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

Artikel: Autonomie : à chacun sa tranche de gâteau?
Autor: [s.n.]
DOI: https://doi.org/10.5169/seals-1028747

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: 05.07.2025

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

Harmonisation fiscale (suite et fin)

monisation qui seront obligatoires pour les cantons, que se réglera également le problème de l'imposition communale. Il s'agira de savoir si la loi-cadre abandonnera au canton le soin de régler les relations entre les impôts cantonaux et communaux, celles-ci pouvant varier d'un canton à l'autre ou si elle fixera également les limites des compétences communales en cette matière, ce qui entraînera une harmonisation au niveau suisse sur le plan communal aussi. L'enjeu de ce débat n'est pas sans importance, puisque les impôts communaux directs représentent quelque 40 % (en 1973 : 36-37 % !) des impôts directs totaux.

La réorganisation des pouvoirs locaux

Tenter de rationaliser le système communal, en particulier agir sur les structures locales dans les régions urbaines, c'est jusqu'ici en Suisse emprunter deux voies principales : l'intégration (par absorption et fusion de communes) et la coopération (notamment par convention et association intercommunales).

Au chapitre des fusions, le bilan [1] est rapidement fait, si l'on sait que la Suisse s'est montrée l'un des moins empressés, parmi les pays européens, à réduire le nombre de ses communes ! En une centaine d'années, de 1860 à 1972, seules 148 (4 %) communes ont disparu (176 fusions ou absorptions et 28 créations).

Entrons cependant dans le détail. Les disparitions ont eu lieu principalement à deux époques : une quarantaine de 1860 à 1890 et une trentaine de 1951 à 1972. En fait, depuis les années soixante, on assiste à une accélération du mouvement de fusions (32 communes ont disparu de 1961 à 1972), une accélération qui touche les cantons jusque-là « préservés », une accélération souvent favorisée par des gouvernements cantonaux qui s'efforcent de faciliter la concentration. Ce, dans des zones essentiellement rurales. Les zones urbaines, contrairement à ce qui s'était passé avant la guerre (le cas de Zurich est typique) ne sont pas touchées : les autorités locales concernées, particulièrement celles des communes suburbaines de grandes villes, profitent de la croissance de la population locale et du renforcement de leur potentiel économique pour affirmer leur droit à une existence autonome.

Deux instruments efficaces

En réalité, en dehors de relations directes entre les différentes administrations et autorités locales ou d'accords de droit privé qui sont les premiers modes de règlement de problèmes communs, la base de l'organisation régionale et constituée par

[1] Voir « La réorganisation du gouvernement local en Suisse », Jean Meylan, Lausanne 1975.

Autonomie : à chacun sa tranche de gâteau ?

L'institution communale passe pour être en Suisse plus fortement implantée qu'ailleurs. On a même soutenu que la structure des rapports entre le canton et les communes reproduisait celle des rapports entre la Confédération et les cantons; il y aurait un fédéralisme intracantonal. L'idée n'est pas fausse : d'ailleurs, si le fédéralisme est aujourd'hui considéré comme menacé, il en va de même pour l'autonomie communale.

Compte non tenu de tout ce qui peut les différencier, les deux institutions ont en tout cas ceci de commun, qu'elles sont la condition nécessaire de la décentralisation politique et de la participation démocratique aux affaires locales et régionales. Parlement communal, initiative et référendum sont les moyens classiques d'une telle participation; surtout l'initiative, malheureusement ignorée dans le canton de Vaud (est-ce parce que — reste de l'influence bernoise — la politique est avant tout l'affaire des notables ?). Mais il est évident que tout cela ne sert plus à grand-chose si peu à peu les compétences communales sont accaparées par le canton.

Or, les affaires du ressort de la commune sont très loin d'être négligeables (voir page 8). C'est d'elle que dépendent dans une large mesure les équipements collectifs (transports publics, routes, zones vertes, écoles, etc.), la politique culturelle, la politique du logement — pour ne citer que ces quelques exemples : secteurs principalement d'intérêt local où, précisément, la gestion communale paraît, ou plutôt paraissait la plus appropriée.

Menaces

Cependant, même ces secteurs sont aujourd'hui considérés comme menacés. Ils le sont de plusieurs manières. Le canton peut s'approprier la compétence directement (par exemple en matière scolaire); ou bien, par le moyen de compétences qui lui appartiennent, il peut réduire la commune au rôle d'autorité d'application même dans la gestion de ses affaires propres (c'est ainsi qu'on peut concevoir les rapports entre le plan directeur cantonal et les plans d'affectation communaux, tels qu'ils sont prévus par la loi fédérale sur l'aménagement

la collaboration de droit public, et notamment par le moyen de deux instruments privilégiés, la convention communale et l'association de communes (voir aussi en page 3, « De la gestion à la planification »).

a) La convention intercommunale. Elle définit les modalités de collaboration pour un ou parfois plusieurs objets déterminés, mais en principe sans autorité supra-communale (principaux domaines d'application prévus par les législations cantonales : l'instruction publique, la sauvegarde de l'environnement et l'aménagement du territoire). Ce mode de faire n'aliène en rien les compétences des communes : les décisions doivent en principe être ratifiées par chaque membre...

b) L'association de communes. Il s'agit d'une corporation publique, généralement dotée de la personnalité juridique, dont l'objectif est l'accomplissement en commun d'une ou de plusieurs tâches d'intérêt public. Déjà pratiquée au siècle dernier, l'association n'a connu que récemment un essor important et une reconnaissance explicite dans les législations cantonales (caractéristiques : adhésion volontaire des membres, ressources provenant de cotisations des dits membres ou éventuellement de subventions).

La collaboration intercommunale a pris une extension considérable dans les années soixante : actuellement, la moitié des communes sont liées par des accords pour l'élimination des ordures, l'aménagement du territoire, l'approvisionnement en eau, l'épuration des eaux, et un tiers pour l'enseignement (la fréquence de la collaboration est particulièrement élevée dans les agglomérations urbaines).

---

du territoire); enfin, le canton peut exercer une influence souvent considérable par le moyen des subventions qu'il accorde ou n'accorde pas, et les conditions qu'il y attache. On remarquera au passage que la problématique n'est pas différente au niveau de la structure fédérale.

L'image sans doute la plus courante de la répartition des affaires publiques entre la Confédération, les cantons et les communes est celle du gâteau : à chacun sa tranche. Et la règle : la fourchette de l'un ne doit pas s'égarer sur le morceau de l'autre. C'est simple, et somme toute évident. Et, à vrai dire, cette image pouvait correspondre à la réalité lorsque la gestion des affaires publiques pouvait facilement se séparer suivant les domaines, sans influence ni effet réciproque les unes sur les autres. Les compétences des collectivités publiques pouvaient s'additionner, secteur après secteur, sans que le tout devienne plus que la somme des parties.

Cette belle époque — l'époque libérale — est révolue, si elle a jamais existé. Peu à peu, on s'est aperçu que tout s'imbriquait. Une zone industrielle (commune) réclame un réseau routier (canton) et ferroviaire (Confédération), une station d'épuration (commune, canton, Confédération), des logements (commune, canton, Confédération). Il n'y a guère d'affaires du ressort de l'un des niveaux de décisions politiques existant en Suisse qu'on puisse analyser sans qu'on doive s'occuper en même temps d'autres compétences, relevant des autres niveaux. Ce n'est plus du gâteau (sic), c'est un écheveau, et de plus en plus embrouillé.

La garantie de participation

De même qu'il n'y a plus d'affaires proprement communales (ou cantonales), il n'y a plus de décision de quelque importance qui puisse être du ressort exclusif de la commune ou du canton (il devrait en aller de même d'ailleurs pour la Confédération). L'autonomie communale changerait alors de sens. Il ne s'agirait plus de compétences, de secteurs d'intervention réservés à la commune : ce n'est plus concevable que dans des domaines limités. Elle devrait être conçue comme la garantie d'une participation efficace des structures communales dans les processus de prise de décisions des niveaux supérieurs. L'institution communale (de même le fédéralisme) ne serait pas le partage des affaires publiques, mais la collaboration dans leur gestion.

Il ne s'agit pas tant de créer de nouvelles institutions — il faut prendre garde à ne pas les multiplier; elles augmentent la complexité administrative et rendent plus difficiles les contrôles démocratiques; en ce sens, des organismes régionaux, voire un Conseil des communes ne rendraient sans doute pas de grands services, sous cet angle. Il faut d'abord modifier l'« ambiance » des rapports, trop hiérarchiques, trop pyramidaux, donner un sens plus réel aux circuits d'information et de consultation réciproques. On peut créer de nouvelles procédures, ainsi que le propose, de façon caricaturale, l'initiative relative aux installations atomiques, sans qu'elles doivent nécessairement être formalisées. Mais cela serait encore insuffisant : car ne serait garantie que l'autonomie de l'administration communale. Il faudrait donc enfin que, d'une manière ou d'une autre, de telles procédures puissent aboutir, ou, en tout cas, n'excluent pas les contrôles démocratiques. Et ceux-ci devraient être aménagés, non en tant que décision propre de la commune, mais en tant que phase d'une procédure de décision.