62.1	81.8	64.2
JU	64	70.2	94.1	80.3
LU	87	41.1	84.4	66.0
NE	53	75.0	88.2	75.5
NW	11	16.3	95.3	81.4
OW	7	8.3	75.0	75.0
SG	85	46.5	83.4	45.2
SH	27	51.2	87.8	56.6
SO	121	43.8	86.8	56.9
SZ	30	20.0	77.6	66.4
TG	80	27.6	86.5	58.9
TI	157	68.4	88.8	79.4

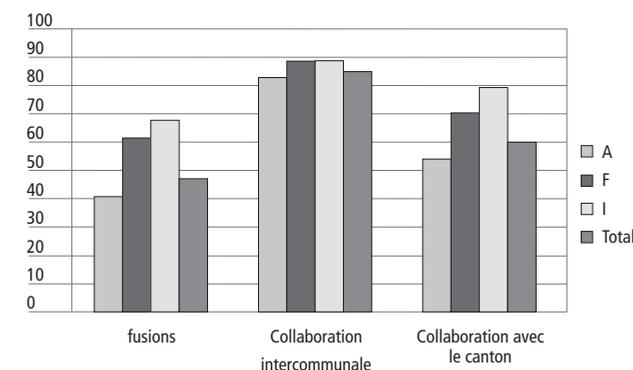
Tableau 6.5: continuation

Canton	Nombre de communes au 1.1.2011	Fusion	Collaboration intercommunale	Collaboration avec le canton
UR	20	54.1	85.7	75.0
VD	375	59.8	86.9	65.0
VS	141	49.8	87.5	79.3
ZG	11	10.0	80.0	75.9
ZH	171	28.3	80.6	39.9
Selon la taille de la commune (Nombre d'habitants)				
1-499		67.2	82.5	61.8
500-999		53.4	86.0	58.0
1000-1999		47.4	86.2	60.2
2000-4999		36.1	84.5	58.3
5000-9999		31.9	84.4	58.8
10000-19999		32.5	85.8	66.8
20000-49999		33.3	80.7	78.4
50000 et plus		51.6	90.3	83.9
Selon le parti politique				
PRD		43.8	85.3	59.4
PDC		42.7	87.6	66.7
UDC		28.4	79.7	50.6
PS		51.8	88.6	71.2
Sans-parti		53.1	84.3	57.8
Selon le sexe				
Femmes		46.4	82.7	63.2
Hommes		47.2	85.4	59.3
Selon le typologie de l'OFS				
Centres		55.6	88.9	78.5
Communes suburbaines		31.5	83.5	57.9
Communes à revenu élevé		25.4	82.6	51.3
Communes périurbaines		43.5	84.5	56.1
Communes touristiques		50.4	84.8	63.4
Communes industrielles et tertiaires		51.5	86.8	65.2
Communes pendulaires rurales		51.2	85.4	59.2
Communes agraires mixtes		49.0	84.2	57.7
Communes agricoles		59.3	82.7	59.4
Total		47.1	84.8	60.2
N		7698	7722	7486

Graphique 6.1: Perception qu'ont les membres de l'exécutif de la nécessité des fusions, de la collaboration intercommunale et de la collaboration avec le canton.



Graphique 6.2: Proportion des membres de l'exécutif considérant comme nécessaires ou plutôt nécessaires, les fusions, la collaboration intercommunale et la collaboration avec le canton, selon la région linguistique.



6.3 Transfert de tâches communales

Les communes disposent d'un certain choix, s'agissant de la forme sous laquelle elles entendent fournir les prestations attendues par la population. A côté de la fourniture par ses moyens propres, ou de la coopération avec d'autres communes, elles peuvent aussi externaliser certaines tâches à une entité décentralisée (généralement de droit public ou de droit privé), ou alors s'associer à des promoteurs privés (partenariat public-privé). Selon le concept de l'Etat fournisseur de prestations, apparu dans les années 1990, le rôle des communes est de fournir des prestations étatiques, mais pas nécessairement de les produire elles-mêmes. Conformément à ce concept, le choix devrait être fait en fonction de l'efficacité attendue, à savoir apporter le niveau de qualité souhaité au moindre coût possible. Externalisation et partenariat public-privé (PPP) sont la concrétisation de cette idée, qui a trouvé un large écho sur la scène internationale. Un grand nombre de communes, par exemple, confient l'élimination de leurs déchets à une société anonyme, et chargent une association d'assurer les soins extrahospitaliers (Spitex). Lorsque les ressources se raréfient, il y a toujours plus de communes prêtes à collaborer avec des entreprises privées, comme par exemple pour le projet PPP « les écoles se branchent sur la toile », dans lequel les partenaires des communes étaient, entre autres, Swisscom et Microsoft.

La présente enquête nous révèle la position des exécutifs à l'égard des nouvelles formes d'exécution des tâches. Un peu plus du tiers des membres de l'exécutif croient que les transferts de tâches à des corporations de droit public gagneront en importance, comme l'exploitation d'entreprises industrielles confiées à des établissements de droit public. Les membres d'un exécutif se montrent en revanche beaucoup plus critiques en ce qui concerne le transfert de tâches à des sociétés de droit privé, alors qu'un tiers d'entre eux en approuvent le principe (cf. graphique 6.3). Ces résultats n'ont rien de surprenant. Si, dans les années 1990, l'externalisation des tâches figurait volontiers tout en haut de l'ordre du jour des communes et a suscité de nouvelles formes de fourniture des prestations, on observe aujourd'hui un scepticisme de plus en plus marqué à cet égard. L'argumentation des membres de l'exécutif est la même que celle de la population. L'opportunité d'une externalisation est jugée de cas en cas, et n'est pas considérée a priori comme la solution financièrement la plus avantageuse. La question de la participation démocratique et des risques potentiels attire davantage l'attention. Ceci explique que le transfert de tâches à des sociétés privées soit jugé de manière beaucoup plus critique que le transfert à des corporations de droit public, où

le législateur accorde une plus grande liberté d'organisation, et où l'on n'est pas limité par le *numerus clausus* du Code des obligations.

Si l'on ventile les résultats en fonction de la région linguistique, on constate que les membres des exécutifs de la Suisse romande et du Tessin jugent le PPP plus nécessaire que ne le font leurs collègues alémaniques. S'agissant du transfert de tâches à des sociétés de droit privé, les conseillers communaux de Suisse romande se montrent sensiblement plus sceptiques que ceux des autres régions (cf. tableau 6.6). Ceci est probablement dû à la conception plus centralisatrice que l'on a de l'Etat en Suisse romande.

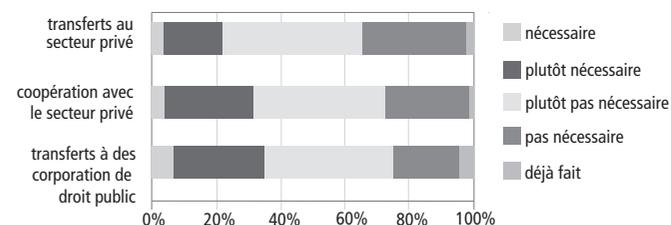
L'appartenance politique a peu d'influence sur la perception qu'ont les conseillers communaux de la nécessité de transférer des tâches à des corporations de droit public. S'agissant du transfert à des sociétés de droit privé, on constate en revanche des différences importantes : on n'est pas surpris de voir que les conseillers communaux socialistes ne sont guère favorables à de tels transferts, alors que les conseillers communaux membres du PRD sont les plus nombreux à considérer cette mesure comme nécessaire et pertinente. Il en est de même pour ce qui est du PPP.

Une analyse en fonction du type de commune montre que ce sont les exécutifs des communes centres qui accordent la plus grande importance à la coopération avec le secteur privé et au transfert de tâches à des entités juridiques de droit privé. Ce sont en revanche les communes agricoles qui se montrent les plus réticentes à l'égard de ces trois mesures.

Tableau 6.6. Proportion des membres d'un exécutif qui considèrent comme nécessaires ou plutôt nécessaires les transferts de tâches et le PPP, selon la région linguistique, le parti et le type de commune.

	Transferts à des corporations de droit public	Transferts au secteur privé	Coopération avec le secteur privé (PPP)
Selon la région linguistique			
Alémanique	36.6	24.4	27.9
Romands	27.7	16.0	39.9
Tessinois	41.2	25.5	39.0
Selon le parti			
PRD	38.6	30.2	38.8
PDC	36.4	24.8	32.4
UDC	35.1	25.8	29.3
PS	35.3	13.7	27.5
Sans-parti	33.5	19.2	28.8
Selon le type de commune			
Centres	34.2	29.9	46.3
Communes suburbaines	36.7	23.9	36.8
Communes à revenu élevé	34.9	28.1	40.1
Communes industrielles et tertiaires	36.7	21.4	29.3
Communes pendulaires rurales	37.5	25.5	36.6
Communes touristiques	33.7	22.1	35.2
Communes périurbaines	38.0	21.9	26.7
Communes agraires mixtes	33.5	21.6	28.9
Communes agricoles	30.1	15.9	25.1
Total	34.9	22.2	31.7
N	7386	7318	7275

Graphique 6.3: Perception qu'ont les membres de l'exécutif de la nécessité des transferts de tâches et du PPP



N (transferts à des corporations de droit public) = 7386, N (transferts au secteur privé) = 7318, N (Coopération avec le secteur privé) = 7275

6.4 Augmentation ou réduction des prestations?

L'offre de prestations étatiques fournies par une commune est en perpétuel changement. Une réduction des prestations reste cependant l'exception; en général les prestations ont plutôt tendance à augmenter. En 1990, la valeur des prestations fournies par les communes suisses, s'élevait à 30,2 Mia. Fr. En 2009, elle s'élevait à 42,4 Mia. Fr. Cette croissance des prestations concerne presque tous les domaines, mais surtout le domaine social, où les charges des communes ont sensiblement augmenté et où l'accroissement constaté se situe bien au-dessus de la moyenne. Les exigences dans les domaines de la formation et de la santé ont également fortement augmenté ces dernières années.

La croissance des tâches n'est pas sans susciter des contestations. Dans les discussions politiques, les partis bourgeois demandent souvent que l'on marque un temps d'arrêt et que l'on porte davantage l'effort sur une réduction des impôts. Malgré les nombreuses baisses d'impôts intervenues ces dernières années, il est rare qu'on ait procédé à une réduction des tâches, mais la croissance économique et la hausse de taxes ont permis de compenser la diminution des ressources fiscales. Le démantèlement des tâches s'est fait principalement en transférant au canton des tâches qui étaient autrefois communales. Pour le citoyen, le changement a été à peine perceptible.

L'enquête qui a été menée nous permet de savoir ce que pensent les membres des exécutifs communaux du développement des tâches incombant aux communes. Les réponses permettent de penser qu'il faudra plutôt compter à l'avenir avec une réduction de l'offre de prestations, et qu'une augmentation de cette dernière restera l'exception. Ils sont 43 pour cent à considérer qu'une diminution des tâches au cours de ces dix prochaines années sera nécessaire (6 pour cent) ou plutôt nécessaire (37 pour cent), alors qu'ils ne sont que 13 pour cent à penser qu'il faudra au contraire les augmenter (cf. graphique 6.4). Il serait intéressant de savoir si les réponses ont été données par fatalisme, par exemple parce que d'avantage de gens dépendront de l'aide sociale et qu'il est presque impossible d'influer sur cet élément, ou parce que les membres des exécutifs espèrent qu'une réduction des tâches rendra leur commune plus forte, ou même leur attirera la faveur de l'électorat.

En Suisse romande et au Tessin, ils sont plus nombreux à considérer comme nécessaire une augmentation de l'offre de prestations (cf. graphique 6.5). Au Tessin cependant, et cela n'est pas tout à fait conforme à ce résultat, les membres des exécutifs s'attendent davantage à une réduction de l'offre. Cela tient

peut-être à la petite taille des communes tessinoises, et au sentiment de beaucoup de conseillers communaux que les communes ne seront plus en mesure de financer les prestations qu'elles fournissaient jusqu'ici, ou qu'il sera alors nécessaire de procéder à des fusions.

Ce sont surtout les exécutifs des communes centres (et en particulier de celles de taille moyenne) qui sont convaincus qu'une réduction des tâches s'impose, probablement en raison des importantes charges de centre auxquelles ces communes ont à faire face. Les membres de l'exécutif s'attendent à un retournement de situation, au vu de la raréfaction des ressources. Il est intéressant de constater que ce ne sont pas les communes offrant peu de prestations qui prévoient de les augmenter, mais principalement les riches communes touristiques. Cela est probablement dû à des problèmes de capacité des infrastructures en haute saison. Ces communes veulent en outre disposer des mêmes atouts que d'autres destinations touristiques.

Il est intéressant d'étudier l'avis des membres des exécutifs en fonction du parti auquel ils appartiennent (cf. graphique 6.6). Les résultats sont nets. Comme on pouvait s'y attendre, ce sont les représentants du PS qui sont les plus convaincus de la nécessité d'augmenter les prestations, et les moins convaincus s'il est question de les réduire. La raison en est probablement qu'une réduction des prestations entraîne à terme une privatisation des tâches, ce qui est contraire à l'objectif de redistribution poursuivi par le PS. Chez les représentants du PRD et de l'UDC, on est un peu mieux disposé à l'égard d'une réduction des tâches, sans toutefois qu'il y ait une majorité en ce sens. Ces résultats rejoignent les observations faites dans la pratique. Dans le débat politique, les politiciens bourgeois se montrent plus critiques lorsqu'il s'agit des prestations de l'Etat, mais, lorsque se pose un cas concret, on renonce à supprimer la prestation en question, de crainte de fâcher l'électeur, mais aussi parce que ce n'est souvent pas possible. L'entretien des bâtiments, par exemple, ne peut être délaissé que jusqu'à un certain point, et, en matière d'aide sociale, il n'y a pratiquement aucun moyen d'influer sur le nombre des bénéficiaires.

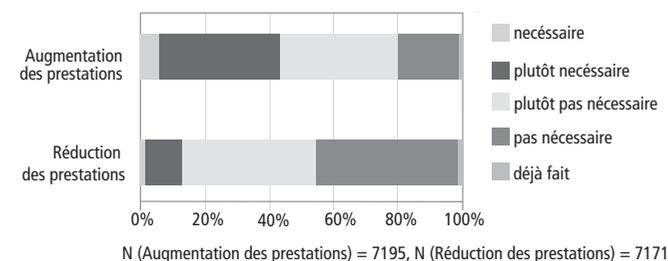
Enfin, l'enquête montre que les conseillères communales sont plus nombreuses que leurs collègues masculins à considérer comme urgente une augmentation des prestations (cf. tableau 6.7). Inversement, les conseillers communaux de sexe masculin sont plus nombreux à demander une réduction des prestations.



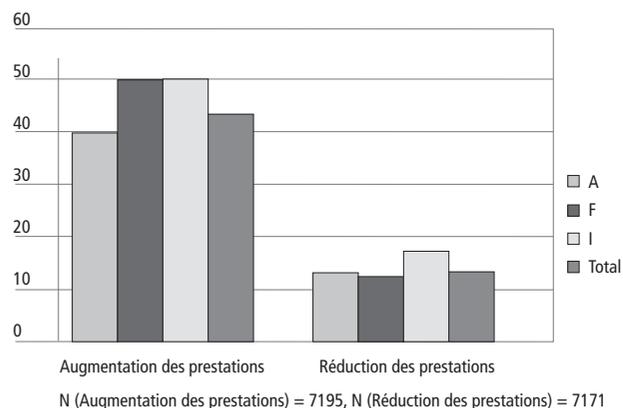
Tableau 6.7: Proportion des membres de l'exécutif considérant une augmentation ou une réduction des prestations étatiques comme nécessaire ou plutôt nécessaire, en fonction du sexe et de la taille de la commune.

	Augmentation	Réduction
Selon le sexe		
femmes	47.3	10.7
hommes	42.5	13.9
Nombre d'habitants		
1-499	44.5	12.9
500-999	45.4	10.9
1000-1999	43.4	12.8
2000-4999	43.4	12.6
5000-9999	41.4	16.6
10000-19999	41.2	18.7
20000-49999	40.5	10.6
50000 et plus	38.7	19.4
Total	43.6	13.2
N	7195	7171

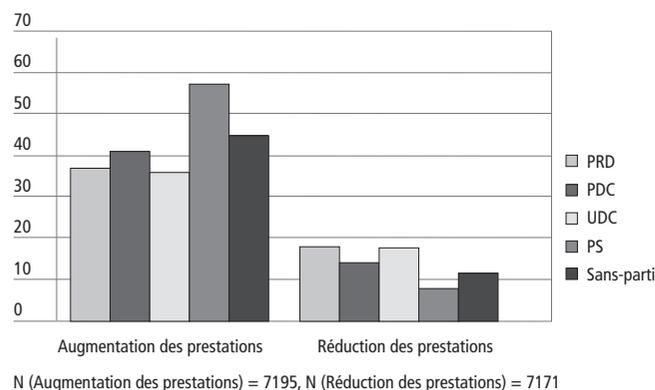
Graphique 6.4: Opinion des membres de l'exécutif quant à la nécessité d'une augmentation ou d'une réduction des prestations étatiques.



Graphique 6.5: Proportion des membres de l'exécutif considérant une augmentation ou une réduction des prestations étatiques comme nécessaire ou plutôt nécessaire, en fonction de la région linguistique.



Graphique 6.6: Proportion des membres de l'exécutif considérant une augmentation ou une réduction des prestations étatiques comme nécessaire ou plutôt nécessaire, en fonction du parti auquel ils appartiennent.



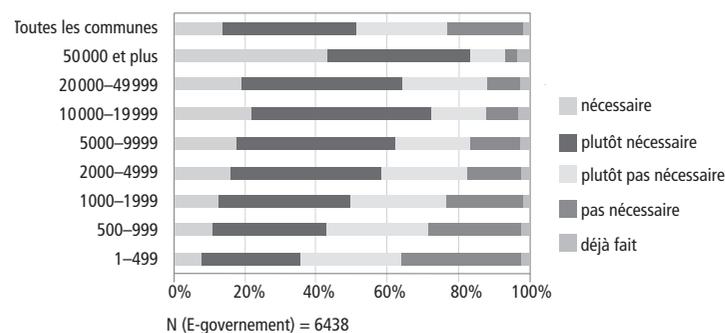
6.5 E-gouvernement

Les technologies de l'information et de la communication (TIC) ne sont pas à écarter des préoccupations quotidiennes d'une administration communale. Si, au début, ces technologies constituaient des solutions propres à certaines communes, de plus en plus d'institutions publiques recourent aujourd'hui à des solutions qui reposent sur internet, et qu'on désigne par la notion d'e-gouvernement. On entend par là la collaboration des différents niveaux de l'Etat et de leurs intervenants, en particulier les acteurs économiques, politiques et citoyens, fondée sur le recours à la technologie internet. La mise en œuvre des TIC a pour objectif d'améliorer l'efficacité de l'administration, de simplifier la fourniture des prestations pour la population et les entreprises, et de faciliter l'accès du public aux informations.

Les membres des exécutifs ont été invités à répondre à la question de savoir s'ils considèrent comme nécessaire dans leur commune une mise en œuvre de l'e-gouvernement au cours des dix prochaines années. C'est effectivement le cas, mais dans une mesure moindre qu'on pouvait le penser. Un peu plus de la moitié des personnes interrogées considèrent qu'une telle mesure est nécessaire. Ce scepticisme se rencontre également lorsqu'on procède à des comparaisons internationales, dont il ressort que la Suisse a mis en œuvre nettement moins de solutions basées sur l'e-gouvernement que les autres pays. Les principales raisons pourraient tenir à la petite taille des communes suisses, et aux difficultés qu'elles rencontrent par conséquent pour financer de telles solutions, mais aussi à un besoin moindre, comparé avec l'étranger. Les administrations communales en Suisse sont physiquement très proches du citoyen, et les instruments existants, comme le vote par correspondance, font que le citoyen ne perçoit pas l'e-gouvernement comme une nécessité.

Il n'est donc pas étonnant que l'opinion des membres des exécutifs à ce sujet dépende de la taille de la commune (cf. graphique 6.7). Ceux qui siègent dans une grande commune voient dans la mise en œuvre de l'e-gouvernement une nécessité plus grande que ceux qui siègent dans une petite commune. Dans les très petites communes, de moins de 500 habitants, ils ne sont même qu'un tiers à considérer la chose comme nécessaire ou plutôt nécessaire. Dans la catégorie comprise entre 5000 et 10000 habitants, cette proportion s'élève à 62 pour cent, et même à 83 pour cent dans les communes de plus de 50000 habitants.

Graphique 6.7: Opinion des membres de l'exécutif sur la nécessité d'une mise en œuvre de l'e-gouvernement, en fonction de la taille de la commune.



On constate également de nettes différences si l'on ventile les résultats en fonction de la région linguistique. Alors qu'en Suisse romande, seul un quart (25 pour cent) des membres de l'exécutif jugent nécessaire de développer l'e-gouvernement, ils sont presque trois sur cinq (59 pour cent) en Suisse alémanique, et même 68 pour cent au Tessin. Ce sont surtout les membres des exécutifs des communes centres et suburbaines qui sont convaincus de cette nécessité (67 et 64 pour cent). Dans les communes agricoles, ils ne sont que 28 pour cent (cf. tableau 6.8).

Si l'on examine les résultats en fonction des partis, on constate que ce sont les membres du PRD et du PS qui, au sein des exécutifs communaux, attachent la plus grande importance au développement de l'e-gouvernement (63 pour cent). C'est dans ces deux partis que les membres de l'exécutif sont les mieux disposés à l'égard des transformations structurelles et processuelles dans les communes. Au PDC, la proportion est de 58 pour cent, et à l'UDC de 48 pour cent.

Enfin, il est intéressant de voir si les jeunes conseillers communaux ont l'esprit plus ouvert aux nouvelles technologies. Chez ceux qui ont moins de 35 ans et chez ceux qui ont entre 45 et 64 ans, c'est effectivement le cas. Mais, étonnamment, le chiffre est plus bas chez ceux qui ont entre 35 et 44 ans. On ne peut donc pas dire que les jeunes sont, de manière générale, plus ouverts aux TIC. Celles-ci font aujourd'hui partie du quotidien, quelle que soit la tranche d'âge considérée.

Tableau 6.8: Proportion des membres de l'exécutif considérant le développement de l'e-gouvernement comme nécessaire ou plutôt nécessaire, en fonction de la taille de la commune, du type de commune, du parti et de l'âge.

	Nécessaire	Plutôt nécessaire	Plutôt pas nécessaire	Pas nécessaire	Déjà fait	N
Selon la région linguistique						
Alémanique	15.5	43.2	25.1	14.0	2.1	3694
Raomande	5.9	19.2	28.3	44.8	1.8	1164
Tessinois	22.5	45.4	16.3	11.8	3.9	355
Selon le type de commune						
Communes centres	22.1	44.9	20.6	9.0	3.4	267
Communes suburbaines	17.3	46.3	21.2	13.2	2.0	1130
Communes à revenu élevé	14.2	43.3	23.1	16.6	2.8	247
Communes périurbaines	16.3	40.1	23.5	18.9	1.3	1112
Communes touristiques	12.0	36.6	25.2	22.8	3.4	325
Communes industrielle et tertiaires	15.0	35.5	24.6	22.8	2.1	851
Communes pendulaires rurales	11.1	33.9	28.1	25.3	1.7	1119
Communes agraires mixtes	9.2	33.8	28.7	26.0	2.3	980
Communes agricoles	5.1	23.2	32.7	37.5	1.6	315
Selon le parti						
PRD	17.7	45.7	20.9	13.7	1.9	1187
PDC	16.6	41.6	23.3	16.2	2.2	848
UDC	10.8	37.5	27.6	22.6	1.5	664
PS	20.0	42.6	19.4	15.3	2.7	620
Selon l'âge						
Plus de 65	13.0	33.8	23.6	26.3	3.3	331
De 55 à 64	14.8	38.6	23.3	21.5	1.7	1693
De 45 à 54	13.4	39.4	25.0	20.1	2.1	2576
De 35 à 44	13.0	35.1	27.4	22.4	2.0	1480
Moins de 35	17.4	36.1	27.1	18.1	1.4	288
Total	13.7	37.7	25.2	21.3	2.0	6438

6.6 Influence sur le processus de décision supralocal

A maints égards, les communes sont concernées par des décisions prises au niveau supralocal. Dans cette section, nous nous poserons la question de savoir quels sont les moyens les plus efficaces, selon les exécutifs communaux, pour influencer les décisions prises au niveau de la Confédération, du canton et de la région.

On peut partir de l'idée que les canaux d'influence et les caractéristiques des moyens d'intervention utilisés (formels, informels) sont très différents, selon le niveau où les communes se proposent d'agir. Les efforts visant à influencer les décisions cantonales sont probablement ceux qui ont le plus un caractère formel. Dans de nombreux cas, les communes sont directement touchées par une décision cantonale, et leur participation au processus de décision est solidement ancrée dans le système politique cantonal. La démocratie directe offre en outre aux communes de multiples possibilités d'agir sur les processus de décision au niveau cantonal. Il en va différemment lorsqu'il s'agit d'exercer une influence au niveau fédéral. Même si les communes sont également concernées par les décisions prises à ce niveau (aménagement du territoire, état-civil, protection civile, etc.) une démarche formelle de la part de l'ensemble des communes paraît beaucoup plus difficile et sortirait tout à fait de l'ordinaire. Malgré l'article 50 de la Constitution fédérale révisée, qui prévoit que la Confédération doit tenir compte des communes pour toute décision fédérale ayant une incidence sur elles, dans la réalité ces dernières ne peuvent, dans la grande majorité des cas, se faire entendre que par l'intermédiaire des associations faitières nationales (Association des communes suisses, Union des villes suisses). L'impact de ces associations est toutefois limité, dans la mesure où elles représentent des communes très diverses avec des intérêts hétérogènes. Un autre canal d'influence passe par le canton, qui peut se faire le défenseur des intérêts communaux. Enfin, les communes ont toujours la possibilité de se tourner vers les parlementaires fédéraux dont elles se sentent proches. Dans ce cas, l'intervention des communes dans la prise de décision est sans doute encore plus informelle.

Quels sont dans ce contexte les moyens que les communes jugent les plus aptes à influencer les processus de décision ? La réponse à cette question dépend en premier lieu de la taille de la commune. Un autre facteur susceptible d'influencer le point de vue des acteurs en cause est le réseau tissé par les membres des exécutifs. Le fait enfin d'être membre d'un parti influence de manière positive la perception des possibilités d'intervention.

Tableau 6.9: Importance des différentes formes d'intervention dans le processus de décision cantonal, en fonction de la taille de la commune (en pour cent)

	Tous	499	500 999	1000 1999	2000 4999	5000 9999	10000 19999	20000 49999	+
Droit de proposition	12.8	13.5	13.6	13.6	12.4	10.2	12.2	11.8	3.0
Recours	13.9	14.3	15.1	14.6	13.5	12.7	12.0	—	15.2
Pétition	8.8	10.4	9.4	8.8	9.0	7.3	5.0	2.2	3.0
Participation à des commissions cantonales	35.4	27.5	33.1	37.1	38.1	41.0	42.0	44.1	27.3
Participation à des comités d'initiative	8.0	7.8	7.9	9.1	8.1	7.9	6.5	2.2	—
Intervention auprès de l'association cantonale des communes	26.9	23.5	27.2	28.7	28.3	25.3	30.2	16.1	24.2
Intervention auprès du gouvernement cantonal	47.2	36.9	42.5	47.3	49.0	56.1	68.3	76.3	75.8
Intervention auprès de parlementaires du canton	44.2	38.3	39.9	44.5	47.5	49.8	50.1	62.4	51.5
Intervention auprès de l'administration cantonale	25.1	22.7	26.1	25.0	24.9	27.1	27.6	25.8	24.2
Intervention auprès des groupes d'intérêts	8.4	8.6	9.4	9.0	8.4	6.8	7.0	2.2	3.0
Recherche d'un soutien auprès d'autres communes	26.1	30.3	25.3	26.5	24.8	24.1	22.5	26.9	15.2
Mobilisation de la population	11.2	11.5	12.5	10.8	11.0	10.3	12.0	7.5	3.0
N=	8082	1590	1469	1722	1936	822	417	93	33

Si l'on analyse les réponses des membres des exécutifs communaux en ce qui concerne de façon spécifique les moyens d'influence des communes dans les processus de décision au niveau cantonal, il apparaît que les communes choisissent le plus souvent de s'adresser au gouvernement du canton ou au parlement cantonal. Ceci n'a rien d'étonnant, car elles s'adressent ainsi directement aux personnes qui sont impliquées dans les processus de décision (cf. tableau 6.9). Personnes dont elles sont d'autant plus proches si leurs élus sont également députés. Il est également important pour les communes de pouvoir collaborer au sein des commissions cantonales. Ces trois formes d'intervention ont ceci en commun que les très grandes communes y recourent plus souvent, ce qui laisse penser que plus la commune est grande, plus la démarche paraît simple, et meilleures sont les chances de se faire entendre.

Cette constatation confirme l'argument que l'on entend fréquemment à l'appui des projets de fusion, selon lequel une commune fusionnée, devenue plus grande, aura davantage de poids vis à vis du canton. Les démarches effectuées par l'intermédiaire de l'administration cantonale ou de l'association cantonale des communes, ou les démarches entreprises de concert avec d'autres communes, ont un peu moins d'importance au niveau cantonal, et la fréquence de leur utilisation varie à peine selon la taille de la commune. Ces formes d'intervention sont également un peu moins en vogue dans les très grandes communes, sans doute parce qu'il existe alors d'autres moyens à disposition, qui promettent d'être plus efficaces. Les voies offertes par la démocratie directe et la mobilisation de la population sont aussi des moyens d'intervention peu utilisés lorsqu'il s'agit d'influer sur les processus de décision au niveau cantonal.

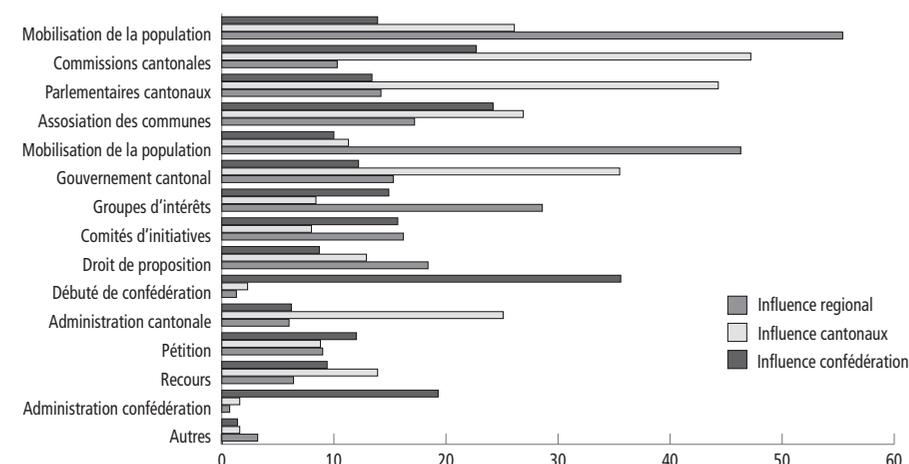
Tableau 6.10: Importance des différentes formes d'intervention dans le processus de décision cantonal, en fonction de la région linguistique et du parti (en pour cent).

	A	F	I	PRD	PDC	UDC	PS	Sans-parti
Droit de proposition	12.5	12.4	13.3	11.8	12.3	14.7	11.2	13.8
Recours	14.4	12.0	14.8	15.0	12.9	15.0	13.0	14.1
Pétition	9.3	8.1	9.0	9.2	8.4	9.6	7.5	9.4
Commissions cantonales	36.8	36.9	33.3	39.6	40.9	36.2	39.1	32.4
Comités d'initiatives	9.1	8.1	7.0	8.6	6.3	10.4	7.6	8.0
Association des communes	26.2	29.5	22.7	27.3	25.5	29.5	29.7	27.2
Gouvernement cantonal	47.1	47.0	48.6	55.8	57.5	45.7	52.5	41.5
Parlementaires cantonaux	41.7	43.3	51.3	50.1	50.7	47.8	49.2	39.6
Administration cantonale	23.5	24.2	25.7	27.8	27.3	24.2	29.4	22.6
Groupes d'intérêts	8.3	9.0	6.4	8.6	7.9	9.3	7.9	8.9
Soutien d'autres communes	29.9	22.6	31.5	25.9	23.9	22.6	28.7	29.1
Mobilisation	13.2	10.7	9.6	13.6	10.0	10.5	13.0	11.3
N=	1355	4567	1707	1344	1012	809	724	3046

Le graphique ci-dessus permet enfin de constater s'agissant de la perception que les élus ont de leurs moyens d'intervention sur le processus de décision cantonal, qu'il n'y a pas de différence notable selon les régions linguistiques, et que la présence des élus dans les réseaux politiques ne modifie que très partiellement leur perception. La seule différence marquante relève des con-

seillers communaux qui ne sont membres d'aucun parti et qui sont un peu moins nombreux que les autres à mentionner les démarches auprès d'élus cantonaux. Ces conseillers communaux proviennent le plus souvent de petites communes. Les membres du PRD et du PDC voient dans l'intervention auprès des élus cantonaux davantage de possibilités d'exercer une influence que les membres du PS et de l'UDC. Il n'y a enfin pas de différence significative en matière de perception des formes d'intervention des communes en fonction de l'âge, du sexe ou de la formation des membres des exécutifs.

Graphique 6.8: Importance des différentes formes d'intervention dans le processus de décision de niveau national et régional (en pour cent).



La comparaison entre les modes d'intervention au niveau fédéral et régional met en évidence que certaines modalités d'interventions sont propres à chaque échelle ce qui n'est en soi pas surprenant. Ainsi, au niveau fédéral, la forme principale d'intervention est constituée par les contacts directs avec les parlementaires fédéraux, suivie par les démarches auprès de l'association cantonale des communes et les démarches auprès du gouvernement (cf. graphique 6.8) de sorte à ce qu'ils servent de relais. Alors qu'au niveau régional, les communes recherchent des alliances auprès de leurs voisines ou mobilisent leur population. A ces deux échelons les moyens d'intervention informels sont donc très largement privilégiés.

6.7 Les facteurs de succès pour la réalisation des projets communaux

Les réformes entreprises par les communes et, de manière générale, les projets lancés par les communes, sont finalement jugés à l'aune de leur succès. Il nous intéresse par conséquent de connaître les conditions dans lesquelles les membres d'un exécutif ont le plus de chances que leur projet réussisse. L'enquête menée auprès des exécutifs ne saurait apporter une vérité objective, parce qu'il faudrait pour cela commencer par définir ce que l'on entend par projet réussi, et il conviendrait également de procéder à une évaluation externe des projets. L'enquête révèle cependant des indications importantes sur le regard que portent à ce sujet les membres des exécutifs eux-mêmes. Cette vision subjective détermine de manière décisive l'action des membres de l'exécutif dans le quotidien politique.

D'après les estimations des membres de l'exécutif, les principaux facteurs de succès sont la justesse des études préalables et l'engagement de l'exécutif dans le projet. L'attitude de la population et une bonne situation financière contribuent également au succès, suivis de l'engagement de l'administration et du respect de règles précises. Importantes également, aux dires des personnes interrogées, sont la confiance dans l'institution, une planification par étapes détaillée, de la continuité dans la composition de l'exécutif, et une bonne collaboration avec les autres communes (cf. tableau 6.11 et graphique 6.9).

Si l'on en croit les membres des exécutifs interrogés, les facteurs orientés vers la concurrence, comme la compétition entre les partis et les groupes d'intérêts, ou la rivalité avec d'autres communes, n'ont jamais, ou que rarement, joué un rôle décisif dans le succès d'un projet. Même l'attitude des médias est apparemment sans importance. Une continuité dans la composition de l'exécutif est plus profitable que des changements de personnes. Selon les résultats de l'enquête, les membres des exécutifs sont convaincus qu'une politique qui repose sur le consensus et des connaissances rationnelles permet mieux d'atteindre ses objectifs qu'une stratégie basée sur la volonté d'anéantissement. En outre, il est plus prometteur d'agir en position de force plutôt qu'en situation de crise.

Il est intéressant de voir comment les membres des exécutifs perçoivent la chose, en fonction de la région linguistique dont ils proviennent. Alors qu'en Suisse alémanique, la justesse des études préalables est considérée comme le facteur le plus important, pour les Romands et les Tessinois, c'est plutôt la

situation financière. Les exécutifs communaux de Suisse alémanique sont donc plus nombreux que ceux de Suisse romande et du Tessin à considérer qu'il vaut la peine d'entreprendre des études préalables et de veiller à la précision des résultats obtenus. La même remarque peut être faite à propos de facteurs tels que l'engagement de l'exécutif, l'attitude de la population et le recours à des conseillers.

Si l'on regarde les choses en tenant compte de la taille des communes, on observe que, dans les très petites communes (de moins de 500 habitants), de même que dans les grandes communes (de 10 000 habitants et plus), c'est l'engagement de l'exécutif qui est considéré comme le principal facteur de succès, alors que dans les autres catégories (de 500 à 10 000 habitants), la justesse des études préalables occupe le premier rang. Manifestement, les exécutifs des grandes communes croient davantage à leur force de création et à leur influence.

On remarque que le point de vue des présidents de commune est différent de celui des autres membres de l'exécutif. Les premiers sont plus nombreux à penser que des facteurs tels que l'intuition personnelle ou une manière de procéder non conventionnelle peuvent se révéler déterminants pour assurer le succès d'un projet. Les autres membres de l'exécutif sont plus nombreux que les présidents de commune à considérer que le recours à des conseillers peut être un gage de succès. Il serait exagéré de parler de « roitelets de village »; on peut toutefois penser que les présidents de commune, en Suisse, font preuve d'une belle confiance en soi.

Les représentants du PRD attachent plus d'importance que les autres partis à la situation financière et à la continuité des personnes au sein de l'exécutif. Pour les représentants de l'UDC, c'est au contraire la justesse des études préalables, l'existence de règles détaillées, l'attitude de la population et l'intuition personnelle qui constituent les principaux facteurs du succès. Aux yeux du PS, les principaux facteurs sont l'engagement de l'exécutif et l'attitude des médias, alors que pour le PDC, ces facteurs sont la précision de la planification, la collaboration avec d'autres communes et l'attitude du canton. On peut penser que si le PS attache autant d'importance aux médias, c'est parce que les médias se montrent volontiers critiques et qu'ils sont généralement bien disposés à l'égard du changement.

Si l'on examine les facteurs de succès en tenant compte du sexe, on aboutit à une constatation intéressante. Les femmes, en effet, sont sensiblement plus nombreuses que les hommes à considérer comme facteurs de succès le recours à des conseillers ainsi que l'établissement d'une planification par étapes détaill-

lées. Les hommes en revanche sont plus nombreux à considérer comme facteurs de succès le fait de tirer les leçons des erreurs commises par les autres communes, de même que la concurrence entre partis et groupes d'intérêts.

En résumé, on constate que les membres des exécutifs s'accordent à considérer que leur action propre compte pour beaucoup dans le succès des projets lancés par la commune. Il serait intéressant d'examiner si les membres des exécutifs assument également la responsabilité des échecs, ou s'ils la rejettent au contraire sur d'autres facteurs. C'est une tendance fréquente chez les décideurs que de s'attribuer personnellement le mérite du succès. Ceci constitue rare-

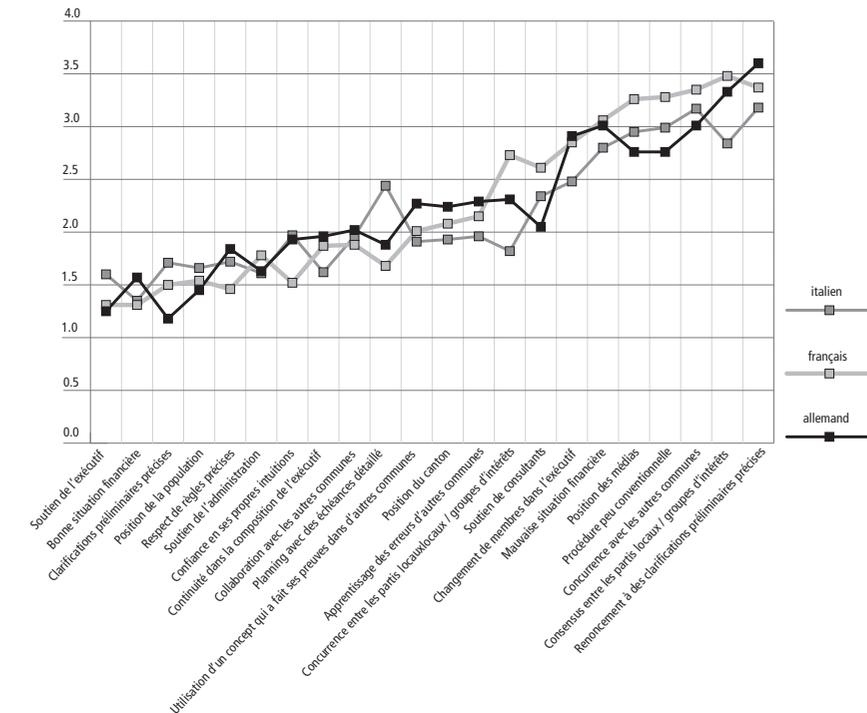
Tableau 6.11: Les facteurs de succès dans les projets communaux

	N	Valeur moyenne	Ecart standard
Justesse des études préalables	7034	1.28	.575
Engagement de l'exécutif	6922	1.29	.542
Attitude de la population	6985	1.49	.631
Bonne situation financière	7342	1.50	.809
Engagement de l'administration	6676	1.67	.808
Règles détaillées	6406	1.73	.813
Intuition personnelle	6367	1.83	.836
Planification par étapes	6475	1.87	.852
Continuité des personnes à l'exécutif	6450	1.91	.876
Collaboration avec d'autres communes	6775	1.98	.730
Attitude du canton	6555	2.18	.802
Concepts éprouvés dans d'autres communes	6536	2.19	.760
Recours à des conseillers	6671	2.21	.890
Leçons tirées des erreurs commises par d'autres communes	6544	2.23	.770
Consensus entre les partis et les groupes	6289	2.39	1.113
Changements de personnes à l'exécutif	6350	2.86	.921
Manière de procéder non conventionnelle	6128	2.89	.903
Attitude des médias	6436	2.89	.920
Mauvaise situation financière	6044	3.00	.998
Rivalité avec d'autres communes	6230	3.11	.798
Compétition entre partis et groupements	6099	3.34	.761
Renonciation à des études préalables	5781	3.52	.727

Légende: 1=souvent, 2=occasionnellement, 3=rarement, 4=jamais

ment un problème pour le succès à long terme d'une commune, au contraire de ce qui se passe dans les entreprises privées. Ce ne sont d'ailleurs pas les membres de l'exécutif qui auront à juger le point de savoir si la politique communale a été un succès ou un échec, mais bien les électeurs, au moment des élections, lorsqu'ils auront à se prononcer sur le maintien ou le retrait de leur confiance pour la prochaine législature.

Graphique 6.9: Les facteurs de succès dans les projets communaux, en fonction des régions linguistiques



Légende: 1=souvent, 2=occasionnellement, 3=rarement, 4=jamais
N (Min) = 5781, N (Max) = 7342

Autorenangaben:

Hans Geser ist ordentlicher Professor für Soziologie an der Universität Zürich. Seine Schwerpunkte sind neben der Arbeitssoziologie, Organisation und digitalen Medien die Gemeinde- und Parteienforschung.

Urs Meuli ist wissenschaftlicher Mitarbeiter am Soziologischen Institut der Universität Zürich. Er leitet das Nationalfondsprojekt über die Exekutivmitglieder in den Schweizer Gemeinden.

Andreas Ladner ist ordentlicher Professor für Schweizerische Verwaltung und institutionelle Politik am IDHEAP in Lausanne. Zu seinen Spezialgebieten gehören die Gemeinde- und Parteienforschung.

Reto Steiner ist Professor für Betriebswirtschaftslehre am KPM der Universität Bern. Zu seinen Forschungsthemen gehören Gemeindeforschung, Organisation des Staates und staatliche Kommunikation.

Katia Horber-Papazian ist ordentliche Professorin für Lokalpolitik am IDHEAP in Lausanne. Sie hat sich im Bereich Raumplanung und in Fragen kommunaler Interventionsmöglichkeiten auf überkommunalen Ebenen spezialisiert.

Aufteilung der Beiträge auf die Autoren:

Hans Geser:

Vorwort und Einleitung Kap. 4.

Unterkapitel 1.2, 1.4, 2.3, 2.4, 2.5, 3.1, 3.2, 4.1, 4.3, 4.4, 5.1, 5.2, 5.3, 6.1

Urs Meuli:

Einleitung Kapitel 1 und 3.

Unterkapitel: 1.1, 1.3, 1.5, 2.2, 2.7, 3.4, 3.5, 4.2, 5.6.

Andreas Ladner:

Einleitung Kapitel 2 und 5.

Unterkapitel: 1.6, 2.1, 2.6, 3.3, 3.6, 4.5, 5.4, 5.5

Reto Steiner:

Einleitung Kapitel 6.

Unterkapitel: 6.2, 6.3, 6.4, 6.5, 6.7.

Katia Horber-Papazian:

Unterkapitel: 6.6