

Les institutions communales : un rouage fondamental des systèmes politiques cantonaux

Autor(en): **Bassand, Michel**

Objektyp: **Article**

Zeitschrift: **Annuaire suisse de science politique = Schweizerisches Jahrbuch für Politische Wissenschaft**

Band (Jahr): **18 (1978)**

PDF erstellt am: **26.04.2024**

Persistenter Link: <https://doi.org/10.5169/seals-172127>

Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Inhalten der Zeitschriften. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern.

Die auf der Plattform e-periodica veröffentlichten Dokumente stehen für nicht-kommerzielle Zwecke in Lehre und Forschung sowie für die private Nutzung frei zur Verfügung. Einzelne Dateien oder Ausdrucke aus diesem Angebot können zusammen mit diesen Nutzungsbedingungen und den korrekten Herkunftsbezeichnungen weitergegeben werden.

Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Die systematische Speicherung von Teilen des elektronischen Angebots auf anderen Servern bedarf ebenfalls des schriftlichen Einverständnisses der Rechteinhaber.

Haftungsausschluss

Alle Angaben erfolgen ohne Gewähr für Vollständigkeit oder Richtigkeit. Es wird keine Haftung übernommen für Schäden durch die Verwendung von Informationen aus diesem Online-Angebot oder durch das Fehlen von Informationen. Dies gilt auch für Inhalte Dritter, die über dieses Angebot zugänglich sind.

LES INSTITUTIONS COMMUNALES: UN ROUAGE FONDAMENTAL DES SYSTEMES POLITIQUES CANTONAUX

par Michel Bassand

Professeur

Ecole Polytechnique Fédérale de Lausanne

La compréhension des systèmes politiques cantonaux et du fédéralisme suisse passe par la prise en compte de leurs institutions communales. En décrivant les principaux aspects des institutions communales suisses et en cherchant ensuite quels sont les rapports qui les lient avec leur environnement, nous illustrerons et étayerons cette thèse générale. Nous rapporterons aussi certains aspects des institutions communales suisses à quelques développements récents de la sociologie des institutions. En effet longtemps cette branche de la sociologie s'est quasiment contentée de décrire les processus institutionnels comme la prise de décision, l'élection, le commandement, la communication, etc. Or de plus en plus, il apparaît que ce qui est significatif, ce ne sont pas ces processus institutionnels et eux-mêmes, mais plutôt la manière dont les groupes sociaux de la collectivité (locale, régionale ou nationale) où opère l'institution, pénètrent cette dernière, se l'approprient et tentent de l'utiliser dans leur propre intérêt. Cette problématique renvoie donc à une analyse du pouvoir. Ces quelques remarques introductives définissent le contenu de cet article; nous aborderons dans un premier temps la nature et la diversité des institutions communales suisses, ensuite nous exposerons quelques aspects de leur dynamique sociale.

I. Les institutions communales suisses: évolution et diversité

La compréhension des institutions communales suisses nécessite qu'on les situe, même brièvement, dans l'évolution du système politique suisse. Nous lui reconnaissons trois stades. L'ancienne Confédération helvétique a d'abord été *une ligue de communes*, rurales et urbaines, dont certaines se sont érigées en

véritables Etats souverains avec leurs alliés et leurs sujet.¹ Ce n'est que plus tard que la Suisse devint une confédération d'Etats souverains qui ensuite a été transformée par la Constitution de 1848 en un Etat fédératif. Au vu des développements de ces trente dernières années, nombreux observateurs pensent que la Suisse entre dans un quatrième stade. L'habitude contractée par les cantons de confier à l'Etat fédéral tous les problèmes qu'ils ne peuvent maîtriser ou les tâches nouvelles intéressant 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 irrésistible vers la centralisation.² C'est le stade du fédéralisme d'exécution.

Ainsi sur cette longue période de l'histoire suisse, la commune passe d'un statut d'institution centrale à celui d'une institution d'exécution. Malgré ces changements profonds, pour beaucoup, la commune reste la véritable cellule de base de la Suisse, et si ce pays est une "démocratie-témoin", c'est grâce à la commune.³ D'ailleurs, selon eux, si la commune venait à disparaître, tout l'édifice politique s'écroulerait, puisque la commune est une école irremplaçable d'éducation démocratique. Tous les discours politiques et patriotiques insistent sur ces aspects et ressassent que la commune n'est ni plus ni moins un petit Etat ou une patrie, que l'autonomie communale est le garant de l'intégrité du citoyen, des Cantons, de la Confédération.

En 1970, la Suisse comptait 3072 communes, très diversément réparties entre les cantons. Elles sont en outre de dimensions très inégales: une d'entre elles, Zurich, a dépassé le cap des 500 000 habitants, 240 n'atteignent pas le seuil des 100 habitants. La dimension moyenne de la population des communes suisses est de 1804 habitants. A titre comparatif, citons les moyennes de pays voisins de la Suisse: République fédérale allemande 2381, Italie 6342, Autriche 1804, France 1276.⁴

Entre 1860 et 1970, le nombre des communes a diminué de 167 unités. Cette disparition est essentiellement le fait de communes de moins de 500 habitants qui ont fusionné avec des communes plus grandes. On pourrait conclure à l'immutabilité de la commune suisse. Or il n'en est rien si on examine l'évolution de la répartition de la population suisse par rapport aux 3072 communes existantes, on peut observer entre 1850 et 1970 un vaste processus de concentration démographique qui est sous-tendu par une polarisation économique. En 1850, 6,4 % de la population vivait dans 0,2 % des communes de 10 000 habitants et plus, par contre 68,2 % de la population résidait dans 93,7 % des communes de moins de 2000 habitants. En 1970, la situation a littéralement

1 J. Meylan, M. Gottraux, Ph. Dahinden, *Communes suisses et autonomie communale*, Imprimerie Populaire, Lausanne 1972, p. 20.

2 J. Rohr, *La Suisse contemporaine*, A. Colin, Paris 1972, p. 227.

3 A. Siegfried, *La Suisse, démocratie-témoin*, A la Baconnière, Boudry 1956.

4 Meylan, *op. cit.*

basculé: 45,3 % de la population vit dans 3 % des communes de 10 000 habitants ou plus; 22,3 % de la population habitent 81 % des communes de moins de 2000 personnes.

En bref, en une centaine d'années le système des communes a subi un vaste processus de polarisation démographique et économique: l'organisation territoriale de la Suisse, fondée sur un système de petites collectivités locales et régionales étant relativement d'égale dimension, se transforme sur le mode du changement inégal et dépendant. A la centralisation politique de la Suisse correspond une centralisation socio-économique.

Il est difficile de parler *du* système communal suisse. Sans trop exagérer on peut dire qu'il y a autant d'institutions communales qu'il y a de cantons. Cependant essayons d'en esquisser le type idéal. Commençons par l'autonomie communale.

Nous entendons par là "une plus ou moins grande liberté d'initiative et de décision, reconnue aux communes, dans les limites de la législation d'Etat, en vue de leur permettre l'accomplissement de leurs tâches publiques d'une manière appropriée aux conditions locales".⁵ Cependant, pour certains la commune n'a jamais été souveraine: elle n'a exercé de pouvoir que par la volonté du canton qui lui a reconnu une certaine autonomie. Cette dernière, d'ailleurs, a toujours été limitée qualitativement et quantitativement.⁶

L'autonomie communale est donc mesurable par les modalités et la portée du contrôle de l'Etat cantonal. Les premières vont de la simple information à l'obligation de faire approuver et à l'intervention directe de l'Etat dans les affaires communales. Quant à la portée, elle peut varier du contrôle de la légalité à celui de l'appréciation des décisions communales.

L'analyse des tâches communales nous permettra de préciser la nature de l'autonomie des communes.

Il est extrêmement compliqué de dresser un tableau des tâches assumées par les communes suisses, cela pour la raison essentielle qu'il varie très sensiblement de canton à canton. La liste établie par d'aucuns nous paraît être représentative: organisation interne, administration du patrimoine, finances publiques, octroi du droit de vote, instruction publique primaire et secondaire, prévoyance sociale, police locale, urbanisme, travaux publics, équipements techniques et services industriels, transports publics communaux, activités socio-culturelles.⁷

Le problème de l'autonomie communale se pose quand il s'agit de savoir si ces activités sont propres ou dérivées. En effet, il est rare qu'une "constitution cantonale fixe, même dans les grandes lignes, le contenu concret de l'activité communale autonome. Cela peut se comprendre: la rigidité d'une répartition

5 P. Buclin, *L'activité communale. Essai de synthèse et de définition*, St. Maurice 1950, p. 38.

6 M. Bridel, *Précis de droit constitutionnel et public suisse*, tome 1 et 2. Payot, Lausanne 1965 et 1959, p. 245.

7 Meylan, *op. cit.*, p. 26.

constitutionnelle des tâches risque d'entraver les adaptations fréquentes suscitées par l'évolution économique et sociale".⁸ Cet état de fait veut-il dire que le souverain cantonal peut réduire l'autonomie communale à son gré? De l'avis du Tribunal fédéral la limite à cette ingérence est fixée dans la constitution cantonale, même implicitement. D'ailleurs cette autonomie varie très sensiblement selon les cantons: il est ainsi reconnu qu'elle est limitée par exemple dans les cantons de Genève, de Vaud, et beaucoup plus large dans les cantons de Berne et des Grisons. Ajoutons que l'existence ou l'absence d'un système de préfectures n'est pas un élément décisif pour mesurer la faiblesse ou la force de l'autonomie communale.

Finalement il est important de préciser que l'autonomie communale est exclusivement du ressort des cantons. Il n'existe que quelques exceptions à cette règle. Par exemple la constitution fédérale accorde des droits politiques à un citoyen suisse après un séjour de trois mois dans une commune; de même certaines législations fédérales concernant le contrôle des habitants, les élections et votations fédérales, la protection civile, etc., sont d'autres exceptions à la règle.

Comme pour la définition de l'autonomie communale, l'organisation interne des communes varie très sensiblement d'un canton à l'autre. Cependant la plupart des juristes et politologues reconnaissent deux organes, l'un délibérant, l'autre exécutif. L'ensemble des communes des cantons alémaniques et les cantons du Tessin, de Fribourg, Vaud et Valais – mises à part les grandes communes dont la définition varie selon les cantons – maintiennent l'institution de l'assemblée communale ou assemblée primaire. Cet organe réunit les citoyens, en sessions ordinaires annuelles où ils approuvent le budget et les comptes communaux et votent des projets de caractère général. Les assemblées extraordinaires sont évidemment prévues. Dans les autres cantons, soit Genève et Neuchâtel et dans les villes, ce système est remplacé par des institutions de démocratie représentative.

La dimension et le mode d'élection de l'exécutif communal sont très variables; quant à son président, il en va de même: son mode d'élection et son pouvoir sont très différents à la fois selon les types de communes et selon les cantons.

Cette présentation serait fort incomplète s'il n'était pas fait mention de la *fiscalité communale*. La citation suivante résume bien les diverses modalités en vigueur.

"La loi cantonale fixe en principe le taux de base de l'impôt et la progression de celui-ci, sauf dans les cantons où les communes peuvent réglementer tout ou partie de leur fiscalité (Grisons et Berne), dans ceux où elles ont la possibilité d'arrêter la progression cantonale (Vaud par exemple), de modifier celle-ci (Soleure) ou de choisir entre l'impôt proportionnel et l'impôt progressif (Neuchâtel pour l'imposition directe des personnes physiques), ainsi que dans quelques cantons dont les communes décident le taux de divers impôts parti-

8 Meylan, *op. cit.*, p. 36.

culiers, le plus souvent dans certaines limites (notamment un plafond). En revanche, même si l'impôt de base est déjà déterminé, les communes ont généralement la compétence d'appliquer à cet impôt un coefficient qui peut se présenter sous la forme de centimes additionnels ou d'un multiplicateur; le montant de l'impôt communal est alors calculé en pour cent de l'impôt cantonal de base. Ce système de coefficient d'imposition ("Steuerfuss") existe dans tous les cantons, sauf les Grisons, pour les principaux impôts. Divers cantons limitent cependant cette marge d'autonomie en fixant des plafonds ou en imposant un coefficient unique pour l'ensemble des impôts calculés selon ce système. Certaines législations prévoient en outre expressément que le taux d'imposition devra être adapté aux besoins financiers de la commune."⁹

En bref, c'est le législateur cantonal qui fixe les modalités de base que les communes appliquent ou adaptent avec plus ou moins de latitude.

Cette première phase de notre présentation fait donc apparaître les institutions communales suisses comme étant extrêmement hétérogènes. Cette hétérogénéité est-elle explicable autrement que par l'histoire particulière de chaque canton?

Les recherches statistiques que nous avons menées nous ont donné des résultats très maigres. Des multiples analyses mettant en relation les divers aspects des institutions communales évoqués ci-dessus avec des indicateurs de la structure sociale et politique des cantons, nous ne pouvons retenir que deux relations statistiques vraiment significatives. La première concerne le rapport entre le pourcentage cantonal des communes ayant un législatif élu sur le nombre total de communes, et le taux d'urbanisation du canton. Plus le taux d'urbanisation est élevé, plus le pourcentage de législatifs élus est grand. La deuxième relation prolonge la première puisque plus le pourcentage relatif aux communes ayant un législatif élu est grand, moins la participation électorale est intense; la corrélation entre la participation électorale et l'urbanisation est nulle. Ainsi le système des assemblées communales primaires aurait beaucoup plus la faculté d'entretenir la mobilisation politique des citoyens que le système des parlements communaux élus.

II. La dynamique sociale des institutions communales

Jusqu'à ce stade, nous n'avons examiné les institutions communales suisses que de manière formelle. Nous allons analyser maintenant leur fonctionnement réel, c'est-à-dire examiner quels sont les groupes sociaux qui se les approprient. Pour ce faire, nous n'examinerons que deux processus institutionnels: les élections des autorités et la participation à la prise de décisions.

9 Meylan, *op. cit.*, p. 48.

1. Les élections des autorités communales

D'après les indications dont nous disposons, les partis existent et animent la vie politique dès que la commune atteint le seuil des 500 habitants. Dans les plus petites communes, les élections sont souvent animées par des fractions, des clans, etc., plus ou moins éphémères. Cependant, à la suite de diverses études, il apparaît que la vie politique de certaines de ces communautés reste profondément divisée et tourmentée. Il est pour le moment impossible de chiffrer, même approximativement, le nombre de ces communes conflictuelles.

Donnons quelques exemples. L'étude menée à Chermignon, commune valaisanne de 1800 habitants, met en lumière le rôle de "clans".¹⁰ De quoi s'agit-il? L'auteur de cette étude explique l'apparition de ces groupes de la manière suivante. A la fin de la Première Guerre mondiale, vers les années 1917, les citoyens du village, libérés du service militaire et de retour dans leurs foyers "reprochent à ceux qui sont restés dans la commune d'avoir délaissé la société de musique". D'autres querelles viennent s'ajouter à ce différend, tant et si bien que la société est dissoute. "Vu l'importance de cette société de musique, quelque temps plus tard, une nouvelle fanfare est fondée. Quelques jours après, une seconde entre en scène. Le clivage est dès lors consacré" (. . .). "Toute la population va progressivement se grouper autour de l'un ou l'autre 'clan' et ce processus de cristallisation en deux pôles, bien distincts et sévèrement opposés, va s'accroître et absorber l'ensemble de la politique communale".¹¹ Plus tard un troisième clan se formera.

Les études que nous avons menées dans les communes rurales du Clos-du-Doubs (micro-région du futur canton du Jura)¹² nous ont permis de déceler dans deux d'entre elles, à Ocourt et à Soubey, des situations analogues; à cette différence que le clivage n'est plus fondé sur une querelle autour d'une fanfare mal gérée, mais sur les vestiges d'institutions locales bourgeoises.¹³ Même lorsque ces bourgeoisies n'existent plus formellement comme à Ocourt, anciens bourgeois et non-bourgeois sont profondément séparés et en conflit. Dans les autres communes rurales du Clos-du-Doubs de tels systèmes n'existent plus du tout, ce qui n'empêche pas que les luttes politiques soient vives; elles se nouent directement autour d'une combinaison d'incompatibilités personnelles et d'intérêts économiques opposés.

Dans les collectivités locales où il existe des partis politiques, les élections se font par leur intermédiaire et généralement à chaque élection la lutte est vive.

10 U. Windisch, "Société rurale, développement touristique, pouvoir politique et conscience de classe", *Cahiers Vilfredo Pareto*, No: 25, 1971.

11 Windisch, *op. cit.*, p. 132-133.

12 M. Bassand et U. Windisch, *Changement social en milieu rural et pouvoir politique*, CRAR, Université de Genève, 1972, p. 195.

13 F. Noirjean, *Les bourgeoisies jurassiennes au 19e siècle*, Ed. universitaires, Fribourg 1973.

Mais une fois les élections terminées, il est de bon ton, dit-on, de ne plus faire de politique partisane. Plus la commune est petite, plus cette règle semble être respectée.

Comment les élections se déroulent-elles dans les communes où il n'y a pas de partis? Examinons les exemples des communes de Chermignon, Ocourt et Soubey.

Commençons par Chermignon avec les élections communales de 1968. A cette époque trois clans sont en conflit, les Blancs, les Jaunes et les Gris. Le Conseil communal est formé de cinq personnes dont un président et un vice-président. En 1964, les Blancs avaient échoué dans leur tentative de faire élire trois conseillers. En 1968, avant les élections, ils arrivèrent à la conclusion qu'il en irait de même. Ils mirent en place la machination qui suit.

“Sur le bulletin de chaque clan, il y a cinq noms. Mais certains candidats ‘prêtent’ pour ainsi dire le leur puisqu’il n’y a que deux ou trois candidats de chaque faction qui sont élus. Ceux que chaque clan veut faire élire sont généralement connus de toute la population; ce sont les personnages les plus en vue dans chaque faction. Le but des Blancs était de faire élire les moins en vue des Jaunes, les mauvaises langues disaient les moins compétents. Une telle mesure de représailles ne pouvait évidemment qu’handicaper très fortement ces derniers. Concrètement, cela supposait qu’un grand nombre d’électeurs Blancs acceptent de panacher systématiquement leur bulletin de vote en rajoutant ceux des Jaunes qui prêtaient leur nom.”

“Une condition indispensable était nécessaire pour qu’un tel coup réussisse. Le clan adverse ne devait en aucun cas être au courant de l’intention des Blancs parce qu’il pouvait déjouer cette manoeuvre en biffant systématiquement ceux qu’il ne voulait pas élire.”

“Il vaut la peine de s’arrêter quelques instants à la manière dont les Blancs ont procédé, car on ne peut trouver une meilleure démonstration de la persistance de l’antagonisme clanique.”

“Une étude sur le fonctionnement et l’organisation des clans a révélé que le corps électoral des Blancs est divisé en groupes de dix personnes environ – les cellules – et chaque cellule a un chef. Devient chef celui dont la fidélité au clan ne fait aucun doute et dont on est sûr qu’il ne composera pas avec le clan adverse et ne lui fournira aucun renseignement. Ainsi les membres d’un clan sont hiérarchisés en fonction de leur degré de fidélité et de sûreté: il y a ‘les très sûrs’, ‘les douteux’, etc.”

“Pour ce qui est de la machination, tout s’est passé le deuxième jour des élections, soit le dimanche. Lors d’une assemblée générale qui eut lieu une semaine avant les élections, les dirigeants des Blancs avaient demandé à leurs membres de ne pas voter le samedi mais d’être présents le dimanche matin, après la messe, au local de musique. Chaque chef de groupe avait pour mission de ramener tous les membres de sa cellule, sans exception, au dit lieu.”

“Cinq électeurs seulement avaient préparé dans le plus grand secret la machination et décidé de faire tout ce qui était en leur pouvoir pour éviter que la

personne la plus en vue des Jaunes soit élue. Quelques instants avant la fermeture du bureau de vote, les Blancs s'enfermèrent dans leur local qui se trouve en dehors du village. Là chaque chef de cellule regroupait ses membres autour de lui et les électeurs de chaque groupe passaient individuellement, le chef de groupe en tête, devant deux dirigeants du clan qui expliquaient, à chaque électeur séparément, ce que le comité restreint avait décidé de faire. Les électeurs étaient libres d'accepter. Néanmoins, si un électeur refusait, les deux dirigeants lui demandaient comment il pensait voter, ceci afin qu'ils puissent établir leurs calculs avec exactitude et prévoir la manière dont ils devaient "faire voter" les électeurs suivants. Ces calculs devaient être établis avec la plus grande minutie car un échec les aurait rendus ridicules auprès du clan rival."

"La grande partie des Blancs ne savait même pas ce qui allait se passer exactement car aucun électeur n'était au courant de ce qui avait été dit aux autres."

"Un groupe après l'autre quitta ensuite le local pour traverser le village et se rendre au local de vote. Dans le bureau de vote, il n'y avait jamais plus d'un groupe. Chaque électeur passait dans l'isoloir – ce qui n'était plus qu'une formalité – mais aucun n'avait le droit de quitter le local avant que tous les membres de son groupe aient voté. Ensuite, sous la surveillance du chef de cellule, groupe par groupe, les électeurs Blancs traversaient une nouvelle fois le village car on leur avait demandé de retourner au local de musique. L'opération électorale réussit." ¹⁴

A Ocourt et Soubey, les élections ne sont pas moins "dramatiques". Avant de décrire le déroulement de deux élections, il est indispensable de présenter la structure socio-politique fort semblable de ces deux communes. Toutes deux sont rurales et de petites dimensions, elles comptent moins de 200 habitants. L'institution bourgeoise est encore fort vivante à Soubey, alors qu'elle a disparu à Ocourt. Cependant les anciens bourgeois de cette commune forment un groupe vivant. Aussi bien à Ocourt qu'à Soubey plusieurs traits différencient les bourgeois des non-bourgeois:

- les bourgeois habitent le village alors que les non-bourgeois résident dans des fermes isolées;
- les premiers sont plutôt des petits agriculteurs ou ont abandonné l'agriculture, alors que les seconds sont plutôt de grands agriculteurs;
- les bourgeois sont catholiques et francophones alors que les non-bourgeois sont plutôt protestants et alémaniques.

Depuis assez longtemps les bourgeois sont minoritaires, mais par un jeu subtil d'alliances, ils se sont maintenus au poste de commande de la commune.

Notons encore que dans ces communes le maire est un personnage d'une très grande importance. Il n'est pas seulement le président de l'organe exécutif comme dans les grandes communes. Il préside l'assemblée communale, il est responsable de la police locale, de l'office de tutelle. Toutes les charges de

14 Windisch, *op. cit.*, p. 158–159.

l'administration retombent sur lui. Pour la population de ces communes, le maire doit être agriculteur ou proche des agriculteurs.

Notons une différence importante entre Soubey et Ocourt. Dans cette dernière, l'élection du maire se fait aux urnes, hors assemblée, alors qu'à Soubey elle se fait au bulletin secret en assemblée. Mais dans l'une et l'autre il n'y a pas de dépôt de liste.

Voyons maintenant l'élection du maire d'Ocourt qui eut lieu en 1968.

A l'annonce de la démission du maire C., ancien bourgeois, membre d'une famille influente d'agriculteurs et dirigeant la commune depuis une longue période, le Conseil communal, selon la coutume, proposa son candidat aux citoyens en la personne du conseiller P., parent du maire démissionnaire. Cette décision heurta nombre de citoyens: P. n'était pas très aimé et on trouvait injuste que cette famille contrôle à nouveau la mairie. Cette irritation s'exprimait surtout parmi les habitants des fermes isolées qui, rappelons-le, sont plutôt alémaniques, protestants et qui ont le sentiment d'avoir été écartés par les anciens bourgeois. Ils se consultèrent et finalement demandèrent à R. de poser sa candidature. Ce dernier ne résidait dans la commune que depuis quelques années. Venant de la vallée de Delémont, bilingue, protestant, petit industriel, il avait racheté le café-restaurant et l'épicerie d'Ocourt qu'il exploitait avec dynamisme et succès.

R. hésita longuement avant d'accepter de se présenter contre P. Conciliabules, comptages des voix possibles, visites à domicile, etc., montrèrent finalement à R. qu'il avait une chance d'être élu: il annonça alors qu'il était candidat et lança sa "campagne électorale". Il gagna cette élection avec *une voix* de différence sur P. Les perdants déposèrent immédiatement protest à la Préfecture pour vice de forme de la procédure électorale. Ils furent déboutés. Ils adressèrent ensuite leur recours au Conseil d'Etat qui lui aussi, confirma R. Mais cette décision du Conseil d'Etat fut prise une année après les élections. Pendant cette période, c'est l'ancien maire qui administra la commune et toutes sortes de pressions furent dirigées contre R. dans l'espoir de le faire abandonner son ambition d'être maire: ses commerces furent boycottés, son vivier à truites fut vidé, etc. Mais R. tint bon et après la décision du Conseil d'Etat, il prit en main sa fonction. Mais l'opposition des anciens bourgeois était tellement irréductible qu'un an après il conclut qu'il lui était impossible de gérer la commune et il donna sa démission.¹⁵

Le cas de Soubey est fort peu différent. Après quatre années d'exercice, le maire N. grand agriculteur non — bourgeois, donna sa démission. Il était sûr de ne pas être réélu et il était découragé par cette expérience au cours de laquelle il a été constamment en lutte avec le clan de M., ancien maire, que N. avait battu aux dernières élections. Son élection, à l'époque, avait constitué un événement, car jusqu'alors, le maire de Soubey avait toujours été directement lié à la

¹⁵ Bassand et Windisch, *op. cit.*, p. 111–112.

bourgeoisie. Rappelons que contrairement à Ocourt, l'élection du maire se fait en assemblée. Cette dernière désigne d'abord les sept conseillers communaux en un ou deux tours de scrutin. Puis, parmi les conseillers élus, lors de la même séance, l'assemblée élit le maire en un ou deux tours de scrutin.

A l'annonce de la démission de N., les factions des bourgeois et des non-bourgeois sont entrées en consultation pour désigner chacun un candidat. Les bourgeois désignèrent V., ce qui détonnait considérablement avec les choix précédents, puisque ce candidat n'était ni Jurassien, ni catholique, ni agriculteur, ni bourgeois. Cependant, il avait d'excellentes relations avec la bourgeoisie. Cette dernière lui louait les locaux de son entreprise. Les grands agriculteurs non-bourgeois proposèrent M., grand agriculteur. Lors de l'élection des conseillers, M. ne fut pas élu, ce qui mis ses partisans dans l'embarras, d'autant plus qu'ils ne pouvaient pas se consulter pour désigner un nouveau candidat à la mairie.

Au premier tour de scrutin pour la mairie, tous les conseillers déjà élus obtinrent des voix mais aucun n'eut la majorité.

Venaient en tête V. et O.; ce dernier était conseiller depuis trois ans, grand agriculteur, protestant et suisse-allemand mais résidant à Soubey depuis une génération. Seuls ces deux conseillers pouvaient être pris en considération pour le deuxième tour de scrutin qui eut lieu immédiatement après proclamation des résultats et sans qu'un débat puisse avoir lieu. C'est O. qui l'emporta, à sa plus grande surprise et contre sa volonté.¹⁶

Ces trois exemples ne sont pas généralisables, évidemment, mais d'après nos informations, ils ne sont pas exceptionnels.

2. La participation à la décision

Pour analyser ce processus nous disposons de plusieurs sources d'information.

Ainsi nous avons analysé septante-trois décisions de nature sociale, culturelle, urbanistique, scolaire, politico-administrative prises dans neuf communes urbaines de Suisse romande.¹⁷

Ces décisions ont été mesurées par 15 indicateurs qui ont été traités par une analyse en composantes principales. Cinq facteurs ont été extraits de cette analyse. Les facteurs 1 et 5 doivent être considérés en réciprocity de perspective. Le premier fait apparaître que plus l'électorat est influent, plus la décision suit un processus long et complexe; le cinquième facteur met en relief le fait que plus l'enjeu économique de la décision est important, moins les électeurs

16 Bassand et Windisch, *op. cit.*, p. 123–124.

17 M. Bassand et J. P. Fragnière, *Autonomie communale en Suisse. Analyse des pratiques et des représentations*, 8ème Congrès de l'AIS, Toronto 1974, p. 29. Cet article est publié dans notre ouvrage: *Le Pouvoir dans la ville*, Delta, Vevey 1978. Cette étude comprend de nombreux développements sur les institutions communales urbaines. Il en va de même de l'étude: *Les ambiguïtés de la démocratie locale*, Georgi, St-Saphorin 1977.

ont de l'influence. Les facteurs 2 et 4 dans une certaine mesure se recourent: de l'un et l'autre se dégage l'idée que plus les associations volontaires locales participent à la décision, moins il y a d'oppositions et de conflits.

Le facteur 3 définit les décisions qui sont prises en cercle restreint: dans ces cas les exécutifs locaux n'ouvrent pas le débat sur les initiatives qu'ils sont amenés à prendre.

Ces quelques éléments laissent supposer, d'une part, que toute une série d'enjeux importants échappent à un débat avec la base et, d'autre part que des décisions dont l'enjeu est de faible importance, sont l'occasion d'une large mobilisation des citoyens et d'un discours dont le but semble être d'entretenir l'impression d'un fonctionnement satisfaisant de la vie démocratique.

Cette analyse décisionnelle a été poursuivie par une étude plus fouillée sur les vingt-et-une décisions prises dans les communes suburbaines genevoises de Lancy et Vernier.¹⁸

Nous avons réduit ces 21 décisions en deux ensembles: d'une part, celles concernant les réalisations immobilières (constructions de grands ensembles, d'immeubles locatifs, achats de terrains, etc.) et d'autre part les décisions relatives à la mise en place d'équipements socio-culturels et administratifs. Il est incontestable que le premier type de décisions est beaucoup plus lourd de conséquences sur les rapports sociaux et politiques de la commune que le second: ces décisions sont en effet une menace latente pour le *statu quo*. Le second type de décisions n'implique pas l'enjeu socio-politique du premier: l'implantation d'équipements découle plus ou moins nécessairement des réalisations immobilières; ces décisions sont plutôt le lieu d'une confrontation idéologique.

En scrutant les décisions concernant les opérations immobilières, nous détectons quatre types d'acteurs:

- les technocrates; nous entendons par là la catégorie sociale qui se situe dans les appareils politico-administratifs fédéral, cantonal et communal. Elle agit au nom de l'intérêt général et en brandissant les valeurs de la rationalité technique et économique;
- les agents du secteur immobilier;
- les usagers progressistes;
- les usagers réactionnaires.

Les deux premiers généralement dominent les deux autres, ou agissent avec peu de succès. D'abord voyons les usagers réactionnaires; ce groupe est composé des individus qui sont dérangés par la croissance urbaine; ils refusent le changement et luttent pour le *statu quo*. Ce sont par exemple les propriétaires de villas qui sont gênés par la construction d'immeubles locatifs plus ou moins élevés dans leur quartier résidentiel; les habitants plutôt âgés qui trouvent que la commune

18 M. Bassand, *Urbanisation et pouvoir politique. Le cas de la Suisse*, Librairie de l'Université, Genève 1974.

est “dépendante” et qui voudraient qu’elle fasse des économies. Ces acteurs sont peu influents, mal organisés et isolés; ils obtiennent parfois quelques amendements, comme l’abaissement des immeubles locatifs d’un ou deux étages, mais leurs actions contribuent plus à freiner et à ralentir les réalisations qu’à les empêcher.

Les usagers progressistes forment un ensemble d’acteurs composite: on y retrouve de manière prédominante les élus (conseillers municipaux, députés, etc.) des partis de gauche, mais pas systématiquement ni exclusivement; les associations de locataires et d’intérêt, des groupes de consommateurs, etc. Nous les reconnaissons principalement à deux attitudes:

- ils critiquent les groupes dominants pour leur autoritarisme et le frein qu’ils mettent à la participation, et par le fait qu’ils ne tiennent pas suffisamment compte des aspirations des usagers;
- ils mettent en doute la rationalité et l’efficacité des acteurs dominants; ils les accusent en outre de perversion dans l’investissement collectif.

Contrairement à l’autre type d’acteur dominé, le type des usagers progressistes ne refuse pas le changement, il le voudrait plus adéquat aux besoins de l’homme.

Une fois les immeubles construits et les habitants installés, toute une série de besoins surgissent, nécessitant *l’implantation d’équipements techniques et socio-culturels*. Certains sont imposés à la commune par le Canton, tel est le cas des écoles; d’autres correspondent à des besoins tellement profondément ancrés qu’on n’en discute même pas l’utilité et le principe, c’est le cas des équipements sportifs, tels que les terrains de football, les piscines. Par contre, les équipements sociaux et culturels, comme les centres de loisirs, les services sociaux, les restaurants scolaires, ne sont pas admis aussi facilement que les précédents.

Pour ces décisions, la structure du pouvoir est identique à celle des décisions précédentes, à un type d’acteur près: en effet, nous n’avons pas pu discerner à travers des décisions les agents du secteur immobilier.

Ces constatations faites, il nous apparaît que, plus les besoins sont admis et reconnus, plus la décision est fréquemment déclenchée par les technocrates et dominée par eux, et moins l’opposition est vive. Par contre, plus les besoins sont “flottants”, plus l’initiative appartient aux usagers progressistes et plus les réactionnaires s’élèvent avec force; dans cette situation, les technocrates jouent un rôle d’arbitre tout en étant plutôt du côté des premiers.

Comment ces processus de décision se déroulent-ils dans des communes rurales? Quels sont les acteurs les plus influents? Notre étude des communes du Clos-du-Doubs fait apparaître que les fonctionnaires cantonaux sont particulièrement décisifs dans la prise de décision.¹⁹

Plus l’enjeu économique, social et politique est important, plus le pouvoir de ces fonctionnaires est déterminant, quelle que soit par ailleurs la structure du pouvoir de la commune.

19 Bassand et Windisch, *op. cit.*

Nous l'avons constaté pour des décisions concernant les constructions d'écoles, l'aménagement du territoire, les mesures de développement touristique, le subventionnement de l'agriculture. Ces décisions sont prises par ces agents cantonaux et les autorités communales deviennent de plus en plus de simples exécutantes. Si les fonctionnaires cantonaux jouent un rôle de premier plan, c'est qu'ils disposent d'un atout de première importance: ce sont eux qui accordent des subventions. Plus les réalisations à entreprendre correspondent à leurs propositions, plus les subventions sont élevées. Il est intéressant de relever la nature du processus qui précède la prise de décision. Les fonctionnaires qui tentent d'imposer tel ou tel type de réalisation à ces communes, dont la population est souvent réfractaire à tout changement relativement important, s'adressent généralement à quelques personnalités communales influentes et modernistes pour leur démontrer le bien-fondé de tel ou tel projet. Ce sont ces mêmes personnalités qui tentent ensuite de convaincre l'ensemble de la population. On se trouve donc en face d'un processus d'influence en deux temps. Ce fait explique peut-être pourquoi les autorités communales ont très peu conscience de la restriction de l'autonomie communale. Ils ne perçoivent pas non plus l'importance de l'intervention des fonctionnaires extérieurs à la commune. Souvent, ces réalisations importantes sont considérées comme résultant de l'initiative des autorités politiques communales.

III. Conclusion

L'interprétation des institutions communales suisses doit être située dans les transformations profondes que la Suisse vit depuis près de deux siècles. Au début de l'industrialisation, la société suisse pouvait être qualifiée par un système économique fondé sur de petites entreprises dispersées, des institutions politiques décentralisées, des classes sociales fragmentées par les clivages ethniques et religieux qui ne sont que très rarement polarisés. En raison de ces caractéristiques l'organisation du territoire était déconcentrée et fondée sur des cantons et communes de petite dimension et dont l'autonomie économique et politique était réelle. A l'heure actuelle de nombreuses caractéristiques de ce système sociétal subsistent, mais des changements sur le mode inégal et dépendant l'ont complètement disloqué. Apparaît une Suisse industrielle et capitaliste, économiquement concentrée, politiquement centralisée, dominée par une bourgeoisie monopoliste. En raison de ces éléments, la population tend à être de plus en plus regroupée dans quelques grandes régions urbaines. En bref, le modèle centre-périphérie s'affirme et régit de plus en plus, non seulement l'organisation socio-économique et spatiale de la Suisse, mais encore son système politique. C'est dans cette perspective qu'il convient d'analyser les institutions communales et la structure du pouvoir local.

Un premier aspect très frappant du système suisse, c'est son hétérogénéité: dans les 25 cantons et demi-cantons suisses se trouvent pour ainsi dire réunis

tous les types d'institutions communales existant en Europe. Ajoutons encore que contrairement à la plupart des Etats européens, nous ne connaissons pas en Suisse de réformes des institutions politiques locales qui soient comparables à celles, par exemple, de la Suède, de la Grande-Bretagne. Certes, on compte de nombreuses révisions constitutionnelles et d'amendements légaux, mais en fait ils n'entament pas les principes de l'organisation politico-administrative élaborée dans la première phase du développement socio-économique de la société industrielle.

Sous le couvert de cet appareil désuet, de vertigineux processus de verticalisation et de centralisation se développent qui dénaturent du tout au tout le système socio-politique suisse. De même, les grands problèmes de la Suisse échappent aux institutions communales quelle que soit leur nature. Certains se posent même la question de savoir si elles n'ont pas pour fonction d'occulter les centres réels du pouvoir.²⁰

Est-ce dire que le pouvoir local est monopolisé par un seul groupe social? Nous en sommes bien loin. Les diverses recherches que nous avons consultées ou que nous avons effectuées nous-mêmes, concernent quatre types de communes, à savoir des localités rurales, industrielles, touristiques et urbaines résidentielles en croissance. Dans chaque cas la structure du pouvoir local exprime plus ou moins directement les rapports sociaux propres à ces collectivités. Les institutions communales ont été accaparées par les classes sociales, fractions de classe, couches sociales dominantes de la collectivité; que le nombre des partis soit plus ou moins grand, que la vie politique soit animée par des partis, des clans ou factions, tous ces éléments ne changent rien au fait que le pouvoir politique local est un pouvoir de classe. Le système plus ou moins démocratique des institutions communales ne semble pas jouer un rôle particulier sur la composition sociale de l'élite du pouvoir communal.

C'est peut-être en raison d'une part, de ce monopole politique par les classes, fractions de classe, couches sociales dominantes locales et d'autre part, de la nature démocratique de ces institutions que les luttes politiques au plan communal sont si vives. Si nous comparons les institutions communales à celles de France, la différence est de taille. L'idéologie relative à la politique locale fait de l'apolitisme une règle, "la commune est une unité naturelle et homogène; ce qui divise les citoyens est moins important que ce qui les unit". "Le maire français joue un rôle décisif dans le maintien de l'harmonie communale. Au moment des élections, il forme une large coalition rassemblant des hommes appartenant à des partis politiques rivaux" (...) ainsi "il leur 'évite' d'avoir à présenter des listes indépendantes". Tout dissident est fortement blâmé car "il affaiblit la commune dans le combat qu'elle mène contre l'Etat". Ce dernier est tenu par définition comme un partenaire hostile.²¹ Tout au long de notre analyse nous n'avons rien observé de pareil.

20 H. Tschaeni, *Profil de la Suisse*, Spes, Lausanne 1968.

21 M. Kesselman, *Le consensus ambigu*, Cujas, Paris 1972, p. 14-15.

Terminons cette conclusion sur le thème de l'autonomie communale. Nous avons montré qu'elle prenait la forme d'une peau de chagrin, mais de manière subtile. Il ne faut cependant pas exagérer. Reprenons quelques indications financières. Sur l'ensemble des communes suisses, le 57 % des recettes venaient d'impôts communaux, la part des subventions fédérales et cantonales était de 17 %, mais il est vrai que quatre ans auparavant elle n'était que le 10 % et c'est le poste des comptes communaux qui a le plus progressé.²²

Il est incontestable qu'en Suisse le fédéralisme d'exécution progresse, mais il ne fait pas moins de doute que l'autonomie communale a encore de "beaux jours" devant elle.

22 Meylan, *op. cit.*

