

Matthias Finger  
Pascal Tornay

**Etude comparative des processus  
de réformes des administrations communales :  
Etat des lieux en France et en Suisse**

Working paper de l'IDHEAP 3/2001  
UER: Management des entreprises publiques

## **Etude comparative des processus de réformes des administrations communales : Etat des lieux en France et en Suisse**

Matthias Finger<sup>1</sup>  
Pascal Tornay<sup>2</sup>

UER: Management des entreprises publiques

Working paper de l'IDHEAP no 3/2001  
avril 2001

© 2001 IDHEAP, Chavannes-près-Renens

---

<sup>1</sup> Professeur, Management des Entreprises Publiques, IDHEAP, Lausanne ; email : mfinger@isp.fr

<sup>2</sup> Collaborateur scientifique, IDHEAP, Lausanne

## **Résumé**

*Deux manières assez différentes d'aborder les processus de réformes communales; deux cas opposés dans leur cadre de formation historique; deux approches spécifiques de la structure des entités communales; bref, deux trajectoires antagonistes qu'il est intéressant de mettre en parallèle pour mieux saisir la complexité du fait communal. Ce texte compare ainsi les administrations communales en Suisse et en France à l'âge des réformes administratives. Il conclut que les deux systèmes se distinguent substantiellement, notamment pour ce qui est de la tension entre décentralisation et centralisation, pour la question de la privatisation et des nouvelles formes de gestion plus généralement, et pour ce qui est de la mise en œuvre des réformes.*

## **Abstract**

*Two quite different ways to approach reform at the municipal level; two very different cases given their historical background; two specific approaches of municipal entities; in short, two quite antagonistic processes which it is interesting to compare in order to better understand the complexities of municipal management. This text thus compares the municipal administrations in Switzerland and France at the age of public sector reform. It concludes that the two systems differ considerably, in particular when it comes to the tension between decentralization and centralization, to the question of privatization and other form of new public management, as well as when it comes to the implementation of such reforms more generally.*

## **Zusammenfassung**

*Zwei ziemlich verschiedene Arten Gemeindereformen anzugehen; zwei gegensätzliche Fallstudien, insbesondere was die Geschichte betrifft; zwei spezifische Angehensweisen der Gemeindestrukturen; kurzum, zwei antagonistische Prozesse, die es interessant ist gegenüberzustellen, um die Komplexität der Gemeinden besser zu verstehen. Dieser Text vergleicht demnach die Gemeindeverwaltungen der Schweiz und Frankreichs im Zeitalter grundlegender administrativer Reformen. Er stellt fest, dass sich diese beiden System grundlegend unterscheiden, insbesondere wenn es um die Spannung zwischen Dezentralisierung und Zentralisierung, um die Frage der Privatisierung und anderer neuer Managementformen, sowie um die Implementierung dieser Reformen geht.*

Ce texte n'a pas l'ambition de mettre à jour les études récentes sur les administrations locales, ni de percer des mystères ténébreux et encore moins d'être exhaustif tant sur la forme que sur le fond des questions abordées. Il est une sorte de récapitulatif, de pense-bête qui met en valeur les différents styles de réformes placés dans leurs perspectives nationale. et historique. Il a par contre l'avantage et ce sont ses objectifs, d'être bref (trop peut-être) et de donner une vue d'ensemble aux lecteurs néophytes. Il est difficile de trouver, dans la littérature spécialisée des ouvrages traitant de réformes communales comparées que ce soit en France ou en Suisse, où les ouvrages statistiques dominent, mais où les réflexions récentes à ce sujets sont assez rares. Par contre, en France, le débat est plus largement médiatisé et on trouve dans les journaux, dans la presse et la littérature professionnelle ou sur internet une myriade d'informations sur tous les domaines touchant à la décentralisation et aux réformes des administrations communales. Il est souhaitable que ce débat soit repris dans notre pays afin que les communes ne soient pas (ou plus) une institution morne aux organes stagnants et pesants, mais que toujours elle puisse se remettre en cause et revoir sa mécanique institutionnelle et formelle pour qu'elle réponde efficacement aux défis que lui lance la société du XXI<sup>e</sup> siècle.

Cette petite étude est terminée par une analyse comparée qui s'efforce de souligner les traits distinctifs des réformes effectuées en Suisse et en France. Elle permettra de dégager les points forts et les points faibles de chacun des "systèmes".<sup>1</sup> Elle permettra aussi de montrer quels sont les catalyseurs et les problèmes qui généralement bloquent les processus de changement. Mais examinons tout d'abord les conditions historiques à travers lesquelles les administrations communales se sont formées, dans quels contextes spécifiques elles ont évolué et quelles ont été leurs caractéristiques en Suisse d'abord, puis en France.

### Réformes communales en Suisse : un modèle démocratique et libéral

Dans cette première section, nous présenterons d'abord l'histoire des communes en Suisse pour ensuite effectuer un bref survol des récentes réformes entreprises. Pour conclure, nous ferons l'analyse des principaux problèmes découlant de la mise en oeuvre de ces réformes.

#### Petit historique de la constitution des communes suisses

L'ancienne Confédération helvétique a été d'abord une ligue des communes, rurales et urbaines, dont certaines se sont érigées en véritables états souverains avec leurs alliés et leurs sujets. Dès la fin du XVII<sup>e</sup> siècle, la Suisse s'achemina vers une Confédération d'Etats cantonaux que la Constitution de 1848 transforma en un Etat fédéral. Considérant les changements de ces trente dernières années, de nombreux observateurs estiment que la Suisse entre dans un quatrième stade. *"La tendance repérable dans les cantons et les partis politiques est celle de confier à l'Etat fédéral tous les problèmes qu'ils ne peuvent maîtriser ou les tâches nouvelles intéressants l'ensemble du pays, la mobilité accrue des Confédérés, les dimensions amplifiées des organismes économiques, etc. Font que la Suisse marche de manière précipitée et peut-être irrésistible vers la centralisation".*<sup>2</sup>

De 1860 à 1970, le nombre des communes a diminué et cette diminution s'est très fortement accrue ces cinquante dernières années. Ces disparitions sont essentiellement le fait de communes de moins de 500 habitants. De plus, elles sont de dimensions très inégales : plus de 200 d'entre elles n'atteignent pas les 100 habitants. Au niveau démographique, dans les années 1970, la population moyenne des communes suisses était de 1'804 habitants (En France, cette moyenne était de 1'276 habitants). Dans l'ensemble, ces chiffres se sont élevés quelque peu, bien que les centres urbains aient enregistré des hausses beaucoup plus sensibles.

Il est très difficile de parler du système communal suisse : il y a, sans exagérer, autant de systèmes communaux qu'il y a de cantons. Elles se distinguent nettement d'autres circonscriptions territoriales qui ne sont que des subdivisions administratives ou culturelles du territoire cantonale : c'est le cas des districts ou des régions.

Pour A. Siegfried,<sup>18</sup> la véritable cellule de base de la Suisse, c'est la commune. C'est elle qui constitue l'élément déterminant de cette démocratie témoin puisqu'elle en est le prototype et une école irremplaçable d'éducation civique; si elle venait à disparaître, c'est tout l'édifice politique qui s'effondrerait. K. Meyer<sup>21</sup> précise que dès le pacte de 1291, le principe de l'autonomie communale est reconnu. En effet, il n'était possible d'assurer la liberté individuelle et la sécurité des biens que dans le cadre de cet état en miniature. Ce qui distingue fondamentalement les systèmes politiques français, allemand ou autrichien du système suisse, c'est, à en croire A. Gasser,<sup>23</sup> l'existence d'une réelle autonomie communale, articulée à l'autonomie des cantons par un partage savant de compétences issu de l'évolution historique de chaque canton. Du point de vue juridique, ce sont tout d'abord les organes administratifs, et non les instances supérieures qui possèdent une entière liberté d'appréciation et une responsabilité directe. A. Gasser affirme aussi qu'un des principes de la politique suisse, c'est que la centralisation doit être constamment au service de la décentralisation.

Jusqu'à la fin du XVII<sup>e</sup> siècle, on ne comptait sur le territoire de la Suisse actuelle, pas plus de 24 localités qui avaient le statut de ville. Un siècle plus tard, on en dénombrait plus de 170. Mais ce mouvement ne se poursuivit pas, alors qu'en France, en Italie, en Allemagne, à l'époque de la Renaissance et plus tard même, la création des villes nouvelles restait aussi importante qu'au Moyen Age. En Suisse, de cette époque à 1950, on ne compte pas plus de cinq fondations de villes nouvelles. *“La Suisse du XVIII<sup>e</sup> siècle était un organisme dont le corps (les campagnes) se développaient avec une rapidité presque malade, alors que la tête (les villes), siège de la pensée et de la volonté nationales semblaient être atteintes d'atrophie”*.<sup>19</sup> La ville avait un pouvoir indéniable. Cependant, en Suisse, contrairement à ce que l'on observait dans les pays environnants, la domination des villes n'était pas écrasante. K.W. Deutsch et H Weilenmann<sup>20</sup> estiment qu'ils s'agissait plus d'une alliance que d'une exploitation. En effet, malgré leur position de force, les villes n'imposaient pas les ruraux de manière exorbitante, elles n'accaparaient pas le commerce et l'industrie.

Avec la Révolution Française et les débuts de la Révolution Industrielle, les premiers signes de transformation devaient se manifester. En 1803, la distinction entre localité sujette et localité régnante disparut. On ne parla plus que de localité autonome. La Constitution de 1848 allait consacrer cette situation. La commune en tant qu'institution politique locale se généralisa. Aujourd'hui encore, dans de nombreuses régions du pays, on voit survivre cette ancienne institution politique qu'est la

Bourgeoisie. De plus, il existe encore dans les cantons de Suisse centrale des circonscriptions communales qui tendent à disparaître à l'heure actuelle. C'est donc dans ce cadre que la morphologie politique de la Suisse se modifia profondément.<sup>3</sup>

Cependant, les villes se développèrent très rapidement. De 1850 à 1960, le nombre d'habitants des communes de 10'000 habitants et plus, croît de 1378 % alors que l'augmentation de l'ensemble des Suisses est de 127 %. Aussi, la concentration de la population n'en est pas moins étonnante. Certaines villes, Zurich par exemple, enregistrent des rythmes de croissance considérables.

Cependant, comparés à l'urbanisation d'autres pays européens (GB, F, D, I),<sup>4</sup> les taux de la Suisse sont incontestablement plus faibles. Selon certains économistes, la décentralisation que connaît encore la Suisse d'aujourd'hui a été maintenue grâce à la cartellisation poussée de l'industrie et de l'artisanat. En outre, la décentralisation politique de la Suisse a certainement contribué à freiner l'urbanisation du pays. Actuellement au niveau local, seules les communes ont une existence réelle; jalouses de leur autonomie qui n'est souvent qu'un mythe, elles sont quasiment incapables de se concerter pour tenter d'exprimer cette réalité qu'est la région urbaines.

Après avoir brièvement essayé de dégager les principales caractéristiques historiques et politiques du paysage communal helvétique, nous pouvons maintenant nous pencher sur les réformes actuelles, les évolutions et les réflexions plus récentes.

### Survol des réformes entreprises

C'est sur un fond de crise des finances publiques qu'une nouvelle répartition des tâches et des compétences est en train de se mettre en place. Bien que ladite crise financière des administrations publiques des années 90 ne soit pas le seul catalyseur des réformes, elle l'a en tout cas en grande partie engendrée. Des réformes cantonales pourraient actuellement obliger les communes à s'adapter et créer des dynamiques. Cette période de difficultés pécuniaires a également permis de renforcer les attentes relatives aux réformes du système fédéraliste. Chaque échelon espère en fait transférer aux autres le fardeau de la fourniture de services publics tout en conservant la compétence décisionnelle et les activités dites rentables.

Selon une étude d'Andreas Ladner de l'Université de Berne (sondage effectué auprès de 2900 communes suisses : 8),<sup>5</sup> 8,4 % de celles-ci seraient pour une fusion, alors que les villes opteraient plutôt pour une approche de type nouvelle gestion publique. Il constate que l'autonomie des communales reste extrêmement prisée, mais que les communes souhaiteraient davantage d'interventions cantonales pour les questions complexes.

Le recours aux formes de droit privé (associations ou sociétés commerciales) est très critiqué, dans la mesure où la collaboration intercommunale vise l'exécution d'une tâche obligatoire ou supposant l'usage de la puissance publique. Des divergences subsistent: certains cantons ont l'intention d'édicter des dispositions restrictives (Vaud), d'autres prévoient la possibilité d'une délégation de pouvoir à des organisations de droit privé (Berne).

La collaboration en droit public s'effectue principalement par la voie d'accords intercommunaux et sous la forme d'associations de droit public. Quant à l'association intercommunale de droit public, c'est une corporation publique, jouissant en principe de la personnalité juridique, formée uniquement de communes et constituée dans le but d'accomplir en commun des tâches publiques déterminées. L'association doit avoir un but déterminé, à savoir l'exécution d'une tâche communale. Il faut en revanche exclure la création d'associations à compétence générale, à moins d'une révision constitutionnelle. De plus en plus, les cantons se voient conférer le droit de contraindre une ou plusieurs communes à s'associer. En matière financière, il semble que la plupart des cantons ne désirent pas doter les associations intercommunales d'un pouvoir fiscal propre. L'association de communes état apparue comme insuffisante aux yeux de certains, il a été proposé diverses autres formes juridiques d'organisations supra-communales, notamment la création de régions et l'élaboration de statuts particuliers réservés aux agglomérations dont le canton serait également membre.

Les différentes manières d'aborder les réformes institutionnelles, aussi sophistiquées qu'elles soient, ne répondent pas toujours aux besoins et surtout aux attentes des parties. Les difficultés dans la mise en oeuvre font partie intégrante de la réflexion par le fait même qu'elles permettent de mieux comprendre les blocages et d'y remédier. C'est pour cela que nous aimerions dresser, maintenant, une liste de constatations et de problèmes survenus, que nous compléterons par une brève analyse interprétative.

#### Les problèmes de mise en oeuvre des réformes et analyse interprétative

La question qui se pose tout d'abord est de savoir si les communes doivent se séparer des activités rentables ou compétitives pour les confier à des entreprises privées, voire même pour les privatiser. Dans le cas de certaines ville, ceci s'est déjà fait. Mais nous aimerions nous focaliser ici plutôt sur la question de la répartition des tâches et des compétences. En effet, l'enchevêtrement des charges et des compétences ainsi que la crise des finances publics sont les deux moteurs principaux qui sous-tendent aux remises en cause de la répartition des tâches. Tous les débats parlementaires soulignent la nécessité de rationaliser les interventions des collectivités publiques, de les rendre plus transparentes et d'assurer entre elles de meilleures coordinations. Les autorités de trois cantons étudiés (FR, GE, JU) insistent sur la nécessité de faire coïncider le cercle des décideurs avec celui des payeurs. Si l'on veut repenser cette répartition des tâches, il faut, à notre avis, considérer les cinq critères suivants:

- La *subsidiarité*: Les collectivités locales sont compétentes en premier lieu. L'entité supérieure devient compétente si l'entité inférieure ne peut exercer une compétence convenable et si l'exercice du niveau supérieure paraît nécessaire.
- La *capacité financière* et la responsabilité budgétaire: La collectivité qui décide d'accomplir une tâche devra aussi en assumer le financement et la maîtrise de sa réalisation.
- La *neutralité des coûts*: Elle vise à assurer qu'après l'exercice de répartition, les charges assumées de part et d'autre ne soient pas plus élevées qu'avant l'exercice. Ceci implique que les transferts de charges du canton vers les

communes doivent être compensés par des transferts en sens inverse pour un montant équivalent.

- D'autres critères pourraient être la qualité des prestations, l'adéquation des infrastructures aux besoins, l'autonomie communale, ou encore les économies d'échelle.

Passons maintenant à une série de constatations et d'analyses qui veulent être des pistes de réflexions pour une analyse plus englobante. Ces analyses succinctes permettent de saisir en peu de mots les tenants et aboutissants d'une série de problèmes caractéristiques rencontrés en Suisse. Ces remarques sont classées par point de vue qui sont au nombre de cinq:

- *D'un point de vue général:* Si l'on admet donc - et la densité des relations intercommunales l'attestent - que les communes sont de plus en plus obligées de collaborer, il est nécessaire de comprendre de quoi naissent les résistances à la supra-communalité. D'un attachement à la communauté traditionnelle ou à une entité micro-culturelle certes, mais aussi d'une volonté de préservation des avantages liés à la spécialisation socio-économique du territoire communal, ou des avantages financiers liés à un coefficient d'imposition bas. Les présidents d'exécutifs communaux sont généralement opposés à la supra-communalité des associations intercommunales, et à les doter de pouvoirs financiers propres. Jusque dans les années 70, on a pu constater que les réformes communales étaient plus prisées en Suisse alémanique, peut-être aussi parce qu'elles sont mieux perçues et acceptées. En Suisse romande des efforts marqués se sont faits depuis une vingtaine d'années. D'autres facteurs influencent les processus de réformes communales, par exemple la taille moyenne des communes d'un canton, le nombre de communes par canton. La population moyenne et idéale d'une commune sont aussi des variables importantes qui influent fortement les stratégies de réformes. Enfin, on remarque que la collaboration intercommunale est plus fréquente en zone d'agglomération.
- *Du point de vue des relations entre communes:* Il faut une volonté claire d'aboutir à des résultats et mettre en place un véritable projet de transformation. Il s'agit en effet de la lourde tâche d'accroître l'efficacité avec laquelle les services publics sont fournis.
- *Du point de vue des exécutifs communaux dans leurs relations avec l'Etat:* Certaines communes se sentent insuffisamment soutenues financièrement par leur canton respectif (écoles, protection des eaux, routes). Elles remarquent notamment (1) une insatisfaction au niveau des conditions d'emprunt, (2) un empiétement de l'autonomie de certaines communes par les cantons principalement en matière de police des constructions, d'instruction publique et d'aménagement du territoire, et (3) certains exécutifs communaux disent des subventions qu'elles sont accompagnées de trop de directives d'utilisation qui réduisent la marge de manoeuvre de l'autorité communale en matière d'octroi et de répartition.
- *Du point de vue des processus de réformes:* Alors que les fusions de communes étaient peu pratiquées jusque dans les années 60, on remarque une nette accélération de ces processus. Entre fusion et coopération, il y a encore une



troisième voie envisageable, qui serait de donner aux cantons plus de compétences et de moyens pour qu'ils intensifient les rapports de travail avec leurs communes les plus limitées au niveau technique et /ou financier. Pour l'instant, la collaboration intercommunale, se développe essentiellement sous la forme d'associations intercommunales et de conventions, pour l'épuration des eaux, l'évacuation et la destruction des ordures, l'aménagement du territoire et l'approvisionnement en eau surtout.

- *Du point de vue de l'autonomie communale*: Selon l'étude de Meylan, Gottraux et Dahinden,<sup>7</sup> les communes sont encore bien loin d'accepter le principe et les effets de la supra-communalité. C'est aux solutions impliquant une perte de leur pouvoir de décision ou de leur autonomie financière que les communes sont le plus souvent opposées. On peut relever principalement les tendances suivantes. Selon l'étude de K. Horber-Parpazian et N.C. Soguel,<sup>24</sup> les communes doivent prendre conscience que, du point de vue de leur autonomie, elles ont beaucoup à gagner et peu à perdre dans la négociation. Un des principaux freins à la réforme est de voir l'autonomie communale se restreindre. Or, la marge de manoeuvre des communes est déjà faible tant au niveau légal que financier ou administratif. Les législations cantonale ou fédérales sont très contraignantes pour les collectivités locales. De nombreuses dépenses liées - 2/3 du budget quelques fois - réduisent encore leur autonomie. Aussi, seules les communes dotées d'une administration conséquente et compétente peuvent développer et exploiter ce qui leur reste d'autonomie. Dans ce contexte, les communes auraient tout avantage à recourir activement à de nouvelles structures intercommunales. L'autonomie communale est le dernier phénomène distinguant la commune suisse de celles des autres Etats d'Europe occidentale. Cette autonomie est, certes un peu moins développée dans les cantons romands. Il faut y voir l'influence de la domination française de la République helvétique. Mais, en règle générale, *"l'autonomie très réelle fait des communes suisses de véritables corps autonomes et les distingue des pseudo-communes françaises, italiennes ou allemandes"*.<sup>22</sup> En effet, la variété des champs de souveraineté de la commune helvétique montre l'intensité de son autonomie. Si les communes veulent se donner les moyens d'exercer leur autonomie, elles doivent se doter de structures d'intervention adaptées. Aussi, pour accroître leurs capacités administratives, pour exploiter les économies d'échelle potentielles, pour éviter les effets de débordement et pour offrir des prestations de qualité, la collaboration intercommunale représente à notre avis la seule stratégie possible.

### Réformes en France: un modèle paternaliste et centraliste

Poursuivons notre réflexion en examinant maintenant le système communal français. Ce modèle français diffère principalement par son évolution au sein d'une structure monarchique et par la forte influence centraliste de l'Etat français. Il nous permettra dans un troisième temps d'aborder notre analyse comparative. Mais penchons-nous d'abord sur l'évolution historique de la structure territoriale locale française.

## Petit historique de la constitution des communes françaises

L'organisation qui structure le territoire français d'aujourd'hui remonte à la Révolution Française. En effet, le débat sur l'organisation territoriale est l'un des tout premier débat engagé et discuté en urgence par les Constituants de 1789. Les Constituants organisèrent les communes à partir de l'exacte réalité de ce qui structurait alors le territoire. Les communes ne furent donc pas à proprement parler une création de la loi et dotées d'une organisation et d'un statut juridique uniforme. Les communes de 1789 furent directement issues des structures d'alors, les paroisses. L'organisation territoriale que respectèrent les Constituants et qui remontait au Moyen Age, prit sa source au VIII<sup>e</sup> siècle sous les Carolingiens. Au XII<sup>e</sup> et XIII<sup>e</sup> siècle, les communes se constituèrent comme des associations d'habitants.

La constitution du 3 septembre 1791,<sup>8</sup> synthétise le fait communal en une expression qui a peu vieillesse: Les citoyens français considérés sous le rapport des relations locales qui naissent de leurs réunions dans les villes et dans certains arrondissements du territoire des campagnes, forment les communes. La suite de son histoire a toujours conforté la commune comme une association de base, union d'habitants liés par des intérêts communs, et elle a de ce fait survécue à toutes les velléités de fusion. Napoléon Bonaparte conserva environ 38'000 communes, il y en a aujourd'hui près de 36'600, issues presque à l'identique des 44'000 paroisses du Moyen Age. Face à ce nombre de communes, il est de tradition de rappeler la spécificité française en la matière. En effet, la multiplicité du nombre de communes, qualifiée souvent d'*émiettement communal*, fait que la France possède à elle seule à peu près autant de communes que les autres pays d'Europe réunis.

Comment faire face à l'insécurité juridique que ressentent les décideurs locaux? Comment moderniser les finances publiques locales et construire un véritable système de péréquation financière permettant un meilleur ajustement des ressources locales aux besoins? Comment favoriser l'appropriation des règles communautaires par les échelons locaux? Comment mieux associer le citoyen dans l'action locale? Voilà les questions que nous aimerions aborder dans la suite de ce texte.

## Survol des réformes entreprises

Depuis les lois de 1982, de gros progrès ont été fait sur le plan de l'évolution de la démocratie locale et de la décentralisation. En effet, on considère dès lors que ce sont les administrations locales qui doivent constituer l'ossature de la République, et non plus les administrations centrales. Cet état de fait résulte de la volonté intangible du législateur depuis 1890, date de création du premier groupement de communes, le syndicat. Cette volonté a été réaffirmée à travers les lois sur l'intercommunalité de 1992. L'important est de comprendre que les entités ressortant de l'intercommunalité ne se substituent pas aux communes, mais tirent leur existence de la base que sont les communes.

Depuis quelques années, et notamment depuis la loi d'orientation du 6 février 1992 relative à l'administration territoriale de la République, l'intercommunalité a changé de perspectives, elle est orientée plus nettement vers le développement économique, mais

elle n'a pas changé de nature, elle est destinée, inévitablement, à pallier les difficultés liées au tissu communal.

Cependant, et quelle que soit la nécessité de regroupement, à vocation technique ou économique, l'intercommunalité possède également la spécificité de maintenir la commune comme un centre et une base incontournable. Un passé récent a démontré l'échec de la tentative de fusion. L'intercommunalité se démarque et se pose aujourd'hui sans le moindre rapport avec la fusion. Le groupement des communes permet de déléguer des compétences, contrairement à la fusion qui entraînerait leur disparition.

D'après des chiffres de 1996,<sup>9</sup> près de 19'000 structures intercommunales se répartissent entre syndicats à vocation unique (SIVU), syndicats à vocations multiples (SIVOM), syndicats mixtes, districts, communautés urbaines, syndicats d'agglomération urbaine, communautés de communes ou communautés de villes. Une commune appartient au moins à une communauté de communes et en moyenne à 5,4. S'ajoutent à cette liste de communautés d'autres structures, plus souples, telles que les chartes intercommunales, les ententes et les conférences intercommunales. L'intercommunalité à fiscalité propre, elle, représentait au 1.1.1996, 1235 groupements qui réunissait 13'000 communes et 28 millions d'habitants.<sup>10</sup>

Les lois de 1992 ont apporté deux éléments particulièrement importants dans le domaine de l'intercommunalité. D'une part, elles ont relancé le débat en proposant le principe selon lequel l'intercommunalité pouvait être une des réponses possibles aux difficultés relatives à l'aménagement du territoire et, d'autre part, elles ont créé deux groupements exclusivement orientés vers l'aménagement du territoire et le développement économique. Elles ont en outre institué une commission permanente, la commission départementale de la coopération intercommunale (CDCI) dotée de deux missions, à savoir (1) élaborer le schéma départemental de coopération intercommunale et (2) tenir à jour l'état de la coopération.

L'intercommunalité de 1992 a renoué avec un esprit fédératif. Elle a repris à son compte tous les fondements juridiques classiques de l'intercommunalité (création, délégation, etc.), mais a centré son objectif sur le développement économique et l'aménagement du territoire. Réservée au monde urbain à l'origine, elle est aujourd'hui à l'ordre du jour de toutes les communes de France.

Hormis, les pouvoirs spécifiques du maire, les communes ont toute liberté pour transférer au groupement les compétences de leur choix. La compétence intercommunale la plus couramment exercée, tous groupements confondus, est la gestion de services ou d'équipement publics. Ainsi le traitement, l'adduction et la distribution d'eau sont exercés par 21 % des groupements, la collecte, le traitement ou l'élimination des ordures ménagères et des déchets par 11 %, l'assainissement par 10 %. Ainsi, l'intercommunalité se pose de plus en plus en terme de cohérence du développement d'un territoire, d'efficacité de gestion et de meilleure solidarité financière. L'intercommunalité a donc pris un essor considérable face à l'échec des politiques de regroupement par suppression ou par fusion, et a conduit le législateur français à élaborer de nouvelles conceptions et de nouveaux dispositifs novateurs qui n'ont pas toujours été compris et/ou utilisés judicieusement par les directions de syndicats de communes.

Face aux enjeux contemporains économiques et sociaux, le choix des domaines de coopération ne pouvait pas non plus être abandonné au libre choix des communes. Des transferts de compétence du niveau national au niveau communal ont eu lieu dans les domaines du développement économique et de l'aménagement de l'espace et dans au moins un des domaines suivants: voirie, logement, environnement, équipements éducatifs, culturels et sportifs. D'un autre côté, les communes prêtent à collaborer au sein d'un organisme supra-communal ont elles aussi transféré les compétences dans les domaines précis où elles prônaient la collaboration. Les flux de transferts de compétences proviennent donc du haut comme du bas. Pour Rémy Le Saout,<sup>12</sup> les réalisations restent cependant modestes: *« Dans certains cas, et cela peut être un danger, la constitution de communautés de communes a correspondu plus à un simple calcul financier qu'à d'authentiques vecteurs de projets intercommunaux ».*

Comme chacun sait, les bases légales ne sont jamais suffisantes à la mise en œuvre de réformes efficaces, il leur faut l'appoint de l'expérience et le recul historique et si ces derniers points font encore défaut, comme c'est le cas ici, il est indispensable de faire preuve d'esprit critique envers les projets et les réformes qu'il a été possible de mettre en place jusqu'ici pour mieux comprendre ses dysfonctionnements.

#### Les problèmes de mise en œuvre des réformes et analyse globale

Les élus locaux se voient reconnaître un véritable rôle de notable. L'angélique vision d'une démocratie locale portée par des milliers d'élus investis d'une égale légitimité dissimule une scène très hiérarchisée, avec quelques premiers et seconds rôles et une multitude de figurants. Il y a bel et bien une élite du pouvoir périphérique. Ce sont précisément les notables eux-mêmes qui alimentent et se nourrissent de ce système. En d'autres termes, si le président d'un organe intercommunal, le maire d'une commune ou le président d'un autre organe régional ont des opinions et des volontés divergentes face à l'intercommunalité, ils auront une capacité supérieure aux autres élus de bloquer tout processus de collaboration. Inversement, si un membre d'une élite jouant un rôle prépondérant possède une véritable volonté d'avancement, il aura toutes les facilités de mener à bien un projet de collaboration intercommunale. *« L'analyse des caractéristiques du pouvoir périphérique fait apparaître une élite restreinte dont la puissance doit beaucoup au système du cumul des mandats, système aujourd'hui fort critiqué mais qui nécessite peut-être davantage des aménagements qu'une réforme drastique. L'une des caractéristiques françaises les plus stables sur le long terme est l'opposition qui la marque entre la faiblesse des structures d'encadrement et de participation d'une part et la puissance de quelques titulaires de charges électives d'autre part ».*<sup>13</sup>

D'une manière générale, la faiblesse de l'engagement collectif est plus net au niveau local (engagement au niveau des charges électives, militants de partis et de l'engagement citoyen). D'une manière générale, on peut se poser la question de savoir si l'autonomie de la politique locale peut être mise en doute au vu de la hausse tendancielle de l'abstention plus marquée au niveau local, et ceci, en dépit des efforts de déconcentration et de décentralisation qui voudraient conférer aux pouvoirs locaux plus de puissance. En outre, au vu de la puissance et de la capacité de décision des élites locales, on peut aussi se demander si la scène politique local répond encore aux

exigences démocratiques et si ces exigences ne devraient pas être revues? On peut noter encore qu'un des facteurs influents de la baisse tendancielle de la participation des citoyens à la vie politique locale a dû être leur marginalisation de leur avis dans un régime privilégiant une gestion politique centralisatrice et relativement élitiste.

Le contrôle de l'Etat français sur les communes devient limité par le très grand nombre de communes et par un principe adopté par le législateur français : le principe de la libre administration: *"La libre administration des collectivités territoriales par des conseils élus n'a pas signifié la disparition pour autant de tout contrôle par l'Etat de leur gestion. L'examen d'un tel principe est en effet inhérent à l'exigence démocratique"*.<sup>25</sup> Ainsi, en France, la crainte de voir les communes devenir plus autonome freine les réformes.

L'hétérogénéité des configurations politiques et institutionnelles du niveau local, la pluralité des modes de scrutin et les effets de composition sont susceptibles de poser des problèmes de mise en œuvre. L'autonomie des communes, forcément relative, varie selon les cas. La scène politique locale passe, au niveau du pouvoir global de décisions et d'actions, pour une scène largement instrumentalisée et subsidiaire. Si l'on considérait les évolutions récentes enregistrées depuis vingt-cinq ans dans la vie politique locale, on pourrait, de prime abord, avoir l'impression d'une autonomisation croissante de la scène locale, se conjuguant d'ailleurs avec les attentes et les effets de la politique de décentralisation. Dans les années 70, en effet, ce qui marque profondément la politique locale c'est une bipolarisation selon un axe droite - gauche qui reproduit, au plan local, le système d'alliance nationale. Dès 1982, en revanche, le mouvement s'inverse. La gauche au pouvoir voit ses positions locales s'effriter.

La forme juridique du groupement intercommunal sans fiscalité propre est le syndicat intercommunal (SIVU, SIVOM, SIVM), qui est la forme de collaboration la plus usitée. Le syndicat intercommunal perçoit simplement des contributions versées par les communes membres et les gère. La souplesse de la formule juridique *syndicat intercommunal* se retrouve également au niveau financier, sachant que certaines communes membres peuvent verser des contributions budgétaires et d'autres des contributions fiscalisées et que chaque commune membre peut choisir pour le financement des compétences auxquelles elle adhère, une contribution budgétaire ou une contribution fiscalisée. Il existe aussi la possibilité d'instituer des clés de répartition, voire de faire payer à chaque commune le service réellement rendu.

Le groupement intercommunal à fiscalité propre dispose d'une autonomie et d'une autorité logiquement plus importante en matière fiscale. Cela entraîne quatre conséquences, à savoir:

- L'entité intercommunale possède des compétences propres (fixation des taux, imposition) et à ce titre, les communes membres lui sont soumises.
- Le risque de voir cette autonomie fiscale se transformer en irresponsabilité fiscale existe. Les membres du conseil intercommunal n'étant pas élus au suffrage universel, bénéficient d'une certaine opacité électorale.
- La fiscalité propre permet de percevoir la DGF.<sup>11</sup> versée par l'Etat.
- Les fiscalités des communes membres et des entités à fiscalité propre ont une nette tendance à se chevaucher et à créer deux niveaux d'imposition.

On peut reprocher au modèle français de réformes - et c'est le moins que l'on puisse dire - qu'il est complexe et que l'opacité de l'édifice institutionnel territorial ne peut mener qu'à un enchevêtrement plus grand des relations entre les différentes scènes nationales et à des problèmes d'homogénéité, de compréhension des politiques locales. En outre la multitude de formes que peuvent revêtir les différents systèmes de collaboration intercommunales ne contribuent pas à ce que la gestion de l'aménagement territorial soit uniforme et donc simplifiée, à ce que des mécanismes de médiation compatibles avec tous les modes de collaboration soient mis en place entre la scène locale et nationale.

Pour terminer sur ces quelques points de compréhension et pour mieux cristalliser ce qui a été dit pour le cas de la France, jil faut reprendre ici l'avis de Rémy le Saout qui semble très bien illustrer les enjeux de la collaboration communale en France, des dangers qu'elle présente, et synthétise d'une manière claire les principaux tenants des réformes locales. Selon lui,<sup>14</sup> l'intercommunalité ne peut pas ...

- gérer des compétence exercées par les communes et les maires au nom de l'Etat,
- gérer des compétences touchant aux pouvoirs de police, et
- recevoir une délégation de compétence floue ou générale contraire au principe de spécialité qui régit les établissements publics.

En contrepartie, l'intercommunalité ne doit pas ...

- être un enjeu de pouvoir politique,
- être un instrument de domination d'une ville-centre sur les communes avoisinantes,
- être une superstructure technocratique autonome,
- être un échelon nouveau supplémentaire d'administration locale, et
- conduire à l'effacement de l'identité communale et de l'autonomie des conseils municipaux seuls détenteurs de la légitimité démocratique.

Les différentes approches qui précèdent nous offrent maintenant un champ de vision suffisamment large pour aborder une analyse comparative qui se déroule en trois temps. Nous verrons dans un premier temps quels sont les enjeux et les problématiques suscitées par l'un et l'autre système, puis nous examinerons les thèmes récents et les nouvelles formes de gestion du politique local en matière de processus de réformes. Finalement nous mettrons en parallèle quelques traits caractéristiques de chaque cas étudié.

### Analyse comparative des réformes entreprises en Suisse et en France

Dans cette section, nous comparerons les cas français et suisse sur trois question centrales qui se sont cristallisées tout au long de notre étude, à savoir la question de la centralisation versus décentralisation, la question des nouvelles formes de gestion, et la question de la mise en oeuvre.

#### Centralisation versus décentralisation

Il faut tenter de distinguer d'abord ces deux termes voisins qui sont souvent l'objet de controverses. La décentralisation, c'est le processus par lequel l'Etat octroie à ses organes subalternes une certaine marge de manoeuvre, une existence et des moyens propres dans un cadre d'activités données et transfert à cet effet les compétences et le pouvoir de décision nécessaires. Dans ce cas, l'essence de la commune vient d'en haut et procède d'en-haut. Dans le cas de la déconcentration, les organes subalternes de l'Etat central n'ont pas d'existence en soi et n'ont pas de compétence propres, ni de capacité de décision. Ils ne sont que des succursales, des représentants régionaux de l'Etat central. En France, la commune moderne comme collectivité publique territorialement décentralisée exerce, sous la surveillance de l'Etat, des pouvoirs étatiques dérivés et obtenus de lui. En tant qu'éléments de la décentralisation territoriale, les communes ont donc une double fonction qui relèvent à la fois de la déconcentration où elles jouent le rôle d'organes étatiques et de la décentralisation proprement dite où elles sont des corps autonomes.

Quelles compétences attribuer à qui, sur quelles bases et comment? Telles sont les questions de base que soulève ce point. A la lumière du contexte historique qui caractérise la France et la Suisse, au vu des différences organisationnelles de ces deux pays, il nous faut envisager ces deux systèmes politiques essentiellement du point de vue de l'autonomie réelle ou relative qu'accordent ces deux Etats souverains à leurs circonscriptions régionales et/ou locales et du point de vue de la délégation de compétence et du processus de répartition de ces mêmes compétences. Comme nous l'avons dit, la perspective historique nous permet de comprendre les différences dans l'évolution de la mise en œuvre des politiques de réforme du pouvoir local. On a pu ainsi constater que la mise en place du système communal et son évolution s'opposent radicalement dans ces deux Etat dans le sens où dans le cas de la Suisse les communes sont l'essence du pouvoir fédéral tandis qu'en France les communes et les autres entités territoriales procèdent de l'Etat français. La répartition des compétences qui s'ensuit se fait donc de manière différente chez les uns et les autres. En Suisse, toutes les compétences qui ne sont pas attribuées à l'Etat fédéral sont du ressort des autorités cantonales et communale. En France c'est exactement l'inverse.

Sur le plan du contenu de la répartition, on remarque concrètement que la plupart des tâches attribuées aux communes sont des tâches de types allocatives, c'est à dire qu'elles ont pour but de répondre à la demande de la population pour des prestations précises, et routinières. Par conséquent, les tâches devraient être réparties entre niveaux de gouvernement en fonction de la capacité des uns et des autres à être efficaces. C'est pourquoi on tend à attribuer la responsabilité de la redistribution à l'Etat central, tandis que les niveaux inférieurs s'occuperaient des tâches allocatives.

D'une manière générale, on constate, en Suisse comme en France une augmentation des dépenses communales, et un accroissement de leur part aux dépenses publiques et des difficultés accrues pour les communes à faire face financièrement à leurs charges, qui se traduisent notamment par un endettement et des subventions toujours plus élevées. On constate également de fortes disparités entre les communes quant au niveau de leurs dépenses et de leurs recettes, à leur endettement et à leur capacité financière, ainsi qu'une relative meilleure situation dans les moyennes et grandes communes. Finalement, nous constatons plus généralement l'existence d'une relation entre la situation financière des communes et la spécialisation socio-économique de leur territoire.<sup>15</sup>

Ce n'est un secret pour personne, les problèmes auxquels les administrations publiques sont confrontés aujourd'hui deviennent de plus en plus complexes et les moyens de plus en plus limités. Dans ce contexte, le nuage rose des nouvelles tâches et compétences attribuées aux communes s'assombrit pour donner lieu à des orages violents dans les exécutifs locaux pour savoir comment vont se financer les nouveaux projets. On ne mesure pas toujours les difficultés que représentent une seule et unique nouvelle tâche à exécuter et son insertion dans le budget communal. Les tâches étant le plus souvent réparties d'en haut, la scène locale se trouve largement instrumentalisée. Les communes sont souvent l'objet de débats qui les dépassent et soumis à des logiques sur lesquelles elle n'ont pas de prise. Les difficultés peuvent alors être d'ordres différents, à savoir:

- d'ordre technique: manque de connaissances techniques spécifiques,
- d'ordre financier: manque de ressources (richesse des contribuables), faiblesse de la structure financière communales (déficits), accès aux crédits bancaires (fonds propres insuffisants),
- d'ordre humain: manque de personnes qualifiées pour entreprendre des réformes structurelles, une modification durable des politiques locales, des personnalités de poigne avec une volonté créatrice et novatrice, et
- d'ordre conjoncturel dans le cas de communes défavorisées géographiquement ou topographiquement.

Les compétences supplémentaires déléguées aux institutions politiques locales ne tiennent pas toujours compte des moyens de la commune. Une source de financement doit alors être trouvée pour permettre à la compétence reçue d'être concrètement accomplie. La difficulté principale se rencontre surtout dans les communes dont les ressources financières se limitent aux impôts que paient les contribuables. La délégation de compétence ou l'attribution de nouvelles compétences devrait être vue aussi du point de vue de la capacité des communes à plus faibles ressources à réaliser les missions. C'est l'éternel problème de la disproportion entre les tâches attribuées et les moyens qui caractérisent la centralisation des richesses et la difficulté de l'Etat de jouer son rôle de régulation et de redistribution.

### Nouvelles formes de gestion

On l'a vu, les changements sont si rapides dans les milieux de l'économie privée que les administrations publiques traditionnelles seront vouées à leur perte si elle ne prennent pas un tournant réformateur net à très court terme. Dans cette perspective, nous mettrons en lumière dans la section suivante quelques unes des possibilités offertes actuellement aux communes pour trouver des solutions aux diverses difficultés qu'elles rencontrent du point de vue de l'accomplissement des tâches d'utilité publique dite non-rentables. Le maître-mot des solutions possibles qui sont exposées ci-après est *collaboration*. En effet, la collaboration ou la centralisation des infrastructures est une des solutions les plus envisagées et la plus rationnelle. Mais toutes les mesures de restructuration des administrations communales touchent de près ou de loin la collaboration intercommunale. Notre but n'est pas de privilégier l'une ou l'autre recette mais plutôt de donner une vision d'ensemble des possibilités de réformes et d'en expliquer brièvement les enjeux.



Un processus de réformes quel qu'il soit demande une étude de faisabilité et une vision précise des objectifs que l'on veut atteindre. Pour cela il est nécessaire d'examiner scrupuleusement la configuration économique et financière des domaines que l'on désire transformer et prendre en compte le plus grand nombre de facteurs possibles. Il est nécessaire d'engager un débat de fond pour que les structures à naître soient cohérentes, durables et rentables. Dans ce cadre, quelles formes spécifiques doit revêtir l'administration communale de demain? Au vu du contexte, vaut-il mieux privatiser, s'associer, collaborer, ou déléguer? Quels sont les enjeux fondamentaux de chaque possibilités? Quelles formes s'adaptent le mieux à notre configuration communale et à notre manière de fonctionner? On voit poindre, dans l'espace de cette étude comparative sur les réformes en Suisse et en France l'importance des mentalités et des traditions politiques dans la manière de concevoir la fonctionnalité, la finalité d'une commune. C'est sur ce point qu'il est à notre avis important d'insister dans le sens où il n'y a pas de "recette miracle" et les façons d'entreprendre des réformes sont liées aux trajectoires historiques de chaque région et que, dans ce sens, il n'existe pas une seule façon rationnelle de réformer une commune.

La privatisation permet à une commune de se décharger de l'accomplissement d'une tâche précise en la confiant à une entreprise privée chargée de son exécution. L'entreprise est libre de mener à bien cette tâche comme elle l'entend et est soumise aux lois de la concurrence et de la compétitivité. Dans le cadre d'un service public obligatoire ou d'intérêt général, des contrats peuvent être signés avec la commune pour garantir l'exécution de ces services à toute la population sans discrimination. La commune peut en outre être actionnaire de l'entreprise à laquelle elle a confié une tâche usuellement régalienne.

Il faut distinguer les conventions, qui sont de simples contrats des associations qui représente toute forme de relations intercommunales impliquant un financement conjoint et l'existence d'au moins un organe de décision. Les autres formes regroupent les accords qui ne donnent pas lieu à des relations contractuelles. Il s'agit souvent de collaboration entre services existants et plus rarement de la création d'un service commun.

Mettons brièvement en évidence, quelques uns des facteurs qui tendent soit à catalyser les processus de réformes, soit à les freiner voire à les bloquer. Mentionnons d'abord les conditions et facteurs favorisant les entreprises de réformes, à savoir:

- La volonté politique est une des conditions essentielles, mais il n'est pas nécessaire que les intérêts soient convergents. Dans le cas où il y a une claire volonté de réforme, la conflictualité est rarement source de blocages.
- La contiguïté de territoire.
- Une forte densité de population résultant de l'exiguïté du territoire ou de la rareté des terrains à bâtir.
- Une composition socio-professionnelle analogue de la population.
- L'interdépendance économique et la multiplication de services publics communs tels que les services industriels.
- Une situation financière analogue et une politique fiscale harmonisée.
- Les difficultés d'un ou des partenaires, mais avant tout l'impossibilité humaine, matérielle ou financière d'accomplir certaines tâches traditionnellement dévolues aux communes.

- Une communauté d'options des personnels politiques (principalement une même appartenance partisane des autorités municipales).
- Une certaine tradition de rapports réciproques.

Et voici les conditions et facteurs freinant l'entreprises de réformes:

- La crainte de perte des acquis. Si les acteurs communaux perçoivent les réformes comme une menace pour leur marge de manœuvre (autonomie) décisionnelle ou financière, ils n'auront aucune volonté à ce que des réformes voient le jour.
- Une commune au budget équilibré acceptera difficilement de s'allier avec une autre commune au budget grevé.
- Dans les cas où des dispositions régionale ou nationale rendent nécessaire la consultation de l'ensemble du corps électoral, il sera difficile d'élaborer des stratégies de réformes. La population d'une commune étant traditionnellement très attachée à une configuration territoriale à laquelle elle s'identifie profondément, on remarque généralement qu'elle est source de blocages des réformes.

#### Une mise en œuvre différente pour des cas différents

En Suisse, l'évolution récente<sup>16</sup> montre une reprise du mouvement de fusion. Pour les deux tiers des fusions, il s'agit de communes de moins de 500 habitants situés dans des cantons peu ou pas touchés dans le passé. Il est probable que ce phénomène affectera certainement tous les cantons qui regroupent les plus petites communes. Plusieurs gouvernements cantonaux manifestent aussi la volonté de promouvoir ou de faciliter la concentration de leurs communes. Aux facteurs objectifs ou intentions favorables aux fusions peuvent cependant s'opposer d'autres éléments d'ordre subjectif qui tiennent aux attitudes des autorités municipales à l'égard des fusions. Enfin, il est probable que la possibilité d'association de communes, de plus en plus utilisée, tende à limiter le recours à la fusion. En effet, la majorité des responsables politiques locaux estiment que l'association est une solution préférable puisqu'elle sauvegarde une certaine existence de la commune tout en lui permettant d'assumer ses tâches.<sup>17</sup>

En France, comme nous l'avons vu, les réformes communale touchent plus fortement les agglomérations et leur périphéries et bien moins nettement les communes rurales où l'habitat est dispersé ou en tout cas clairsemé. On remarque que la tendance à la concentration se met en place plus rapidement dans les milieux où la concentration démographique et structurelle est déjà accomplie. Les réformes, dans le cas de la France, sont surtout, nous l'avons dit, caractérisées par l'"intercommunalité".

L'important est de comprendre l'importance de la provenance de l'essence des administrations communale afin de ne pas perdre de vue la structure territoriale et institutionnelle fondamentale de deux systèmes radicalement différents à ce point de vue et saisir par là les logiques qui sous-tendent de manière générale les façons d'entreprendre et de concevoir les réformes.

#### Conclusions

Pour conclure, nous allons reprendre quelques points discutés dans cette étude comparative pour les mettre en relation et ainsi obtenir une vision plus claire des différences caractérisant les modèles de réformes dans les deux pays qui nous occupent. En effet, les principaux points de comparaison nous paraissent être les suivants:

- L'enchevêtrement des compétences étant nettement moins grand en France, des réformes plus profondes s'avèreraient moins longues et moins coûteuses.
- En Suisse, les projets de réformes sont initiés localement ou par les cantons, et non pas par l'Etat central, comme en France.
- En France, le maire a plus d'autonomie, tandis qu'en Suisse le consensus est important et la majorité doit être en accord avec le projet.
- En Suisse, la tradition fédéraliste et décentralisatrice fait que les autorités cantonales et fédérales ont moins peur de l'autonomie des communes qu'en France où les contrôles restent très présents.
- En France comme en Suisse, ce sont les entités territoriales et politiques qui tendent à prendre un poids déterminant.
- En France, les réformes au moyen de privatisation sont plus rares qu'en Suisse et le processus de réforme le plus généralement utilisé est le système collaboratif, contrairement à la Suisse où les entités communales tendent généralement à la fusion, à l'agrégation ou à l'absorption.
- En France, la diversité des formes d'associations est très grande (Syndicats de communes, communauté de communes, Agglomérations urbaines, communauté à fiscalité propre, etc.) En Suisse, d'une manière générale, les formes se limitent soit aux (rares) fusions, soit aux collaborations diverses contractuelles ou institutionnelles.

De ces pivots de comparaisons, on peut tirer les conclusions suivantes et estimer qu'il existe des différences relativement importantes à trois niveaux :

- *Différence dans l'attitude à adopter face à l'autonomie communale.* F: Peur d'une trop grande autonomie (paternalisme) versus CH: encouragement à l'autonomie (démocratisme).
- *Différence d'attitude vis-à-vis de la privatisation.* F: Peur d'une perte de contrôle des activités régaliennes versus CH: attitude néo-libérale de soumission aux lois du marché libre (concurrence et efficacité).
- *Différence dans le processus de réformes.* F: Linéarité, flux linéaire de compétence du haut vers le bas versus CH: enchevêtrement, flux de compétences dans toutes les directions.

Notes

- <sup>1</sup> Le terme "système" reprend maladroitement et de manière faussement homogène les dizaines de façons de réformer une administration locale et s'il sera repris par la suite, c'est qu'il permet d'appréhender les réformes globalement effectuées dans un pays dans leur ensemble et d'en tirer des caractéristiques générales sans tenir compte du processus.
- <sup>2</sup> Rohr Jean, *La Suisse contemporaine*, Ed. Colin, Paris, 1972, pp. 227.
- <sup>3</sup> Sources : Bassand M. & Fragnière J.-P., *Les ambiguïtés de la démocratie locale: la structure du pouvoir de deux villes jurassiennes*, Ed. Georgi, coll. Ecologie urbaine et régionale, St.-Saphorin, 1976, pp. 31.
- <sup>4</sup> Grande-Bretagne, France, Allemagne, Italie, entre autres.
- <sup>5</sup> Andreas Ladner est un des meilleur spécialiste de la question des réformes communales en Suisse et il a dirigé, à ce sujet, de nombreux projets. Il est licencié en sociologie et est actuellement chargé de cours à la faculté de science politique de l'Université de Berne.
- <sup>6</sup> Outsourcing signifie justement le fait de devoir rechercher des ressources privées et externes (entreprises, associations, etc.) aux administrations publiques pour accomplir des tâches qui sont normalement destinée à une collectivité publique.
- <sup>7</sup> Meylan, Gottraux & Dahinden, *Communes suisses et autonomie communale*, Groupe d'étude de l'autonomie communale en Suisse, Lausanne, 1972, pp. 238.
- <sup>8</sup> Titre 2, art. 8.
- <sup>9</sup> Bernard-Gelabert M.-C., *L'intercommunalité*, coll. Politiques locales, Ed LGDJ, 1997, pp. 4-5.
- <sup>10</sup> Pour donner une mesure, la France compte actuellement plus de 60 millions d'habitants.
- <sup>11</sup> Dotation Globale de Fonctionnement est une subvention de l'Etat français aux entités de gestion locale qui exercent beaucoup de compétences et qui sont faibles en terme de base d'imposition.
- <sup>12</sup> Maître de conférence à l'Université d'Orléans
- <sup>13</sup> Les collectivités locales en mutation, pp. 27-28.
- <sup>14</sup> Rémy Le Saout, *in* la documentation française, *Les enjeux de l'intercommunalité*, Dossier No 811, p. 31, nov. 1998.
- <sup>15</sup> Par exemple les communes disposant de revenus dus aux installations hydro-électriques.
- <sup>16</sup> Evolutions 1960-2000.
- <sup>17</sup> Meylan, Gottraux & Dahinden, *Communes suisses et autonomie communale*, Groupe d'étude de l'autonomie communale en Suisse, Lausanne, 1972, p. 78.
- <sup>18</sup> Siegfried A., *La Suisse démocratie-témoin*, Ed. Baconnière, Boudry, 1956.
- <sup>19</sup> Rappart W., *Villes et campagnes en Suisse*, Ed. Eggimann A., Genève, 1916.
- <sup>20</sup> Deutsch K.W. & Weilenmann H., *20. The Swiss City Canton : A Political Intervention*, comp. Stud. Soc. and Hist., 3, 1965 p. 393-408.
- <sup>21</sup> Meyer K., *Der Freieitskampf der Eidgenössische Begründer*, Frauenfeld, 1942.
- <sup>22</sup> *L'autonomie cantonale*, Recueil du Centenaire de la Constitution fédérale publiée par les Facultés de Droit des Universités suisses, Zürich, 1948, pp.233-242.
- <sup>23</sup> Gasser A., *Démocratie et Fédéralisme : Confédération, Cantons, Communes in La démocratie suisse 1848-1948*, Ed. Patriotiques, Morat, 1948, pp. 132-137.
- <sup>24</sup> Capul J.-Y et Tronquoy Ph., *Les collectivités locales en mutation* (cahiers français No 293 - oct/déc 1999), Ed. La documentation française, 1999.

## Bibliographie

### France

- Bernard-Gelabert, M.-C., *L'intercommunalité*, coll. Politiques locales, Ed LGDJ, 1997.
- Bourjol, M., *Intercommunalité et coopération intercommunale*, coll. Décentralisation et développement local, Ed. LGDJ, Paris 1993.
- Caillosse, Jean, *Intercommunalités : invariance et mutation du modèle communale français*, coll. Res Publica, Ed. Presses Universitaires de Rennes (PUR), Rennes 1994.
- Capul, J.-Y. et Tronquoy, Ph., *Les collectivités locales en mutation* (cahiers français No 293 - oct/déc 1999), Ed. La documentation française, 1999.
- Le Saout, Rémy, *Les enjeux de l'intercommunalités*, (cahiers problèmes politiques et sociaux No 811 - nov. 98), Ed. la documentation française, 1998.
- Le Saout, Rémy, *L'intercommunalité : un pouvoir inachevé* in *Revue française de science politique*, vol. 50 - No 3, Juin 2000, pp. 439-451, publiée par Presses de la fondation nationale des sciences politiques.

### Suisse

- Bassand, M. & Fragnière, J.-P., *Les ambiguïtés de la démocratie locale : la structure du pouvoir de deux villes jurassiennes*, Ed. Georgi, coll. Ecologie urbaine et régionale, St.-Saphorin, 1976.
- Deutsch, K.W. & Weilenmann, H., *The Swiss City Canton: A Political Intervention*, comp. Stud. Soc. and Hist., 3, 1965 p. 393-408.
- Joye/Schuler/Nef/Bassand, *Le système des communes suisses: Approche typologique du modèle centre / périphérie*, Office fédéral de la statistique, Bern, 1988.
- Ladner, Andreas, *Gemeindereformen in den Schweizer Kantonen*, Arbeitsbericht Nr.28, Institut für Organisation und Personal der Universität Bern, Bern 9/98.
- Leresche/Joye/Hottinger, *Pouvoir local: Entre commune et Europe*, Association suisse pour le conseil des communes d'Europe, Institut de recherche sur l'environnement construit (IREC), Dept. d'architecture / EPFL, automne 1996.
- Merz-Turkmani, G., *Gemeindereorganisation Thurgovie: réorganisation*, Cahiers de l'IDHEAP, 7/1997.
- Meyer, K., *Démocratie et fédéralisme: Confédération, Canton, Commune*, in *La démocratie Suisse 1848-1948*, E. Patriotique, Morat, 1948, p. 132-137.
- Meylan, Gottraux & Dahinden, *Communes suisses et autonomie communale*, Groupe d'étude de l'autonomie communale en Suisse, Lausanne, 1972.
- Rappart, W., *Villes et campagnes en Suisse*, Ed. Eggimann A., Genève, 1916.
- Rohr, Jean, *La Suisse contemporaine*, Ed. Colin, Paris, 1972.
- Schwab-Christe, Nathalie, *Les communes de Suisse romande face à l'austérité budgétaire*, processus décisionnelles et stratégies adoptées, Institut de recherches économiques et régionales de l'université de Neuchâtel, 1996.
- Siegrid, A., *La Suisse démocratie-témoin*, Ed. Baconnière, Boudry, 1956.
- Thrun & Wollmann, *Modernisierung der Kommunalverwaltung*, Jaedicke, IfS (Institut für Stadtforschung und Strukturpolitik, Ed. Wüstenrot Stiftung, Stuttgart 1993.
- Ueberwasser & Thalmann, *Haben kleine Gemeinden eine Zukunft ?*, Schriftenreihe der Schweizerischen Gesellschaft für Verwaltungswissenschaften (SGVW), Bern, vol. 35, 11.1997.

*La réforme des institutions* in Revue suisse de science politique (ASCP), edited by Sciarini Pascal et Hug Simon, 25 Juin 1996.

#### Sources Internet

[http://archives.lemonde.fr/lemonde/cgi-b...de.sty&\\_NoArt=626790&\\_NoBase=3&\\_Noltem=6](http://archives.lemonde.fr/lemonde/cgi-b...de.sty&_NoArt=626790&_NoBase=3&_Noltem=6)  
[www.refer.org/ivoir\\_ct/cop/uvicoci/decentra.htm](http://www.refer.org/ivoir_ct/cop/uvicoci/decentra.htm)  
[www.intercommunalites.com](http://www.intercommunalites.com)  
[www.lagazettedescommunes.com/archives](http://www.lagazettedescommunes.com/archives)  
[http://socio.ch/gem/index\\_gem.htm](http://socio.ch/gem/index_gem.htm)  
[www.domainepublic.ch/archives](http://www.domainepublic.ch/archives)

**IDHEAP Working Paper 1999-2001**

Ces documents se trouvent également sur notre site Internet:

[http://www.unil.ch/idheap/services\\_publications\\_6.htm](http://www.unil.ch/idheap/services_publications_6.htm)

**Ces documents ne paraissent en principe que sur Internet et ne peuvent être obtenus sous forme papier que sur demande**

| <b>2001</b> |   |                 |
|-------------|---|-----------------|
| 3           | <b>FINGER Matthias, TORNAY Pascal</b><br><i>Etude comparative des processus de réformes des administrations communales : Etat des lieux en France et en Suisse</i> , avril 2001   | 20 p.           |
| 2           | <b>BÄTTIG Christoph, HUGENTOBLER Alfred, STREMLow Matthias</b><br><i>Ein Boden mit sieben Siegeln? Der Generelle Entwässerungsplan GEP als Impuls für ein neues institutionelles Regime für die Ressourcen Boden und Wasser</i> , février 2001          | 44 p.           |
| 1           | <b>DEMANDER WEBER Alexa, GONIN François, HEDMAN Gunilla</b><br><i>Le financement de projet</i> , janvier 2001   | 37 p. + ann.    |
| <b>2000</b> |   |                 |
| 20          | <b>EUGSTER Christine</b><br><i>Museen, Organisation, Finanzierung und Betriebsgestaltung</i> , décembre 2000  | 55 p.           |
| 19          | <b>FINGER Matthias</b><br><i>Dynamique de la nouvelle gestion publique et rôle du parlement</i> , à paraître  |                 |
| 18          | <b>FINGER Matthias</b><br><i>Conduire dans une administration en changement</i> , à paraître  |                 |
| 17          | <b>FINGER Matthias, KRÄHENBÜHL Daniel</b><br><i>Universal services and services in the general interest: A conceptual framework for postal regulation</i> , octobre 2000 La version à télécharger au format PDF de 47 Ko, Regulation and public service | 13 p.           |
| 16          | <b>JORDI Michael</b><br><i>Sozialhilfestatistik. Problemanalyse beim Aufbau einer Finanzstatistik der Sozialhilfe am Beispiel einer Untersuchung der Kantone Aargau, Basel-Stadt und Zürich</i> , octobre 2000  | 78 p.           |
| 15          | <b>FINGER Matthias, MERCIER Jean, BÜRGIN BRAND Sylvia</b><br><i>A critical analysis of power in organizational learning and change</i> , décembre 2000  | 17 p.           |
| 14          | <b>FINGER Matthias, RUCHAT Bélangère</b><br><i>The Transformation of International Public Organizations: The Case of UNCTAD</i> , novembre 2000   | 22 p.           |
| 13          | <b>KISSLING-NÄF Ingrid, BISANG Kurt</b><br><i>Conditions of Emergence and Change of Resource-Specific Institutions. Experiences with Forest Regimes in Europe</i> , novembre 2000   | 17 p.           |
| 12          | <b>KISSLING-NÄF Ingrid, VARONE Frédéric</b><br><i>Historical Analysis of Institutional Regimes in Switzerland. A Comparison of the Cases of Forest, Soil, Air and Landscape</i> , novembre 2000   | 31 p.           |
| 11          | <b>NAHRATH Stéphane</b><br><i>"Governing Wildlife Commons?" A Comparative Analysis of Switzerland's Three Hunting Systems</i> , novembre 2000   | 28 p.           |
| 10          | <b>MAUCH Corine, REYNARD Emmanuel, THORENS Adèle</b><br><i>Historical Profile of Water Regime in Switzerland (1870-2000)</i> , novembre 2000  | 64 p.           |
| 9           | <b>LEIMBACHER Jörg, PERLER, Thomas</b><br><i>Juristisches Screening der Ressourcenregime in der Schweiz (1900-2000)</i> , octobre 2000  | 400 p. (2 vol.) |
| 8           | <b>BISANG, Kurt, NAHRATH Stéphane, THORENS, Adèle</b><br><i>Screening historique des régimes institutionnels de la ressource paysage / Historisches Screening institutioneller Regime der Ressource Landschaft (1870 – 2000)</i> , avril 2001           | 141 p.          |
| 7           | <b>AMMANN Lillemore</b><br><i>Historisches Screening institutioneller Regime der Ressource Luft (1870 – 2000)</i> , octobre 2000  | 60 p.           |

|             |  |        |
|-------------|--|--------|
| 6           | <b>REYNARD Emmanuel, MAUCH Corine, THORENS Adèle</b><br><i>Screening historique des régimes institutionnels de la ressource en eau en Suisse entre 1870 et 2000</i> , octobre 2000                       | 120 p. |
| 5           | <b>NAHRATH Stéphane</b><br><i>Screening historique des régimes institutionnels de la ressource sol (1870-2000)</i> , octobre 2000  | 118 p. |
| 4           | <b>BISANG Kurt</b><br><i>Historisches Screening institutioneller Regime der Ressource Wald (1870-2000)</i> , octobre 2000  | 112 p. |
| 3           | <b>KNOEPFEL, Peter, VARONE, Frédéric</b><br><i>Boden- und Luftreinhaltepolitiken: Rationalitätenwechsel in historischer Perspektive</i> , octobre 2000   | 34 p.  |
| 2           | <b>ISLER Henry W., RAETZ Philippe, VIREDAZ FERRARI Anne</b><br><i>Gestion de trésorerie dans les collectivités publiques</i> , janvier 2000  | 27 p.  |
| 1           | <b>CHAPPELET Jean-Loup, André Le Grand</b><br><i>Modélisation, simulation et génération d'applications de workflow pour l'internet</i> , janvier 2000  | 20 p.  |
| <b>1999</b> |  |        |
| 6           | <b>FINGER Matthias, TAMIOTTI Ludivine</b><br><i>Globalization and Governance</i> , décembre 1999   | 28 p.  |
| 5           | <b>MARTIN Catherine</b><br><i>Libre-échange et perte d'autonomie des Etats dans l'élaboration de leurs politiques publiques. Analyse des instruments de la politique agricole suisse</i> , décembre 1999 | 74 p.  |
| 4           | <b>FREIBURGHaus Dieter</b><br><i>Aktuelle Entwicklungen im schweizerischen Föderalismus</i> , septembre 1999   | 16 p.  |
| 3           | <b>FINGER Matthias</b><br><i>Apprendre face au pouvoir: l'administration peut-elle devenir apprenante?</i> , mai 1999  | 19 p.  |
| 2           | <b>Bättig Christoph, Knoepfel Peter, Peter Katrin, Teuscher Franziska</b><br><i>Konzept für ein Policy-Monitoring zur Erhaltung der Biodiversität</i> , avril 1999                                       | 43 p.  |
| 1a          | <b>GERMANN, Raimund E.</b><br><i>Observation continue du changement administratif: la BADAC, banque de données des cantons et des villes</i> , janvier 1999  | 26 p.  |
| 1b          | <b>GERMANN, Raimund E.</b><br><i>Dauerbeobachtung des Verwaltungswandels: Die Datenbank (BADAC) der Kantone und der Städte</i> , janvier 1999  | 26 p.  |
| 1c          | <b>GERMANN, Raimund E.</b><br><i>Monitoring Administrative Change: The BADAC Database of Swiss Cantons and Towns</i> , janvier 1999  | 26 p.  |

**Bulletin de commande**

Je souhaite recevoir  le(s) IDHEAP Working Paper no \_\_\_\_\_  
 la liste complète des IDHEAP Working Paper  
 des informations sur le programme des cours

Envoyer à: Nom, prénom: \_\_\_\_\_

IDHEAP Service: \_\_\_\_\_

Rte de la Maladière 21 Rue: \_\_\_\_\_

1022 Chavannes-près-Renens

tél. 021 / 694 60 00 - fax: 694 06 09 No postal: \_\_\_\_\_

e-mail: IDHEAP@IDHEAP.unil.ch Date: \_\_\_\_\_ Signature: \_\_\_\_\_



