

Zeitschrift: Domaine public
Herausgeber: Domaine public
Band: - (1975)
Heft: 328

Artikel: Diversité et disparités : la mosaïque helvétique
Autor: [s.n.]
DOI: <https://doi.org/10.5169/seals-1028741>

Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist die Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften auf E-Periodica. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Zeitschriften und ist nicht verantwortlich für deren Inhalte. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern beziehungsweise den externen Rechteinhabern. Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen sowie auf Social Media-Kanälen oder Webseiten ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. [Mehr erfahren](#)

Conditions d'utilisation

L'ETH Library est le fournisseur des revues numérisées. Elle ne détient aucun droit d'auteur sur les revues et n'est pas responsable de leur contenu. En règle générale, les droits sont détenus par les éditeurs ou les détenteurs de droits externes. La reproduction d'images dans des publications imprimées ou en ligne ainsi que sur des canaux de médias sociaux ou des sites web n'est autorisée qu'avec l'accord préalable des détenteurs des droits. [En savoir plus](#)

Terms of use

The ETH Library is the provider of the digitised journals. It does not own any copyrights to the journals and is not responsible for their content. The rights usually lie with the publishers or the external rights holders. Publishing images in print and online publications, as well as on social media channels or websites, is only permitted with the prior consent of the rights holders. [Find out more](#)

Download PDF: 06.02.2026

ETH-Bibliothek Zürich, E-Periodica, <https://www.e-periodica.ch>

Diversité et disparités : la mosaïque helvétique

Contrairement à la France, la Suisse n'a pas de régime communal unitaire : 25 législations définissent, canton par canton, le cadre de l'activité municipale. Il en résulte une grande diversité dans les types de communes, les tâches, l'organisation, l'étendue du territoire, l'effectif de la population et les moyens — particulièrement le personnel à disposition, les propriétés immobilières et les finances — pour remplir les tâches propres et déléguées.

Des survivances de l'Ancien Régime...

Tous les cantons connaissent la *commune politique* qui bénéficie d'une compétence générale ; mais une vingtaine d'entre eux conservent parallèlement des *communes bourgeois* (quelque deux mille) et des *paroisses*, une demi-douzaine des *communes scolaires*, deux même des *communes d'assistance*. Il existe encore d'autres corporations de droit public (notamment communautés d'usagers), survivance de l'organisation communale de l'Ancien Régime.

Dans certains cantons suisses-alémaniques, catholiques et moins développés, peuvent coexister jusqu'à six types différents de communes ; par contre, trois cantons — Genève, Neuchâtel, Vaud — de Suisse occidentale francophone, plus influencés par la France voisine, ne connaissent que la commune politique.

Des tâches aux autorités

Quant aux *tâches*, on a vu (page 8) qu'elles peuvent varier d'un canton à l'autre !

Quant à l'*organisation communale*, toutes les communes suisses ont une autorité délibérante et une autorité exécutive.

A propos de l'*autorité délibérante*, les législations cantonales traduisent deux conceptions opposées :

a) Tous les cantons, sauf Genève, Neuchâtel et Vaud, considèrent le corps électoral comme l'organe principal. C'est le système ordinaire. Dès lors, l'autorité délibérante se compose de tous les citoyens actifs domiciliés dans la commune. Seules les villes ont la faculté d'instituer une assemblée élue (parlement communal).

b) Dans les cantons de Genève, Neuchâtel et Vaud, le système ordinaire est au contraire celui du parlement communal, régime obligatoire pour toutes les communes à Genève et Neuchâtel, et pour toutes les communes dépassant 800 habitants dans le canton de Vaud.

A propos de l'*autorité exécutive*, toutes les communes suisses possèdent un organe du type collégial.

Passons aux chiffres !

La Suisse compte encore plus de 3000 communes (3072 en 1970, 3052 en 1974) ; à eux seuls, cinq cantons en regroupent la moitié (53 %) et conservent également la plupart des très petites communes (205 sur les 240 de moins de 100 habitants). La commune suisse se signale par une relative faiblesse de la taille moyenne du territoire (1344 ha) et de la population (2041 habitants en 1970), avec toutefois des écarts considérables entre les extrêmes (de 30 à 28230 ha, et de moins de 20 à plus de 400 000 habitants).

Concentrations

La répartition actuelle de la population entre les communes résulte d'une évolution marquée par deux phénomènes principaux : l'*augmentation des très petites et des grandes communes* au détriment des communes moyennes et la *concentration de la population dans les communes urbaines*. Ainsi, en 1970, 213 (7 %) communes de plus de 5000 habitants regroupaient 69 % de la population ; 2859 (93 %) communes de moins de 5000 habitants 31 % de la population.

Ce mouvement s'accompagne d'une *spécialisation socio-économique* toujours plus marquée, parti-

culièrement autour des villes centres d'agglomération. Ainsi, la composition de la population active et les migrations quotidiennes de travailleurs défendent des types de communes (grands centres d'agglomération, communes suburbaines résidentielles ou industrielles, villes moyennes industrielles ou à vocation de services, communes rurales) auxquels correspond un état spécifique des ressources financières et des politiques municipales.

Les moyens

— Personnel employé et propriétés immobilières : En 1965, les communes employaient 94 800 personnes — plus que les cantons (83 900), moins

De la simple gestion à la planification et à l'équipement

Au cours de ces dernières années, plusieurs cantons ont entrepris, et, pour certains d'entre eux, mené à bien la refonte de leur législation sur les communes. C'est le cas notamment des cantons de Schwytz (1969), de Bâle-Campagne (1970), de Berne (1973) et des Grisons (1974). Une refonte est actuellement en cours dans le canton d'Argovie (le projet a passé en première lecture devant le Grand Conseil), dans le canton de Fribourg (où il n'existe à ce jour qu'un avant-projet) et dans le canton du Valais (où le Parlement a adopté en première lecture un projet de modification des dispositions constitutionnelles sur les communes).

Trois angles d'attaque

Il s'agit le plus souvent de cantons où le régime communal ne faisait l'objet que de dispositions fragmentaires et, parfois, fort anciennes (la loi argovienne sur les communes actuelle-

que la Confédération (118 300) — effectif très inégalement réparti puisque 275 communes n'avaient aucun employé, 396 un seul, 12 par contre 500 et plus.

D'autre part, les communes suisses sont d'importants propriétaires immobiliers : en 1965, elles possédaient à titre privé le 7,3 % du territoire national. Les villes sont particulièrement bien dotées : par exemple, Zürich possède, à titre de propriétaire privé, le tiers de son territoire et Lausanne plus de la moitié ; de plus, elles pratiquent souvent une politique systématique d'acquisitions.

— Finances : Des dépenses publiques totales qui représentent à peu près le quart du produit

national brut — les communes font le 30 % environ avec 9577 millions de francs en 1972 ; les tâches les plus lourdes sont, respectivement, l'*enseignement* (25 % des dépenses), les *routes* (12 %), la *protection de l'environnement* (10 %), l'*administration générale* (9 %), la *prévoyance sociale* (9 %), les *intérêts passifs* (8 %), la *police* (au sens large) (7 %), la *santé publique* (5 %), la *culture, les loisirs et les sports* (5 %).

Pour couvrir leurs dépenses, les communes recourent à diverses *ressources* qui étaient, par ordre d'importance, en 1970 : les *impôts* (58 %), les *subventions* (16 %), les *taxes et émoluments* (15 %), les *revenus mobiliers, immobiliers et/ou*

des services industriels (9 %), les *parts aux recettes cantonales* (2 %).

Les dépenses et les recettes communales varient selon le canton, la taille de la population et la spécialisation socio-économique des communes.

Par canton, les dépenses communales par habitant étaient en 1972 de Fr. 1500.— en moyenne ; l'écart entre les extrêmes représente un rapport de 1 à 3,5 (de moins de Fr. 700.— à plus de Fr. 2400.—). Ces disparités proviennent des inégalités de richesse des populations et de la répartition des tâches entre cantons et communes.

● SUITE AU VERSO

ment en vigueur remonte à 1841 !). Les lois nouvelles traduisent, pour la plupart, un effort de systématique et de codification. La notion même de commune, sa place au sein de l'Etat y sont clairement définies. L'autonomie dont elle jouit y est garantie avec plus de précision. Seconde caractéristique, la prééminence de la commune politique sur les autres types de communes (commune bourgeoise en particulier) est, désormais, nettement établie. Il est caractéristique, à cet égard, que les dispositions relatives aux communes bourgeois et aux paroisses soient sorties de la loi sur les communes et renvoyées à une loi spéciale (ainsi dans le projet argovien et dans l'avant-projet fribourgeois). Il est du reste intéressant de relever dans ce contexte, que ce sont parfois les difficultés surgies entre communes politiques et communes bourgeois et l'imprécision des textes fixant leurs attributions respectives qui ont été, au moins en partie, à l'origine de ce mouvement législatif (c'est très clairement le cas dans les Grisons et en Valais).

Mais l'élément déterminant de ce renouveau

législatif est, incontestablement, le développement considérable qu'ont connu certaines communes au cours des dernières décennies et la transformation corrélative de la nature des tâches qui désormais leur incombent; de tâches de pure gestion, on est en effet passé à des tâches de planification et d'équipement.

Déclin de la démocratie directe

D'où une double tendance, qui se manifeste à des degrés divers dans les lois communales les plus récentes :

— D'une part, un certain déclin de la démocratie directe — compensé parfois dans une certaine mesure par la création d'institutions de démocratie semi-directe, en particulier le scrutin par urne (qui vient de se substituer à la traditionnelle assemblée de commune), ou l'instauration du référendum (obligatoire ou facultatif contre les décisions du Parlement communal, désormais substitué dans les grandes ou moyennes communes à l'assemblée de tous les citoyens) ; il est cependant intéressant de relever l'opposition qui s'est fait jour à cette tendance dans le canton du Valais. Alors que,

dans le projet primitif, l'institution d'un parlement communal était déclarée obligatoire pour les communes de plus de deux mille habitants, elle n'est plus désormais prévue qu'à titre facultatif pour les communes de plus de 700 habitants.

— D'autre part, on observe un développement des institutions de collaboration intercommunale. Non seulement on voit les cantons réglementer l'association de communes de type traditionnel de manière plus précise que jusqu'ici, mais en outre et surtout, on constate que les plus hardis d'entre eux (en particulier le projet argovien qui, à cet égard, est tout à fait remarquable) distinguent deux niveaux de collaboration intercommunale, le niveau que l'on pourrait appeler « traditionnel », auquel correspond la non moins traditionnelle association de communes à but unique ou du moins limité, et d'autre part, le niveau proprement régional, auquel correspond une association régionale (« Regionalverband »), à but multiple et doté d'une structure solide, et d'une organisation d'où tout contrôle démocratique n'est plus exclu.

Diversité et disparités : la mosaïque helvétique (fin)

Le niveau des dépenses varie aussi proportionnellement à la taille des communes ; ainsi, les villes de plus de 100 000 habitants dépensent le double des communes de moins de 5000 habitants, écarts dus essentiellement à la quantité de services offerts.

Enfin, le niveau des recettes et des dépenses varie selon la spécialisation socio-économique des communes. Ainsi, plus forte est la proportion de population résidante active dans l'industrie, mais surtout dans les services, plus est élevé le niveau des recettes et des dépenses.

En définitive, pour remplir leurs tâches, les communes disposent de moyens très inégaux.

Les moins pourvues ont de grandes difficultés à remplir les tâches obligatoires et traditionnelles, tandis que d'autres peuvent offrir à leur population des prestations supplémentaires en quantité et en qualité.

Les deux extrêmes

A une extrémité, on trouve la petite commune rurale, à l'autre la commune résidentielle riche. Les communes rurales montrent des difficultés financières, particulièrement la quasi impossibilité (notamment par un taux d'imposition élevé et une force contributive relative faible) de mobiliser des ressources nouvelles pour faire face à des tâches supplémentaires. Les communes industrielles manifestent de faibles ressources totales et peu de marge de manœuvre en matière financière, du fait surtout du faible revenu de leur population. Les communes résidentielles, par contre, sont en bien meilleure posture : elles ont le plus souvent les moyens d'une politique autonome. Enfin, les communes urbaines ont des charges très lourdes, mais grâce surtout à des ressources souvent correspondantes, elles connaissent une situation relativement satisfaisante.

Inégalités numériques, fiscales, scolaires, culturelles...

C'est un truisme que de souligner l'inégalité des communes dans le canton de Vaud, comme ailleurs. Inégalité numérique dans la vingtaine d'habitants de Goumoëns-le-Jux aux 140 000 Lausannois ; devant le fisc, entre Juriens qui ne connaît pas d'impôt communal, et Les Thioleyres qui paient 1,70 par franc de l'Etat ; scolaire, d'Avenches qui fournit un collège secondaire, aux Diabérets dont les enfants descendent à Aigle ; sociale, de la population industrielle de l'ouest lausannois aux dynasties bourgeois de Jouxtens-Mézery ; culturelle, de la ville aux concerts quotidiens au village qui attend son abbaye triennale. Même au plan civique, l'égalité n'existe pas : le votant original est vite repéré, malgré l'isolement, lorsque les scrutateurs n'ont à manier qu'une centaine de bulletins, par opposition à l'électeur noyé d'un centre urbain.

A première vue, le bilan semble défavorable aux habitants des communes moyennes et petites. Un citoyen aisné peut pratiquer le chantage fiscal en menaçant de déménager si l'on supprime l'arrêt du taux de progression de l'impôt dont il est seul bénéficiaire ; un petit groupe de pression peut manipuler un conseil général et lui faire approuver une zone locative qui accroît les coûts sociaux au profit d'un seul spéculateur. Cependant, ces maux ne sont pas incorrigibles. Une législation plus équitable est à même de renforcer l'autonomie communale en armant mieux les municipalités contre de tels intérêts purement égoïstes. Certes les services d'une petite commune sont-ils plus limités et plus lents que ceux d'un centre urbain, même dans les domaines de la santé et de la voirie. Mais en retour, que d'avantages pour la qualité de la vie : calme, solidarité, sens de la communauté, par opposition à la solitude au

milieu de la foule. Comparez le chômeur urbain, perdu sur le trottoir, au chômeur rural, toujours sûr d'obtenir de petits travaux, un repas, un verre et surtout une conversation.

Et, sur le plan civique, l'habitant d'une petite commune est plus à même de participer à la prise de décisions. Il contrôle les dépenses communales par son activité au conseil général, tandis que le citadin finit par se désintéresser de la politique. De surcroît, les populations périphériques sont mieux représentées au niveau cantonal.

Finalement, bien utilisée, l'organisation communale corrige les inégalités géophysiques et historiques, ou plutôt les compense.

L'absence de civilisation urbaine

Car le vrai problème n'est pas dans l'inefficacité des petits corps politiques, à laquelle la collaboration intercommunale peut remédier. Il est bien plutôt dans l'absence de civilisation urbaine. Qui fera vivre les fractions de ville ?

Pour l'heure, une des questions les plus lancinantes que pose l'inégalité des communes se résume en un mot magique : l'harmonisation fiscale ! Faisons le point...

Harmonisation fiscale : la responsabilité des cantons

Au cours de 1974, deux projets de loi fédérales ont été soumis à la procédure de consultation, dans le cadre de l'harmonisation fiscale. L'un d'eux est intitulé « Loi sur les impôts directs des cantons et des communes ». Si l'harmonisation fiscale intercantionale a donné lieu à de nombreuses discussions, l'incidence de ce projet sur l'harmonisation intercommunale des impôts n'a été que rarement évoquée, et l'on sait mal quelle portée aurait le projet s'il était adopté. La seule évocation des impôts communaux se trouve à l'alinéa 1 de ce projet qui prévoit que : « Les can-