



HAL
open science

Comparer et mesurer la réforme municipale en Suisse et en Europe

Vincent Hoffmann-Martinot

► **To cite this version:**

Vincent Hoffmann-Martinot. Comparer et mesurer la réforme municipale en Suisse et en Europe. Jean-Philippe Leresche (dir.). Gouvernance locale, coopération et légitimité. Le cas suisse dans une perspective comparée, Pédone, pp.145-163, 2001, Pouvoir local, 2-233-00387-X. halshs-00003780v2

HAL Id: halshs-00003780

<https://shs.hal.science/halshs-00003780v2>

Submitted on 19 Jan 2005

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

Chapitre 4

Comparer et mesurer la réforme municipale en Suisse et en Europe

Vincent Hoffmann-Martinot

Le programme de recherche mené et présenté dans les précédents chapitres par A. Ladner et R. Steiner vise à comparer et à mesurer les formes et les effets du mouvement de réforme engagé depuis plusieurs années dans les communes suisses.

Couvrant l'ensemble du territoire de la Confédération Helvétique, il apporte un stock considérable de connaissances qui viennent se cumuler avec les résultats d'autres enquêtes exemplaires que Ladner (1991) et Geser (1994) ont consacré aux partis politiques locaux et aux exécutifs locaux. Des recherches comparatives sur les systèmes politico-administratifs locaux d'une telle ampleur et d'un tel niveau d'approfondissement sont fort rares, les entreprises comparables n'incluant généralement qu'une catégorie démographique de communes (de plus de 25.000 habitants pour les enquêtes américaines de l'ICMA, *International City Management Association*, de plus de 20.000 habitants pour la recherche française *Austérité Financière et Innovation Locale*), ou une seule région voire un Etat fédéré dans un système fédéral (enquête de Wehling et Siewert, 1984, sur les maires du Bade-Wurtemberg). Les politologues norvégiens des Universités d'Oslo, Bergen et Tromsø ont certes réalisé en commun des recherches aussi systématiques à l'échelle de leur pays et en plusieurs vagues, mais auprès non pas de 2.914 communes comme Ladner et Steiner, mais de seulement 400 (Rose, 1996).

Les résultats et les retombées de ce programme pluri-disciplinaire associant politologues, spécialistes de gestion et juristes seront non seulement extrêmement utiles à de nombreux universitaires - y compris à ceux travaillant sur les politiques de la drogue (cf. dans la 3^{ème} partie de cet ouvrage les chapitres de D. Kuebler et S. Waelti), qui ont pu glisser quelques questions complémentaires dans l'enquête auprès des communes -, mais aussi aux praticiens et autres usagers potentiels qui peuvent se tenir régulièrement informés des résultats principaux des recherches grâce au site Internet. Les auteurs de la recherche souhaitent ainsi favoriser l'émergence d'un réseau d'information et un transfert de pratiques et d'expériences. Cette mise en ligne des rapports et dossiers constitue un excellent instrument de valorisation dont pourraient s'inspirer de nombreuses équipes européennes de recherche en sciences sociales.

A la lumière des interrogations et des résultats déjà disponibles de ce programme de recherche suisse, notre contribution a pour objet d'identifier les contours, le contenu et éventuellement les convergences des réformes municipales actuellement observables dans les pays d'Europe occidentale.

A lire un certain nombre d'études publiées en Europe au cours des dernières années, qu'elles émanent du milieu académique ou professionnel (Crédit Local de France, Institut de la Décentralisation, presse spécialisée), l'évolution contemporaine des collectivités locales obéirait aux mêmes tendances réformatrices dans l'ensemble des pays occidentaux, si bien que les différences observées d'un pays à l'autre seraient devenues de plus en plus secondaires. Les mêmes causes produiraient les mêmes effets, contribuant à une progressive

homogénéisation des modèles préexistants de gouvernement local. Ce type de raisonnement et d'argumentation nécessite cependant d'être révisé, ne serait-ce qu'en raison de la diversité des histoires et des cultures politico-administratives des pays considérés, conditionnant des modes de réaction et d'adaptation éminemment variables aux tendances lourdes de transformation. En d'autres termes, plutôt que de répéter à l'envi la thèse d'autant plus invérifiable qu'elle est fondamentalement à géométrie très variable de la substitution inéluctable et universelle du gouvernement par la gouvernance, on se demandera dans quelle mesure les modèles traditionnels de gouvernement local s'éloignent actuellement de leurs caractéristiques originelles pour éventuellement s'aligner sur d'autres dispositifs.

Qu'elle soit dans différentes régions du monde observée, souhaitée ou encouragée par de nombreux experts, gouvernements étatiques, organisations internationales ou acteurs du secteur privé et associatif, la convergence réformatrice contemporaine des systèmes de gouvernement local qualifiée de nouveau management public se traduirait en termes schématiques et idéaux par plus de décentralisation, moins de fragmentation, et plus de démocratie.

Le processus de décentralisation

Les réformes françaises de décentralisation se sont inscrites dans un mouvement amorcé dès la fin des années 1950 englobant l'ensemble des pays européens, à l'exception notable de la Grande-Bretagne. Cette action décentralisatrice a néanmoins eu pour conséquence une complexification des circuits décisionnels territoriaux résultant de l'empilement des niveaux de compétences. L'absence de définition minimale d'une répartition des responsabilités entre collectivités territoriales se manifeste quotidiennement dans la multiplication d'initiatives concurrentes et non coordonnées destinées à un même territoire et par l'usage débridé des financements croisés (Gilbert et Thoenig, 1999). La configuration actuelle des responsabilités se caractérise aussi par un niveau élevé d'opacité dont témoigne l'incompréhension généralisée parmi les Français de l'écheveau de la fiscalité locale.

La déhiérarchisation des relations intergouvernementales caractérise la majorité des pays occidentaux. Qu'il soit unitaire, fédéral ou fédéré, l'Etat des démocraties contemporaines ne peut pratiquement plus agir en souverain imposant ses choix et ses politiques aux autres acteurs publics. Ses interventions sont beaucoup moins guidées par l'injonction que par le souci d'impulser ou de propulser, d'inciter et de coordonner. Parmi les principales causes de cette profonde mutation, les limites objectives du processus d'extension de l'Etat-Providence se manifestent depuis une quinzaine d'années par le ralentissement de la croissance économique et la raréfaction en résultant des ressources publiques nationales. L'Etat a été par ailleurs progressivement contraint de se soumettre, certes de manière négociée, au respect de principes et de normes fixés à un niveau supra-national, en particulier dans le cadre européen. On sait combien le gouvernement français comme les autorités de Bonn veillent jalousement à protéger leurs prérogatives et à se défendre de la concurrence exercée par les régions et les Länder dans des secteurs aussi sensibles que les aides européennes au développement économique et régional.

La compétence de l'Etat en tant que généraliste réputé incarner l'« intérêt général » se heurte par ailleurs à la différenciation et à la complexification des enjeux publics. Essayer d'apporter des solutions aux quartiers en difficulté, réformer le système d'enseignement, élaborer des plans de développement des transports, reconverter des secteurs économiques, imaginer des mécanismes d'intégration des minorités ethniques, autant d'axes de politiques publiques qui nécessitent la mise en commun d'informations, de ressources et de stratégies partagées par

une pluralité d'acteurs. Or, en l'espace de seulement quelques années, on constate dans la conduite de nombre de politiques publiques territoriales qu'au leadership longtemps revendiqué, exercé par l'Etat à travers ses diverses composantes et globalement accepté par ses partenaires, a succédé un système d'action polycentrique à la recherche d'un nouvel équilibre. De même que les mentalités s'adaptent avec peine au nouvel ordre (ou désordre) mondial qui a succédé au traditionnel clivage Est/ Ouest, en de maintes occasions des observateurs et experts appellent aujourd'hui plus ou moins explicitement de leurs vœux le retour d'un Etat fort. Ce souhait traduit en réalité dans bien des cas la nostalgie d'un passé somme toute assez peu éloigné où l'Etat occupait une place régulatrice prépondérante tout en négociant avec les représentants du système notabiliaire.

Pour troublant qu'il puisse apparaître car souvent difficilement déchiffrable, le nouveau contexte de l'action publique présente au moins en principe l'avantage du point de vue de la démocratie qu'il se caractérise par un degré plus élevé de division du pouvoir. Conscient de la nécessité plus affirmée qu'autrefois de partager les responsabilités territoriales par une approche plus consensuelle du traitement des problèmes et de l'implémentation des politiques, l'Etat coopère désormais plus qu'il n'opère. Il régule plus qu'il ne réalise. Il n'est plus en mesure d'intervenir aussi massivement à travers des politiques de compensation des disparités socio-économiques et territoriales pour trois raisons :

- l'inadéquation de ces programmes nationaux insuffisamment différenciés et ciblés par rapport, d'une part, à des conflits de répartition de la richesse devenus beaucoup plus aigus et, d'autre part, à des secteurs où décisions et actions d'une constellation d'acteurs n'ont cessé de s'entremêler au fil des années. Cette épaisseur d'interdépendances institutionnelles rend de moins en moins probables et en tout cas de plus en plus risquées des initiatives en solo ;
- la pénurie de ressources financières à sa disposition ;
- l'effritement de la légitimité de l'Etat tout-puissant dû à une évolution générale des valeurs de citoyens de plus en plus distants à l'égard des organisations hiérarchiques traditionnelles ;

La nouvelle action étatique se manifeste en particulier par de nouvelles procédures territorialisées élaborées à l'échelle régionale. Aussi bien en France qu'en Allemagne ou en Suisse, celles-ci révèlent un profil largement similaire. La recherche prioritaire d'un consensus repose sur l'association au processus de négociation et de décision d'un nombre élevé de participants représentant les principales catégories d'intérêts concernés par les projets, une approche pragmatique, publique, et approfondie des enjeux en discussion, ainsi que l'absence de hiérarchie entre les différents partenaires impliqués, pouvant reléguer l'Etat au simple rôle de notaire enregistrant accords, désaccords, et mesures préconisées ou adoptées. Ce mode de fonctionnement justifie que de tels communautés régionales de décision aient pu être qualifiées de *Policy-Landsgemeinden*¹.

Réduire la fragmentation

La tendance à la fragmentation des collectivités territoriales contemporaines est un phénomène d'autant plus significatif qu'elle remet en cause la structure consolidée qui caractérisait traditionnellement les organisations publiques locales du continent européen. Face à de nouveaux enjeux - comme l'importance accrue des externalités, de la ségrégation

¹ Selon l'heureuse formule proposée par Knoepfel et Kissling-Näf (1993). Thoenig (1996 : 141) évoque de son côté le développement d'une « action collective co-construite en amont des décisions politiques ».

socio-spatiale, du développement économique et de la protection de l'environnement - qui justifient encore plus qu'auparavant des comportements et pratiques de coopération, le gouvernement territorial se trouve au contraire soumis à un processus global de fragmentation contribuant à fragiliser substantiellement la légitimité de son action.

Malgré les limites inhérentes à tout exercice de ce type, les réformes majeures du système public territorial occidental mises en oeuvre dans les années 1960 et 1970 poursuivaient l'objectif de réduire la fragmentation territoriale. A la différence de la France, les résultats enregistrés dans les pays d'Europe septentrionale et en RFA furent substantiels puisque la grande majorité des plus petites collectivités territoriales furent regroupées. Mais cette vague rationalisatrice ne fut que l'un des épisodes d'une longue série de tentatives plus ou moins abouties de remembrements territoriaux. Ainsi en Allemagne, de la fin du XIXème siècle à l'effondrement du nazisme, les agglomérations urbaines n'ont cessé d'être soumises à des mouvements de modification des tracés de leurs frontières et de leurs délimitations internes, pilotés par des services spécifiquement chargés de leur élaboration et de leur exécution, les directions de l'extension urbaine (*Stadterweiterungsämter*).

La question de l'éclatement des forces territoriales a resurgi récemment. En premier lieu, plusieurs pays occidentaux étaient restés à l'écart du mouvement réformateur qui s'était concrétisé vingt ans auparavant. On pense bien sûr à la France, où de nombreuses voix émanant tant du monde politique que du secteur économique ou associatif plaident en faveur de regroupements supposés faciliter la réactivation de milliers de communes rurales moribondes et assurer une réduction de l'incohérence des politiques des régions urbaines. Qu'il s'agisse de la taxe professionnelle d'agglomération ou de la rénovation de la formule des communautés urbaines, les initiatives localisées et les projets d'expérimentation ou de réforme globale manifestent une volonté nouvelle de réformer la carte territoriale. C'est également un enjeu central de la reconstruction des institutions démocratiques dans les pays d'Europe centrale et orientale qui ont initialement choisi la voie du statu quo afin de restaurer la substance des identités locales, passablement malmenée pendant des décennies par les régimes communistes. Mais ce réapprentissage du fonctionnement des unités de base de la démocratie suscite en même temps la prise de conscience d'enjeux dont l'impact territorial déborde largement les frontières léguées par l'histoire. Le contexte est sensiblement similaire dans les Länder de l'Allemagne orientale qui formaient l'ex-RDA. Ils comptent presque autant de communes que la partie occidentale alors que leur population est pratiquement quatre fois moindre. Mais ils bénéficient d'un apport substantiel en expériences et en évaluations comparatives fourni par les praticiens et experts des Länder occidentaux dont l'assistance concrète et massive dans le cadre de parrainages et de jumelages conclus dès les premiers mois de l'unification s'avère déterminante.

En second lieu, les enjeux associés à la fragmentation territoriale ont eu tendance à s'exacerber dans les dernières années dans la majorité des régions urbaines occidentales, entraînant la métropolisation d'un grand nombre de problèmes municipaux et la réactualisation des perspectives de réforme institutionnelle quasiment abandonnées depuis la fin des années 1970. La nature des enjeux a cependant sensiblement évolué. La recherche de l'optimum dimensionnel pour la gestion des services publics locaux dans le cadre d'une modernisation intégratrice des actions de l'Etat et des collectivités territoriales n'est plus la préoccupation centrale. Par contre, les formules de coopération plus ou moins intégrées établies dans les années 1960-70 révèlent manifestement leurs insuffisances dans la régulation d'enjeux devenus de plus en plus conflictuels tels que la planification urbaine, le développement économique, l'accentuation des disparités socio-économiques, la gestion des

grands équipements collectifs ou la protection de l'environnement. Les communautés urbaines françaises comme les *Regionalverbände* allemands pâtissent d'exercer des compétences sur des territoires aujourd'hui dépassés par l'extension des régions urbaines, et peut-être surtout de ne pas être dotés d'une légitimité supra-communale permettant de surmonter les conflits et les blocages provoqués par l'affirmation des différents intérêts communaux représentés.

Contrairement à un certain nombre de stéréotypes encore vivaces et largement partagés chez ses voisins, la Suisse - et plus particulièrement certains de ses cantons - réputée viscéralement attachée à l'autonomie des petites collectivités et à la conciliation entre démocratie et efficience, s'est engagée depuis la fin des années 1990 dans une importante refonte de sa carte territoriale, à peine modifiée depuis 150 ans. Beaucoup d'observateurs extérieurs en étaient paresseusement restés à cette image d'Epinal, redorée par les partisans du *Public Choice*, selon laquelle les petites communes suisses fonctionnaient optimalement, à un coût très compétitif par rapport aux collectivités d'autres pays européens. Cette représentation bucolique et rassurante d'une Suisse globalement riche et protégée des grands courants de mutation sociale - en-dehors sans doute de quelques grandes villes « à problèmes » ou de certaines régions rurales défavorisées - ne correspond guère à la réalité. Un tiers des communes ont présenté un déficit budgétaire au cours des trois dernières années.

Pourquoi donc la Suisse sort-elle aujourd'hui de son immobilisme dans le domaine de l'organisation municipale ? Et ce alors même que certains procédés, la fusion en particulier, ont été ailleurs remisés, voire officiellement abandonnés. La Suisse est peut-être en avance sur son temps. Elle semble en fait partager des tendances communes aux autres pays industrialisés : l'accroissement des fonctions que les communes doivent assurer sur la pression insistante des autorités étatiques (mouvement interprété comme une recentralisation, voir Kjellberg, 1995) et en même temps un élargissement et un assouplissement de leurs capacités d'action, allant dans le sens de la décentralisation. Cette dialectique de partenariat plus ou moins équilibré avec un Etat moins visible mais non moins directif nous oblige à réviser profondément l'image d'une Suisse terre d'épanouissement de l'autonomie locale : qui se douterait en dehors de la Suisse que 38% de ses cantons peuvent autoritairement fusionner des communes ? Il est probable que de nombreuses autorités cantonales ont intérêt à voir émerger des unités locales aptes à traiter leurs affaires sans quémander systématiquement un soutien, notamment pour aboutir à une progressive désimbrication des niveaux d'action (*Entflechtung*). Mais les stratégies des acteurs cantonaux connaissent peut-être un degré élevé de différenciation.

L'un des apports principaux de la recherche de Ladner et Steiner consiste à mesurer et à analyser la congruence entre les perceptions par les autorités cantonales des mouvements de réforme municipale et les attitudes et comportements des communes. Les comparaisons d'indices devraient à ce titre s'avérer particulièrement éclairantes, notamment en ce qui concerne le *Leistungsgrenzenindex* (indice de limite de capacité). Quels cantons noircissent-ils plus ou moins à dessein la situation de leurs communes, et au contraire lesquels l'embellissent ou la mésestiment ?

La multiplication des institutions intervenant dans un territoire a contribué à accentuer un phénomène distinct mais étroitement corrélé, celui de la fragmentation interne des gouvernements territoriaux. A la différenciation progressive des filières techniques ou des programmes de financements étatiques a répondu la constitution et l'autonomisation d'agences et de services territoriaux, les deux filières tendant à développer un réseau dense

d'échanges et d'interactions fondé sur une formation proche ou identique, une mobilité entre elles organisée par des passerelles, une culture et des *Weltanschauungen* communes et un travail quotidien de coopération.

La fragmentation fonctionnelle interne peut obéir cependant à d'autres logiques que celle de l'homothétie stimulée par le développement d'échanges avec les administrations étatiques sectorielles. La différenciation des enjeux socio-politiques favorise ainsi la poursuite du mouvement de longue durée de bureaucratisation et de spécialisation, même si celui-ci emprunte aujourd'hui de nouvelles formes telles qu'une association plus étroite entre les secteurs public et privé. Mais cette « marche en avant inéluctable de la bureaucratie » porte en elle-même ses propres limites, plus ou moins délibérément sous-estimées ou gommées par Weber², et notamment la tendance à la constitution de sous-systèmes relativement autonomes, véritables « îlots de pouvoir fonctionnel ».

L'un des principaux facteurs de fragmentation a été depuis les années 1980 l'application dans de nombreux pays occidentaux de programmes de privatisation. Ce mouvement d'une grande ampleur, favorisé à la fois par l'accentuation des tensions financières et par la progression des thèses néo-libérales, contribue à transformer plus ou moins radicalement selon les pays et les types d'organisations publiques le fonctionnement des systèmes politico-administratifs municipaux. Le plus fréquemment, les gouvernements territoriaux ont injecté de la privatisation non pas massivement, mais de manière relativement dosée, en s'inspirant de la gestion des entreprises plutôt qu'en la calquant. Le kit conceptuel et instrumental des managers territoriaux est ainsi devenu assez semblable d'une nation à l'autre. Qualifié souvent de nouveau management public (*New Public Management, Neues Steuerungsmodell*), il repose principalement sur l'idée que le gouvernement doit aujourd'hui se comporter de manière plus entrepreneuriale qu'interventionniste, réguler plus que gérer, s'abstenir autant que possible de faire en se limitant à faire faire (*enabling authority*), s'engager prioritairement en fonction d'outputs à atteindre et non d'inputs à investir, adopter une démarche commerciale à l'égard des usagers/clients, favoriser le changement des mentalités et des structures en empruntant aux règles et processus du marché (Baldersheim, 1996). Les voies explorées depuis déjà une bonne dizaine d'années dans cette direction du « faire mieux avec moins » sont multiples, de la concession à l'introduction de la concurrence entre fournisseurs publics et privés, en passant par la planification et la gestion prévisionnelle (Hoffmann-Martinot, 1988 et 1990).

Sous l'effet du développement des agences spécialisées et des partenariats public/ privé, l'évolution récente des administrations municipales européennes rappelle étrangement la tendance à la balkanisation organisationnelle bien connue aux Etats-Unis. Précisément pour cette raison, on assiste depuis le début des années 1990 à de nouvelles expériences institutionnelles destinées à renforcer un leadership public territorial connaissant fréquemment une aggravation de son état de fragmentation et de la tendance à la dilution des responsabilités l'accompagnant. Dans plusieurs pays, des pistes sont explorées afin de mettre en place un *boss*, au sens où l'a défini Merton (1965 : 126) : « la fonction-clé du *boss* consiste à organiser, centraliser et maintenir en condition de marche les « parcelles de pouvoir disséminées » présentement dans toute notre organisation politique. Avec cette centralisation du pouvoir politique, le boss et son appareil peuvent satisfaire les besoins de divers sous-groupes de la communauté ». L'enjeu est de taille, en particulier dans les grandes villes, où il s'agit non seulement de renforcer le pouvoir d'intégration du maire, mais aussi d'accroître sa légitimité.

² Pour appuyer sa thèse, Weber (1980) décrit à la manière de la progression d'un rouleau compresseur la domination croissante de la bureaucratie sur la société occidentale de son époque.

Le profil du maire français traditionnel, doté d'une influence souvent démesurée, sert à ce titre de référence à la fois positive et négative. Les différentes réformes en cours ou déjà mises en œuvre en Europe visent à doter le maire d'une part d'un poids et d'une représentativité politique suffisants pour lui permettre de négocier avec succès au niveau étatique et même, plus généralement, à l'échelle extra-municipale, afin d'apparaître comme un leader représentatif ; d'autre part, d'une forte légitimité, gage de mobilisation et de participation active de la population, lui assurant une position de leader politique ; et enfin d'un statut de professionnel efficace de l'administration et de la gestion publique, capable de diriger l'ensemble complexe et polymorphe de la bureaucratie municipale en tant que leader organisationnel.

Instaurer le maire comme le leader représentatif principal de la ville, le porte-parole ou le courtier de l'ensemble de ses intérêts dans les négociations avec les ministères et l'ensemble des acteurs extérieurs à la municipalité, leur partenaire naturel dans la négociation des grands projets, constitue l'un des projets fondamentaux de décentralisation du gouvernement de Tony Blair en Grande-Bretagne. Les villes britanniques souffrent en effet d'un déficit d'identité et de leadership politiques qui a pu légitimement être interprété comme l'un des facteurs de leur incapacité à réagir et à résister efficacement à la croisade recentralisatrice menée dans les années 1980 par l'ancien Premier Ministre Margaret Thatcher (Sharpe, 1988 ; 1998 ; Wright, 1993). Afin de refaire surface politiquement, de rééquilibrer leur influence et leur capacité autonome d'action et de décision par rapport à un gouvernement central devenu omniprésent, elles doivent être en mesure d'afficher et d'affirmer leurs profils spécifiques et de visibiliser leurs politiques via un « maire-étendard », investi de la mission de fédérer et de défendre activement les intérêts de sa ville à l'extérieur. Le prochain maire du Grand Londres incarnera cette mutation complète du maire britannique, traditionnellement cantonné à un rôle représentatif effacé par rapport à la prééminence de l'assemblée municipale et de l'exécutif administratif.

L'introduction d'un système mayoral est par ailleurs considérée par les réformateurs comme un instrument efficace de réactivation de la démocratie dans les grandes villes, grâce à une dynamisation du rôle de leader politique du maire. Les mécanismes d'échange et d'interaction réguliers entre citoyens et décideurs publics sont devenus de plus en plus complexes à assurer dans ces systèmes politiques territorialement et démographiquement vastes et socialement hétérogènes. Ici et là, gouvernements et Parlements ont dû progressivement prendre conscience du besoin fondamental ressenti par de plus en plus d'individus : ils souhaitent avant tout davantage de clarté dans l'identification et le contrôle démocratique des principaux responsables des politiques conduites. Depuis 1978, Israël a choisi de rompre avec cette logique de l'opacité induite par un système de partis hyperfragmenté en faisant élire les maires au suffrage universel. Poursuivant le même objectif d'*accountability* des gouvernements urbains, le Parlement italien a adopté en 1993 une loi prévoyant désormais l'élection directe à deux tours des maires par la population dans les communes de plus de 15.000 habitants, et leur octroyant des compétences importantes, y compris, dans les villes de plus de 100.000 habitants, le droit de constituer eux-mêmes leur « gouvernement », la junte, en nommant des adjoints non issus des rangs du conseil municipal. Au-delà des cas israélien et italien, l'élection directe du maire tend à être considérée comme un mécanisme de « modernisation » de la politique urbaine, rapprochant l'exécutif de la population, par une personnalisation facilitée par des campagnes électorales hautement médiatisées et par le marketing politique pratiqué par les organisations politiques mayorales. Le rôle, le poids et les perspectives des partis politiques s'en trouvent par conséquent considérablement modifiés, le charisme ou l'habileté politiques d'un individu comptant bien davantage qu'autrefois que

l'idéologie, les programmes ou les stratégies des formations partisans. Aux Etats-Unis, le déclin régulier de la fonctionnalité des partis politiques comme « machines » alimentant le clientélisme a rendu de plus en plus obsolète la ligne traditionnelle d'opposition entre villes non-réformées et villes réformées (interdiction des partis et exécutif dépolitisé confié à un *city manager*), si bien que l'élection du maire, redevenue un instrument de démocratisation et notamment de représentation des minorités socialement défavorisées, s'est à nouveau généralisée depuis les années 1960 et concerne aujourd'hui 90% des municipalités de plus de 100.000 habitants.

Dans le contexte contemporain de fragmentation croissante de l'action publique municipale, le maire est enfin présenté, en tant que leader organisationnel placé au carrefour et au sommet des différents secteurs politico-administratifs, comme le seul acteur pouvant assurer une certaine intégration des programmes et des politiques. L'instabilité et le morcellement accentués des équipes politico-administratives de direction, qui ont fréquemment pour effet direct de ralentir ou de bloquer les processus décisionnels, rendent d'autant plus nécessaire l'intervention non pas d'un *deus ex machina*, mais d'une autorité politiquement légitime capable de tracer des orientations fondamentales et de faciliter des choix indispensables avant de les mettre en œuvre. Le maire peut et doit jouer ce rôle de médiateur, de conciliateur et de pilote : c'est en tout cas l'un des fondements des réformes suggérées actuellement en Grande-Bretagne, où la multiplication des *hung authorities*, ces villes caractérisées par l'absence de majorités claires au sein de l'assemblée, rend pressante une transformation des arrangements institutionnels existants. Une telle refonte d'envergure a été décidée en Allemagne au cours des années 1990 avec la diffusion progressive et généralisée à l'ensemble des Länder du modèle mayoral émanant des Etats du Sud (clé de voûte de l'organisation municipale, le maire en Bavière et au Bade-Wurtemberg est élu directement par la population et dispose de substantielles ressources d'action).

Une partie des réformateurs préconisent également une adaptation des institutions urbaines à l'évolution contemporaine des enjeux et des échelles d'action publique conditionnée par la métropolisation, en mettant en place des gouvernements d'agglomération ou de région urbaine plus intégrés que les structures intercommunales existantes, avec à leur tête un exécutif élu directement par les habitants de cet espace (à l'image des prototypes de Stuttgart et de Londres). Ainsi se confirme et se précise le projet de répondre aux puissantes forces centrifuges menaçant la viabilité des gouvernements des grandes villes en créant ou renforçant la position de coordination et de pilotage organisationnels du maire. Le profil de formation et de métier de celui-ci évolue en conséquence, dans le sens d'une professionnalisation plus poussée rendant peu compatibles le cumul d'autres mandats politiques, ainsi qu'en témoigne déjà, et sans attendre l'adoption de la réforme gouvernementale visant à « moderniser » la vie politique, la pratique de la majorité des maires français de grandes villes élus en 1995. En avril 1997, vingt-cinq des trente-cinq maires des grandes villes françaises comptant plus de 100.000 habitants incarnaient en effet une évolution des pratiques et des logiques de carrière : dix n'exerçaient aucun autre mandat électoral, six autres siégeaient seulement dans un conseil général ou régional, et neuf cumulaient uniquement leurs fonctions avec celles de parlementaire français ou européen.

Réorganiser la démocratie territoriale

Dans tous les pays occidentaux, la revalorisation du rôle du citoyen dans la politique locale est préconisée par la majorité des réformateurs. Selon les « démocrates fondamentalistes », l'histoire contemporaine de la politique territoriale se résumerait à une confiscation du pouvoir par une poignée d'élites : l'Etat, les notables, l'oligarchie partisane, les décideurs

économiques ou bien les technocrates. Il suffirait dès lors de « rendre la parole aux habitants » pour changer radicalement les règles du jeu en multipliant le nombre d'acteurs effectifs. Cette argumentation est souvent développée avec un certain angélisme, en opposant une démocratie directe parée de toutes les vertus, « à la Suisse » en quelque sorte, à une démocratie représentative passéiste et rétrograde. Mais le train de ces démocrates radicaux peut en cacher un autre, celui de plus en plus fréquenté de ceux que l'on a coutume d'appeler depuis quelques années les « nimbysts », partisans du « not in my backyard », du repli sur la défense d'intérêts étroitement circonscrits tant territorialement que socialement : ce néo-conservatisme se manifeste aussi bien par les *gated communities* qui se multiplient aux Etats-Unis que par les stratégies régionales sécessionnistes (Ligue du Nord en Italie) ou isolationnistes (Bavière en Allemagne). L'appel à l'individu – contribuable, usager et citoyen - a également été au centre de la stratégie du gouvernement conservateur britannique visant à affaiblir au maximum les « corps intermédiaires » qu'incarnaient avec trop de puissance selon Madame Thatcher les administrations territoriales, les syndicats et les organisations liées aux travaillistes.

Mais au-delà de ces revendications et poussées populistes, la tendance au renforcement des mécanismes d'association des citoyens tend à se généraliser et à progressivement s'institutionnaliser, modifiant plus ou moins sensiblement la structure des trois principaux modèles de gouvernement local. Quelles que soient les réserves que l'on puisse formuler à l'égard de sa volonté réelle de changement³, c'est en tout cas l'objectif implicite du nouveau gouvernement Blair, tel qu'il a été présenté le 30 juillet 1998 par le vice-premier ministre John Prescott dans un livre blanc sur la « revitalisation » des villes britanniques. En Allemagne comme en Grande-Bretagne, le déclin souvent impressionnant de la participation électorale - dont le niveau semble se rapprocher de plus en plus de celui des grandes villes des Etats-Unis, où aujourd'hui seulement un électeur inscrit sur quatre participe au scrutin municipal - explique sans doute en partie la mobilisation gouvernementale et parlementaire en faveur d'une diversification de l'expression des citoyens. Au cours des dernières années, la plupart des Länder ont ainsi introduit l'élection directe des exécutifs locaux et facilité le déclenchement de référendums et d'initiatives populaires.

Si l'on peut s'interroger dans certains pays sur le bien-fondé démocratique de ce courant réformateur populiste, assimilable à un prurit de démocratie directe, sa progression semble d'autant plus indispensable en France que les citoyens ont trop longtemps été considérés avec méfiance et distance par les équipes politiques dirigeantes et les bureaucraties territoriales. En d'autres termes, et l'on s'engage évidemment et délibérément ici sur un terrain normatif, tout effort de changement substantiel dans cette direction semble éminemment souhaitable pour revigorer des collectivités locales dont l'action est de plus en plus fréquemment boudée par leur population, non pas par manque d'intérêt pour les enjeux politiques locaux, mais en raison de la carence des voies d'accès aux arènes de décisions et de politiques publiques. Parmi les pays occidentaux, la France est sans doute avec la Grande-Bretagne le pays où les mécanismes de participation locale des citoyens devraient être considérablement repensés et redéployés, en s'inspirant de la gamme des dispositifs en vigueur dans les pays germaniques. Le risque de césarisme mayoral résultant de la forte légitimité politique du maire et de ses moyens d'action propres pourrait être encadré comme dans d'autres pays à système présidentiel de gouvernement local par un certain nombre de mesures visant à prévenir les

³ En juillet 1998, Sharpe (1998 : 19) ne se faisait guère d'illusions : « rien de ce que le nouveau gouvernement travailliste a entrepris en matière de gouvernement local depuis son accession au pouvoir ne suggère une quelconque véritable différence par rapport au gouvernement conservateur qu'il a remplacé ».

excès et à encourager les contre-pouvoirs : l'introduction du référendum, une durée du mandat réduite à quatre ans, une limitation stricte du cumul et des possibilités de destitution.

Le degré de fragmentation d'un système conditionne fortement sa lisibilité, sa compréhension, et par conséquent la capacité d'influence qu'y détiennent les citoyens. La réduction de la fragmentation constitue dès lors un préalable à tout programme de renforcement de la démocratie. La « modernisation » de la politique préconisée par Tony Blair restera purement superficielle tant que perdurera la mosaïque d'agences, unités, organismes et autres *Quangos* (*Quasi-non governmental organisations*) qui rend largement opaque pour les citoyens britanniques la conduite de leurs affaires locales. La complexification extrême des circuits de décision ne résulte pas autant en France qu'en Grande-Bretagne de la fluidité de la distinction entre public et privé ; elle est d'abord liée à la fragmentation territoriale qui aboutit à dessaisir les collectivités locales d'une partie croissante de leur sphère d'influence au profit d'une myriade d'organismes de coopération intercommunale qui ne rendent directement aucun compte de leur action devant le peuple. Le défi essentiel que doit aujourd'hui affronter le gouvernement local français réside dans la nécessaire adaptation de ses structures aux échelles diversifiées de la démocratie.

Une autonomie locale développée suppose l'existence d'un gouvernement local efficient, disposant de ressources suffisantes pour assurer ce qu'il peut réaliser mieux que tout autre dispositif institutionnel : une fourniture de services que les collectivités locales sont théoriquement en mesure d'assurer optimalement, par leur proximité par rapport à la population, leur capacité à coordonner les actions publiques et à intégrer les différents enjeux et leurs procédures de traitement. Aujourd'hui comme dans le passé, un certain nombre de débats ont conduit à opposer, parfois de manière schématique, la recherche de l'efficience à la valorisation de la démocratie, comme si ces deux valeurs étaient exclusives l'une de l'autre. Au fond et dans de nombreux contextes, elles apparaissent plutôt complémentaires, ce que semblent enfin avoir compris le gouvernement central britannique, ainsi que de nombreux maires actuels de grandes villes qui souhaitent favoriser la réconciliation de leurs citoyens avec la politique urbaine en les associant étroitement à l'amélioration de la qualité des services (Clark et Hoffmann-Martinot, 1998). L'évolution est de ce point de vue frappante aux Etats-Unis : le clivage classique depuis le début du XX^{ème} siècle entre les Démocrates traditionnels d'une part, défenseurs de la politique avec ses affrontements de classes et de groupes ethniques, ses luttes de partis et de machines, ses conflits de programmes et d'idéologies, et les réformistes d'autre part, militant pour une gestion publique dépolitisée et désidéologuée, sobre, rationnelle et efficiente, semble s'être considérablement atténué et avoir été remplacé par un syncrétisme de management et de populisme. Les nouveaux leaders noirs, comme les maires de Cleveland ou de Baltimore, Michael White et Kurt Schmoke, sont bien loin du profil d'activisme militant des « champions de la cause raciale » des années 1960 comme Coleman Young à Détroit ou Marion Barry à Washington, et apparaissent plutôt comme des « technopoliticiens » (Eisinger, 1998).

L'une des principales manifestations de ce nouveau syncrétisme à l'œuvre depuis quelques années dans les villes européennes est l'approfondissement de la décentralisation inframunicipale, 25 ans après les expérimentations issues des regroupements communaux et les innovations célèbres de Bologne ou d'Oslo (voir les développements à ce sujet in : Gabriel et Hoffmann-Martinot, 1999).

La Suisse participe-t-elle aujourd'hui de ce mouvement syncrétique repérable dans dans de nombreux pays occidentaux ? Ladner n'en est pas tellement convaincu lorsqu'il écrit en

conclusion de son chapitre : « Tandis que les réformes dans un Etat centralisé comme la France se font en direction d'une décentralisation, les jalons posés en Suisse vont dans le sens inverse ». Il estime également que la panoplie institutionnelle existante - somme toute assez sophistiquée - assure aux citoyens suisses un cadre d'exercice de la démocratie locale relativement plus développé que celui de voisins comme l'Allemagne.

Il semble donc en conclusion que les communes suisses soient confrontées à des enjeux et à des défis socio-économiques, politiques et organisationnels communs à l'ensemble des pays européens, mais dont les manifestations, le rythme d'émergence et de dynamique, et les réponses institutionnelles qui leur sont apportées sont marqués de caractères spécifiques. On assaisonne de Nouvelle Gestion Publique la plupart des programmes de réforme municipale, en Suisse comme ailleurs. De même, le renforcement de la coopération intercommunale apparaît comme un impératif quasi-universel, recommandé énergiquement à la fois par les autorités étatiques et par les responsables locaux. Si elle paraît atypique à l'échelle internationale, la voie de la fusion empruntée par plusieurs cantons depuis le milieu des années 1990 devrait en tout cas susciter le plus vif intérêt parmi les réformateurs d'autres pays européens désespérément en quête d'un renouveau de cette formule quasiment abandonnée depuis les années 1970. On remarquera enfin que, contrairement aux nombreuses expériences menées notamment en Allemagne, en Italie et dans les pays nordiques, les cantons et les communes suisses ne se sont que très rarement engagées dans une refonte des règles du jeu politique interne des municipalités par une redéfinition de l'organisation du leadership ou des relations entre exécutif et législatif.

Références

Baldersheim H. (1996), « Les communes nordiques en transition : la mutation des modèles organisationnels » in Hoffmann-Martinot V. et Kjellberg F. (dir.), *Décentraliser en France et en Norvège*, Paris, Pédone, pp. 235-250.

Clark T.N. et Hoffmann-Martinot V. (eds.) (1998), *The New Political Culture*, Boulder, Co., Westview Press.

Eisinger P. (1998), « City Politics in an Era of Federal Devolution », *Urban Affairs Review*, Vol. 33, No 3, January, pp. 308-325.

Gabriel O. W. et Hoffmann-Martinot V. (dir.) (1999), *Démocraties urbaines. L'état de la démocratie dans les grandes villes de 12 pays industrialisés*, Paris, L'Harmattan (Coll. Travaux et Recherches du GRALE).

Geser H. (1994), *Lokalparteien in der Schweiz*, Zürich, Seismo Verlag.

Gilbert G. et Thoenig J.-C. (1999), *Les cofinancements entre collectivités publiques dans la région Nord-Pas-de-Calais (1995-1997)*, Rapport de recherche pour le Conseil régional Nord-Pas-de-Calais, 164p.

Hoffmann-Martinot V. (1990), « Concurrence et performance dans les services publics locaux : objectifs, principes, et modalités d'application » in GREP/ UNSPIC, *Performances des services publics locaux. Analyse comparée des modes de gestion*, Paris, Litec, pp. 173-197.

- Hoffmann-Martinot V. (1988), « Enseignements pour les collectivités locales françaises des pratiques et techniques de planification et de gestion prévisionnelle appliquées à l'étranger », *Politiques et Management Public*, Septembre, Vol.6, No 3, pp. 103-124.
- Kjellberg F. (1995), « The Changing Values of Local Government », *The Annals of the American Academy of Political and Social Sciences*, No 540, July, pp. 40-50.
- Knoepfel P. et Kissling-Näf I. (1993), « Transformation öffentlicher Politiken durch Verräumlichung - Betrachtungen zum gewandelten Verhältnis zwischen Raum und Politik » in Héritier A. (Hrsg.), *Policy-Analyse, Kritik und Neuorientierung*, Opladen, Westdeutscher Verlag (Politische Vierteljahresschrift Sonderheft 24), pp. 267-288.
- Ladner A. (1991), *Politische Gemeinden, kommunale Parteien und lokale Politik. Eine empirische Untersuchung in den Gemeinden der Schweiz*, Zürich, Seismo Verlag.
- Merton R.K. (1965), *Eléments de théorie et de méthode sociologique*, Paris, Plon.
- Rose L. (1996), « Norway », in Albæk E., Rose L., Strömberg L. et al., *Nordic Local Government*, Helsinki, The Association of Finnish Local Authorities, pp. 159-234.
- Sharpe L.J. (1998), « British Centralism Revisited », Communication au Congrès Annuel de l'American Political Science Association, Boston, 3-6 septembre, 21 p.
- Sharpe L.J. (1988), « Local Government Reorganization : General Theory and UK Practice » in Dente B. et Kjellberg F. (eds.), *The Dynamics of Institutional Change. Local Government Reorganization in Western Democracies*, London, Sage, pp. 89-129.
- Thoenig J.-C. (1996), « Pouvoirs et contre-pouvoirs locaux : rendre la démocratie aux citoyens » in Institut de la Décentralisation, *La décentralisation en France*, Paris, La Découverte, pp. 131-142.
- Weber M. (1980), « Parlament und Regierung im neugeordneten Deutschland. Zur politischen Kritik des Beamtentums und Parteiwesens » in *Gesammelte politische Schriften*, Tübingen, J.C.B. Mohr, pp. 306-443.
- Wehling H.-G. et Siewert H.-J. (1984), *Der Bürgermeister in Baden-Württemberg. Eine Monographie*, Stuttgart, Kohlhammer.
- Wright V. (1993), « Royaume-Uni : Whitehall et le local government à l'épreuve du thatchérisme » in *L'administration territoriale en Europe. Allemagne, Espagne, Italie, Pays-Bas, Royaume-Uni*, Paris, La Documentation Française (Coll. Dossiers et Débats), pp. 95-117.