



A MÉTROPOLE ET LE CITOYEN

Les agglomérations
urbaines en Suisse vues
par leurs habitants

DANIEL KÜBLER

LOGIQUES TERRITORIALES



LA MÉTROPOLE ET LE CITOYEN

LA MÉTROPOLÉ ET LE CITOYEN

Les agglomérations urbaines en Suisse
vues par leurs habitants

DANIEL KÜBLER

LOGIQUES TERRITORIALES



LOGIQUES TERRITORIALES

Entre local et global, entre frontières et échelles, entre lieux et réseaux, le territoire organise les sociétés. Il est consubstantiel au politique comme à l'économique et au social; il représente à la fois une ressource et un enjeu pour les activités humaines. Décrypter les logiques territoriales à l'œuvre dans les dynamiques contemporaines, telle est l'ambition de cette collection, qui s'adresse tant aux analystes qu'aux acteurs des territoires. Action publique, citoyenneté, inégalités socio-spatiales, infrastructures, institutions, mobilité, modes de vie urbains, planifications et projets, services collectifs autant de sujets explorés par les sciences sociales pour comprendre les modes de production, de gestion et d'usage de l'espace. Une ambition de formalisation des connaissances, métissage des savoirs et valorisation des débats, au service d'un aménagement durable des territoires, à la fois juste, efficace et légitime.

Une collection dirigée par les professeurs Michel Bassand (EPFL), Vincent Kaufmann (EPFL) et Jean-Marc Offner (ENPC).

Horizons métropolitains

Bernard Jouve, Christian Lefèvre, Ed.

Coopération et développement durable

Jean-Claude Bolay, Magali Schmid, Ed.

La ville, mal-aimée

Joëlle Salomon Cavin

Les Presses polytechniques et universitaires romandes sont une fondation scientifique dont le but est principalement la diffusion des travaux de l'Ecole polytechnique fédérale de Lausanne et d'autres universités et écoles d'ingénieurs francophones.

Le catalogue de leurs publications peut être obtenu par courrier aux Presses polytechniques et universitaires romandes, EPFL – Centre Midi, CH-1015 Lausanne, par E-Mail à ppur@epfl.ch, par téléphone au (0)21 693 41 40, ou par fax au (0)21 693 40 27.

<http://www.ppur.org>

Première édition

© 2005, Presses polytechniques et universitaires romandes,
CH – 1015 Lausanne.

ISBN 2-88074-562-4

Imprimé en Italie

Tous droits réservés.

Reproduction, même partielle, sous quelque forme
ou sur quelque support que ce soit, interdite sans l'accord écrit de l'éditeur.

A Sara, Aram et Dariusch

TABLE DES MATIÈRES

Avant-propos	1
Chapitre 1	Les agglomérations vues «par le bas»	3
	1.1 Liminaire.....	3
	1.2 «Habitants-usagers-citoyens»	4
	1.3 Plan de l'ouvrage	5
Chapitre 2	Les agglomérations en Suisse	7
	2.1 Urbanisation et métropolisation	7
	2.2 Structure institutionnelle des agglomérations	10
	2.3 Différenciation sociale et politique	13
	2.4 Enjeux d'agglomération: problèmes et politiques.....	17
	2.5 En synthèse	25
Chapitre 3	Régionalismes dans les agglomérations: gouvernement ou gouvernance?	27
	3.1 Ecole des «réformateurs métropolitains»	27
	3.2 Approche du choix rationnel	29
	3.3 Le «nouveau régionalisme».....	31
	3.4 Régionalismes dans les agglomérations en Suisse	34
	3.5 En synthèse	39
Chapitre 4	Habitants et identités territoriales	43
	4.1 Question d'identité(s)	43
	4.2 Pratiques de l'espace	47
	4.3 Images de l'agglomération et de l'urbain.....	51
	4.4 Lien affectif aux territoires	53
	4.5 En synthèse	57

Chapitre 5	Services métropolitains de qualité.....	59
	5.1 Services et usagers.....	59
	5.2 Performance perçue des services métropolitains ..	62
	5.3 Réactions face aux insatisfactions	67
	5.4 En synthèse	71
Chapitre 6	Citoyens et institutions politiques locales	73
	6.1 Citoyens et institutions	73
	6.2 Perception des autorités locales.....	76
	6.3 L'agglomération: une communauté politique?	79
	6.4 Pratiques de participation	82
	6.5 Légitimité démocratique.....	87
	6.6 En synthèse	91
Chapitre 7	Réformes d'agglomération: l'important est de commencer	95
	7.1 Quelles réformes?	95
	7.2 Résonance des arguments du débat politique.....	96
	7.3 Perception des réponses existantes	102
	7.4 Attitudes vis-à-vis de réformes d'agglomération	106
	7.5 En synthèse	108
Chapitre 8	Conclusion	111
	8.1 Quel bilan?.....	111
	8.2 Les «habitants-usagers-citoyens»	112
	8.3 Les différentes stratégies pour une meilleure gestion régionale.....	114
	8.4 Comment réformer?.....	117
Annexe	Questions de méthode.....	119
	A.1 Démarche	119
	A.2 Études de cas	120
	A.3 Enquête téléphonique	120
	A.4 Questionnaire (version française).....	122
	A.5 Annexe statistique.....	138
Bibliographie	159

AVANT-PROPOS

Depuis quelques années, on constate une certaine accélération du débat sur les agglomérations urbaines en Suisse. Maintenant l'image bucolique d'une Suisse montagnarde, ancrée dans un passé rural, on a longtemps eu tendance à occulter le destin du pays qui dépend, en fait, de ses zones urbaines. Ainsi, la politique régionale de la Confédération, mise en place dès les années 1970, s'est essentiellement adressée aux régions périphériques de montagne. En revanche, les villes et les agglomérations, bien qu'elles constituent les régions où se concentrent problèmes environnementaux, économiques et sociaux, n'ont pas fait jusque-là l'objet d'une politique ciblée. C'est seulement dans les années 1990 que la sphère politique a commencé à prendre conscience que les villes et agglomérations n'arrivaient plus à faire face aux multiples problèmes qui se posent et qu'il fallait, dès lors, mettre en place des actions spécifiques pour les soutenir dans cette tâche. A l'heure actuelle, on assiste ainsi, un peu partout dans le pays, à la mise en place de programmes visant à améliorer la capacité des agglomérations à gérer leurs problèmes.

La réflexion présentée ici se veut une contribution à ce débat sur les agglomérations, engagé depuis un certain moment déjà au niveau scientifique et, plus récemment, au niveau politique. Cet ouvrage aborde les enjeux des agglomérations, spécifiquement du point de vue de la population qui y vit, donc en quelque sorte «par le bas». Il propose notamment

d'élucider les problèmes qui découlent, du point de vue de la population, de l'agencement des institutions politiques ainsi que des différentes façons de constituer une échelle de gestion adéquate. Ce sont là des informations qui, il faut le souhaiter, pourront s'avérer utiles lorsqu'il s'agira de décider de possibles voies à suivre en vue de renforcer la capacité de gouverner des agglomérations.

Cet ouvrage est issu de la recherche intitulée «Gouvernance métropolitaine et légitimité: les nouveaux territoires de la démocratie dans les agglomérations», menée au Laboratoire de sociologie urbaine (LaSUR) de l'École polytechnique fédérale de Lausanne et financée dans le cadre du programme prioritaire de recherche «Demain la Suisse» du Fonds national de la recherche scientifique (crédit no. 5004-058522). Un soutien financier supplémentaire a été apporté par le LaSUR ainsi que par le «Projekt Agglo und Stadt Luzern». Les résultats de cette recherche ont déjà fait l'objet de publications spécialisées ou internes au LaSUR.¹ Cet ouvrage a pour ambition de présenter ces résultats d'une façon synthétique et accessible à un public plus large. Sa rédaction a été rendue possible grâce à une bourse pour chercheurs avancés du Fonds national, accordée à l'auteur entre juin 2003 et mai 2004 (crédit no. 8210-067632).

En plus de l'auteur, cette recherche a impliqué Michel Bassand, directeur du LaSUR jusqu'à fin 2003, Dominique Joye, directeur du Service suisse d'archivage des données en sciences sociales (SIDOS), ainsi que Brigitte Schwab, collaboratrice scientifique au LaSUR. La réflexion présentée ici doit beaucoup à leurs compétences, leur engagement continu, leur soutien enthousiaste ainsi que leur critique constructive. Je leur adresse mes plus vifs remerciements. J'aimerais également dire merci à Bernard Jouve, Vincent Kaufmann, Hanspeter Kriesi, Ulrich Klöti, Andreas Ladner, Christian Lefèvre, Jean-Philippe Leresche, Vincent Hoffmann-Martinot, Yannis Papadopoulos, Martin Schuler, Peter Selb et Thomas Widmer qui, à un moment ou à un autre du processus de recherche, ont formulé des critiques, des remarques et des commentaires forts utiles.

L'environnement stimulant et en même temps suffisamment en retrait des affaires académiques quotidiennes, nécessaire pour la rédaction du manuscrit, l'auteur l'a trouvé lors d'un séjour en tant que chercheur invité au Fachbereich Politik und Verwaltung de l'Université de Constance entre 2003 et 2004. Je tiens à remercier ici particulièrement Joachim Blatter et Wolfgang Seibel pour l'excellent accueil dont ils m'ont fait bénéficier.

Enfin, un grand merci à ma compagne, Sara Djahanschahi, pour sa patience, ainsi qu'à nos enfants, Aram et Dariusch, pour leur impatience...

¹ Cf. notamment le numéro 3 dans la série des cahiers du LaSUR (KÜBLER, SCHWAB, JOYE, BASSAND 2002), ainsi que le rapport détaillé sur les études de cas (KÜBLER, SCHWAB 2003).

CHAPITRE 1

LES AGGLOMÉRATIONS VUES «PAR LE BAS»

1.1 LIMINAIRE

Au début de ce troisième millénaire, il convient de se rendre à l'évidence: la Suisse est devenu un pays urbain. Près des trois quarts de sa population vivent aujourd'hui dans des villes et des agglomérations urbaines, qui polarisent l'essentiel des dynamiques démographiques, socio-économiques et culturelles sur le territoire helvétique. Comme ailleurs, la croissance urbaine s'est réalisée principalement par étalement. La figure de l'urbain à l'heure actuelle en Suisse, c'est un espace qui ne se caractérise pas par la densité des zones bâties, mais plutôt par l'interconnexion de différents territoires par le biais d'échanges sociaux et économiques. L'urbain s'est développé essentiellement comme territoire fonctionnel, indépendamment des frontières politico-institutionnelles. Les zones de peuplement urbain en Suisse englobent dès lors une multitude de territoires institutionnels différents. Elles s'étendent sur plusieurs communes, et transcendent parfois les limites cantonales voire nationales. En cela, elles posent inévitablement la question de l'échelle adéquate de leur gestion.

Cette non-correspondance entre territoires fonctionnels et territoires institutionnels engendre en effet de nombreux problèmes dans la gestion des espaces urbains. Elle résulte surtout en un manque de congruence entre, d'une part, la dynamique spatiale des problèmes qui se posent dans les agglomérations et, d'autre part, les territoires des institutions qui sont appe-

lées à gérer ces problèmes. C'est ici en effet le cœur des enjeux des agglomérations en Suisse. Il est vrai que ces difficultés ne sont pas récentes et ne se limitent de loin pas aux agglomérations helvétiques. Les discussions sur les enjeux posés par la fragmentation institutionnelle des espaces urbains ainsi que sur les manières d'y répondre ont fait couler beaucoup d'encre. Force est cependant de constater que le débat scientifique – mais aussi politique – a principalement tourné autour de questions d'équité et d'efficacité, mesurées la plupart du temps par la distribution des richesses ou par l'allocation des ressources publiques, ainsi que par la mise en place de services d'infrastructures à l'échelle de l'agglomération.

Une telle optique conçoit les institutions politiques essentiellement sous l'angle de leurs capacités productives ou redistributives. Cependant, ces institutions remplissent bien d'autres fonctions. En particulier, une de leurs principales raisons d'être est d'associer la population à la gestion des affaires collectives. En effet, dans les régimes démocratiques, une des tâches importantes des institutions politiques consiste en la création de légitimité sur la base de procédures permettant la participation active des citoyens. Or le débat actuel sur les enjeux d'agglomération ne thématise que rarement les implications qui résultent de la dissociation entre territoires fonctionnel et institutionnel au niveau de la légitimité et de la citoyenneté démocratiques. C'est précisément ce à quoi s'attelle le présent ouvrage, en se focalisant sur la population qui vit dans les agglomérations, qui en subit les tensions et les enjeux.

1.2 «HABITANTS-USAGERS-CITOYENS»

L'évolution des espaces urbanisés a été décrite comme un processus impliquant les acteurs économiques, les acteurs politiques, les professionnels de l'espace, mais aussi la masse des citoyens (BASSAND 1996). Concernant ces derniers, certains auteurs ont suggéré de les concevoir à partir de trois rôles distincts qu'ils sont appelés à jouer: ils sont non seulement les habitants d'un espace qu'ils pratiquent et qu'ils s'approprient, ils sont également usagers des services urbains qui organisent cet espace, mais aussi citoyens des institutions politiques qui gèrent cette organisation de l'espace (BASSAND 1997: 233-234). Et c'est précisément sur ces trois rôles que se cristallisent, au niveau individuel, les enjeux d'agglomération. A commencer par la dissociation entre les territoires fonctionnels et institutionnels: l'individu habite un lieu, utilise des services urbains qui lui permettent de pratiquer et de s'approprier un espace plus large, mais les droits de citoyenneté dont il dispose pour participer à la gestion de ces services sont limités à son lieu de résidence.

C'est donc cet «habitant-usager-citoyen» (HUC) (BASSAND 1996; 1997; BASSAND *et al.* 2001; PERCQ 1994) qui est au centre de notre réflexion. Plus précisément, l'objectif consiste à problématiser les enjeux d'agglomération en Suisse en partant des aspects tels qu'ils se présentent pour les citoyens. Quelles sont les implications de la dissociation entre territoires fonctionnel et institutionnel pour la population? Comment se présentent, du point de vue de l'habitant-usager-citoyen, les dispositifs mis en place pour répondre un tant soit peu à ce manque de congruence entre l'espace des problèmes et les territoires de leur gestion? Voilà les deux questions qui constituent le fil rouge des analyses qui portent sur quatre agglomérations sélectionnées (Zurich, Lausanne, Lucerne, Lugano), en plus particulièrement sur quatre domaines précis: l'approvisionnement en eau potable, les transports publics d'agglomération, les services socio-médicaux pour consommateurs de drogues, les équipements culturels urbains.

Il faut souligner que ces questions revêtent un intérêt scientifique, et qui sont également d'une certaine actualité politique. En effet, la Suisse s'apprête à reconsidérer l'agencement institutionnel de ses agglomérations urbaines. Avec l'entrée en vigueur de l'article 50 dans la Constitution fédérale révisée en 1999, le débat sur l'organisation fonctionnelle et institutionnelle des agglomérations helvétiques s'est renouvelé. Plusieurs initiatives ont été lancées récemment, au niveau fédéral ainsi que dans certains cantons, en vue de formuler des réponses aux problèmes et enjeux qui se présentent dans les agglomérations en Suisse². Certaines de ces initiatives, et non des moindres, sont explicitement destinées à explorer les pistes pour réarticuler l'architecture institutionnelle dans des agglomérations précises. Ainsi, nous espérons que les analyses présentées dans cet ouvrage pourront aussi apporter une meilleure connaissance des enjeux du contexte de ce débat politique et des initiatives entreprises à l'heure actuelle.

1.3 PLAN DE L'OUVRAGE

L'ouvrage est divisé en huit chapitres. Après avoir posé les jalons du questionnement dans cette introduction, le chapitre 2 est consacré à la spécification des principaux enjeux qui se posent dans les agglomérations à l'heure actuelle en Suisse. Ainsi, sont restituées les évolutions de l'armature urbaine helvétique, ainsi que les structures institutionnelles et la différenciation socio-politique des agglomérations, de même que les principaux traits du débat politique actuel sur les enjeux d'agglomération.

² A ce propos, voir notamment la section 2.4 dans le chapitre 2.

Le chapitre 3 traite de la question de l'échelle de gestion adéquate. En renouant avec le débat théorique à ce propos, on présente les trois grandes écoles de pensée qui se sont penchées sur ces questions: l'approche traditionnelle dite des «réformateurs métropolitains», l'approche par le choix rationnel, ainsi que le «nouveau régionalisme». Sur cette base, une typologie de quatre régionalismes est développée, permettant la classification des dispositifs de gestion identifiés lors des études de cas menées dans chacune des quatre agglomérations choisies.

Les trois chapitres suivants présentent les analyses empiriques d'une vaste enquête téléphonique portant sur un échantillon de 2010 habitants-usagers-citoyens, répartis à raison d'environ 500 dans chacune des agglomérations étudiées³. Chacun de ces chapitres analytiques a pour but de tester, sur la base des résultats de l'enquête, des hypothèses générales relatives aux influences de l'architecture institutionnelle des agglomérations ainsi qu'au type de régionalisme.

Le chapitre 4 se focalise sur l'*habitant* et restitue, en s'appuyant sur le concept d'identité territoriale, l'appropriation matérielle, cognitive et affective de l'espace d'agglomération par les individus qui y vivent.

Le chapitre 5 est consacré à l'*usager* et thématise le rapport que les individus qui vivent dans ces agglomérations entretiennent avec les services urbains des domaines étudiés. Plus précisément, on aborde la perception de la performance de ces services, ainsi que les réactions en cas d'insatisfaction.

Le *citoyen* est au cœur des analyses présentées dans le chapitre 6, portant sur la perception des autorités locales, la question des liens de communauté dans l'agglomération, les pratiques de participation, ainsi que la légitimité démocratique.

Après l'identification de certaines conséquences problématiques de l'architecture institutionnelle des agglomérations, le chapitre 7 tente de jauger l'attitude de la population à propos d'éventuelles réformes de la charpente institutionnelle. Il s'intéresse notamment à la résonance des arguments du débat politique actuel sur les enjeux d'agglomération, la perception des réponses déjà existantes à ces enjeux, de même que l'attitude des individus face aux propositions concrètes de réforme.

En conclusion, le chapitre 8 est consacré à une synthèse des résultats essentiels qui ressortent des analyses: il en dresse le bilan tant théorique que pratique.

³ Pour alléger la lecture du texte, les détails de la méthode, le questionnaire, ainsi que les résultats intégraux des analyses statistiques ont été placés dans l'annexe méthodologique.

CHAPITRE 2

LES AGGLOMÉRATIONS EN SUISSE

2.1 URBANISATION ET MÉTROPOLISATION

Comme dans la plupart des pays occidentaux, l'armature urbaine de la Suisse a subi de profondes mutations durant ces 150 dernières années⁴. La «ville», selon la conception wébérienne d'une unité économique, politique et sociale spatialement intégrée (WEBER 1982), appartient définitivement au passé. Les agglomérations sont aujourd'hui le visage de l'urbain en Suisse.

Au début du 20^e siècle déjà, l'industrialisation du système de production helvétique, avec ses impulsions de concentration démographique, fait croître les villes au-delà de leurs anciennes frontières. De nouveaux logements sont construits dans les communes adjacentes et la population active fait la navette entre le lieu d'habitation et le lieu de travail situé dans les villes-centres. Ainsi naît l'agglomération: une zone de peuplement continue, dont le périmètre déborde la ville-centre et s'étend sur les communes environnantes. La mobilité spatiale de la population permet de relier les diverses parties de cet habitat. La pendularité et l'étalement de l'habitat deviennent ainsi les deux revers de la même médaille. Ce mécanisme restera, durant tout le 20^e siècle, le moteur principal de l'urbanisation en Suisse. Comme le montre la figure 2.1, le degré d'urbanisation, qui a doublé entre 1940 et 2000, augmente parallèlement à la pendularité.

⁴ Pour un récit plus détaillé du processus d'urbanisation, on se référera utilement à ROSSI (1995), SCHULER (1999), CUNHA ET SCHULER (2001) ou BASSAND (2004).

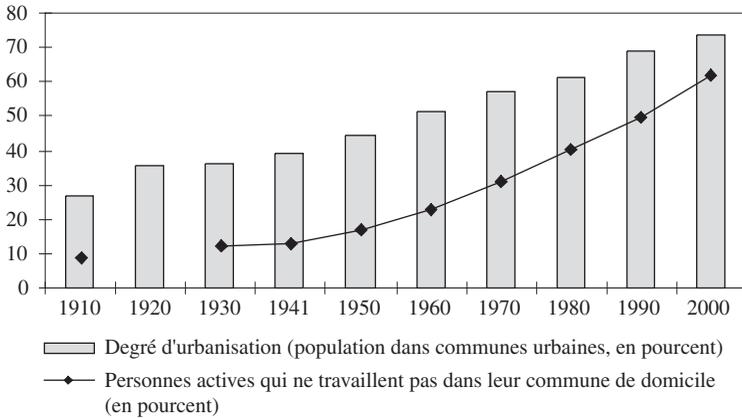


Fig. 2.1 Degré d'urbanisation et proportion de pendulaires, 1910-2000 (source: Office fédéral de la statistique, données des recensements).

Selon les spécialistes, on doit distinguer plusieurs phases dans ce processus d'urbanisation (SCHULER 1999: 41 ss.). Après la Seconde Guerre mondiale, la croissance de la population urbaine se poursuit parallèlement à la croissance de l'économie, où le secteur des services joue un rôle de plus en plus important. Comme les villes-centres manquent de place, la croissance se concentre de plus en plus sur les communes avoisinantes. Grâce à la «démocratisation» de la voiture individuelle, de nouveaux quartiers résidentiels sont créés à des distances de plus en plus grandes des gares ferroviaires. La proportion de pendulaires continue d'augmenter, et ils sont toujours plus nombreux à utiliser une automobile privée. En outre, les communes de la banlieue commencent à accueillir aussi de nouvelles zones d'activité, notamment industrielles. Cette phase de «suburbanisation» se caractérise donc par une décentralisation des activités économiques qui s'ajoute à celle des structures d'habitation.

Dès le début des années 1960, la stagnation, voire le déclin du secteur industriel marque la transition vers une urbanisation post-industrielle en Suisse. La forte valeur ajoutée du secteur des services et l'augmentation du prix des terrains dans les localités centrales accentuent la spécialisation fonctionnelle du sol, c'est-à-dire la séparation spatiale entre lieux de travail et d'habitation. Dans les villes-centres, de plus en plus de logements sont transformés en bureaux. Parallèlement, la prospérité croissante de la population fait augmenter la demande en surface habitable: les classes moyennes et supérieures quittent la ville-centre pour s'installer «à la campagne» où il y a encore des espaces pour construire des villas individuelles, respectivement des complexes d'habitation à grands appartements familiaux. La plu-

part de ces localités, souvent d'anciennes communes rurales, ne s'atteignent que par automobile – en attendant que les réseaux de transports publics soient élargis. Dans cette phase de «périurbanisation», l'urbanisation de la campagne avance, les déplacements pendulaires augmentent et il n'y a plus forcément de continuité du bâti entre la ville-centre et les nouvelles zones périurbaines. En même temps, la population des villes-centre stagne, voire diminue.

A partir du milieu des années 1980 cependant, un mouvement inverse se superpose à celui de la périurbanisation. D'une part, il est devenu à nouveau «chic» de vivre en ville. De jeunes adultes hautement qualifiés et bien rémunérés, souvent en début de carrière et sans enfants, s'installent en ville à la recherche d'un environnement citadin avec de nombreuses possibilités culturelles de loisir. On assiste à la revalorisation d'anciens quartiers du centre-ville, voire de friches industrielles, qui accueillent ces nouveaux habitants. D'autre part, dans le contexte de l'intensification des flux migratoires internationaux, la population étrangère peu qualifiée est en augmentation dans les anciens quartiers ouvriers des villes-centres.

Simultanément à cette nouvelle croissance des villes-centres et à celle continue des zones périurbaines au sein des agglomérations, on constate une imbrication de plus en plus forte des agglomérations entre elles. Notamment grâce aux améliorations des transports publics au début des années 1990 (augmentation des cadences entre les grands centres, création de communautés tarifaires régionales), les distances parcourues quotidiennement s'allongent, sans augmentation du temps de voyage. Ceci est particulièrement vrai pour les correspondances entre les grands centres et les centres régionaux (par exemple Zurich-Winterthur, Bâle-Liestal, Lausanne-Yverdon, Berne-Berthoud), qui sont atteignables parfois plus vite que les quartiers périphériques des villes-centres respectives. Ainsi, les échanges sociaux et économiques entre les grandes villes et les centres régionaux s'intensifient, favorisant l'émergence de grands pôles urbains: les «aires métropolitaines». Celles-ci consistent généralement en une grande agglomération, dont l'influence s'étend sur de plus petites agglomérations voisines qui évoluent pour ainsi dire dans l'ombre de cette dernière. Cette phase de «métropolisation» (BASSAND 2001; 2004) a ainsi fait émerger cinq grandes aires métropolitaines: le pôle zurichois, le pôle lémanique, Zurich, Genève-Lausanne, Bâle, Berne et l'aire métropolitaine Insubrica au Tessin (fig. 2.2).

Au début du 21^e siècle, il faut donc se rendre à l'évidence que la Suisse est devenue un pays urbain: le «Stadtland Schweiz» (EISINGER, SCHNEIDER 2003) dont les agglomérations en sont la manifestation la plus visible et lisible. Dans ce sens, il est logique que les agglomérations soient aujourd'hui une catégorie analytique importante de la statistique nationale officielle, cal-

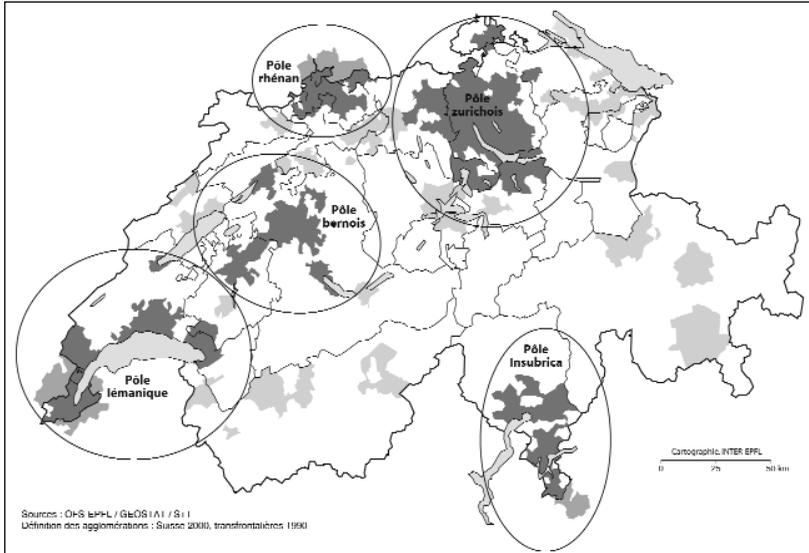


Fig. 2.2 Les cinq aires métropolitaines en Suisse.

culées à l'occasion de chaque recensement fédéral de la population depuis 1930⁵.

2.2 STRUCTURE INSTITUTIONNELLE DES AGGLOMÉRATIONS

Dans l'Etat de droit démocratique moderne, les institutions politiques se définissent toujours comme des autorités territoriales: l'agir étatique et le fonctionnement des institutions politiques relèvent d'un territoire clairement désigné et délimité. Cela ne concerne pas uniquement les Etats nationaux, mais aussi les institutions subnationales telles que, en Suisse, les cantons et les communes. Le territoire est une composante centrale de leur souveraineté, et donc de l'ordre des compétences relatives à différents problèmes publics. Le processus d'urbanisation remet ce principe en question. Plus la ville «déborde» de ses frontières, plus les agglomérations s'étendent et, plus les problèmes franchissent les limites politiques et institutionnelles, nécessitant ainsi un partage de souveraineté.

⁵ Selon la définition actuellement en vigueur, (SCHULER 1984, 1994) une agglomération est un ensemble de communes adjacentes, délimité essentiellement sur la base de flux pendulaires, ainsi que sur d'autres critères désignant une certaine imbrication territoriale fonctionnelle.

Face au continuel étalement urbain en Suisse, divers efforts ont été entrepris pour adapter les frontières institutionnelles communales à l'expansion des zones de peuplement fonctionnelles. Ainsi, des fusions de communes ont eu lieu à plusieurs reprises, au cours desquelles des villes-centre ont absorbé certaines communes limitrophes (Office fédéral de la statistique 2002: 62 ss.). Les plus importantes de ces fusions ont eu lieu entre 1893 et 1934, lorsqu'une cinquantaine de communes ont été rattachées aux villes-centres limitrophes. A cette époque, ces fusions étaient relativement simples à mettre en œuvre. Les communes de banlieue concernées étaient des communes endettées et à faibles ressources. Pour leurs habitants, la fusion avec des villes-centres en pleine croissance économique signifiait un avantage matériel, susceptible de compenser la perte d'autonomie politique.

Parmi les quatre agglomérations examinées dans le présent ouvrage, seule celle de Zurich a connu des fusions durant cette période. Lors d'une première vague de fusions en 1893, onze communes de la banlieue ont fusionné avec la ville de Zurich. Dans une deuxième vague, en 1934, huit autres communes ont été rattachées à la ville.

Depuis les années 1930, ce genre de fusions est devenu très rare. En effet, au cours de la sub- et de la périurbanisation, la plupart des communes de banlieue ont pu assainir leurs finances, tandis que celles des villes-centres tendaient à péricliter. Dans une telle configuration, les fusions sont évidemment difficilement acceptables: en plus de la perte d'autonomie politique, les communes de banlieue devraient procéder à une augmentation des impôts. Après 1934, les fusions de communes dans les agglomérations helvétiques ont été rares ou ont échoué. Il n'y a plus eu que quelques fusions dans des petites et moyennes agglomérations, sans véritable importance en termes de population ou de surface. Concernant plus particulièrement les agglomérations étudiées, un projet de fusion dans l'agglomération lucernoise a été abandonné dans les années 1930. De même, une initiative de fusion dans l'Ouest lausannois a échoué dans les années 1950.

L'agglomération de Lugano, en revanche, constitue une exception notable dans ce tableau général. En effet, la ville a fusionné, en mars 2004, avec huit communes alentour, doublant ainsi le nombre d'habitants (tab. 2.1). Deux facteurs expliquent le succès de ce projet. D'une part, le canton du Tessin avait lancé, en 1998, un programme de réduction du nombre de communes. Destiné à l'origine principalement aux minuscules communes de montagne, ce programme a fini par créer un climat généralement plus propice aux fusions communales. D'autre part, l'agglomération de Lugano présentait, à l'heure de la décision sur la fusion, la situation unique en Suisse d'une ville-centre avec un multiplicateur d'impôt moins élevé que la moyenne des communes alentour. La fusion n'impliquait donc pas d'augmentation d'impôts dans la nouvelle commune.

Tableau 2.1 La «nuova Lugano».

Le morcellement communal dans l'agglomération de Lugano est extrême, même en comparaison nationale. Contrairement à d'autres, elle ne connut aucune fusion d'envergure depuis la constitution de l'Etat fédéral en 1848. En 1971, seulement les communes de Castagnola et de Brè ont fusionné avec la ville de Lugano. Un projet de fusionner avec cinq autres communes voisines a capoté en 1976, suite à l'opposition d'une des communes concernées. Par la suite, les difficultés posées par cette fragmentation quant à la coordination des politiques publiques se sont affirmées de manière de plus en plus aiguë et visible. Avec le lancement du programme cantonal d'encouragement aux fusions de communes en 1998, les élites politiques de la ville de Lugano saisissent cette opportunité et inscrivent un nouveau projet de fusion sur l'agenda. Sous l'initiative du syndic de Lugano, le dynamique architecte Giorgio Giudici, la ville intensifie les contacts avec les communes limitrophes pour les convaincre des bénéfices d'une fusion.

Finalement, ce processus a débouché sur des projets concrets de fusion qui ont acquis ensuite le soutien du canton. En 2002 et 2003, huit communes de la banlieue luganaise décident ainsi, en votation populaire, de fusionner avec la ville: Gandria, Pazzallo, Davesco-Soragno, Cureggia, Pregassona, Pambio Noranco, Viganello et Breganzona. Enregistrées par le parlement cantonal en octobre 2003, ces fusions prennent effet à l'échéance des élections communales en mars 2004. La «Nouvelle Lugano» a quasiment doublé sa population, comptant désormais plus de 52 000 habitants. A noter encore qu'une fusion avec quatre autres communes (Bogno, Certara, Cimadera et Valcolla) est d'ores et déjà agendée pour un futur proche.

Tableau 2.2 Configuration territoriale des agglomérations (en 2000).

Agglomération	Population totale	Nombre de communes	Indice de consolidation ⁶
Zurich	1 084 027	133	0,11932
Lausanne	311 441	70	0,17604
Lucerne	196 550	17	0,14746
Lugano	136 032	77	0,06635

Source: Office fédéral de la statistique, données du recensement 2000.

⁶ Cet indice de consolidation se base sur la formule de Herfindahl (1950), développée à l'origine pour mesurer la concentration sur le marché d'un bien. A propos de la structure institutionnelle d'une agglomération, il se calcule comme suit:

$$h = \sum_{i=1}^n \left(\frac{\text{population de la commune } i}{\text{population de l'agglomération}} \right)^2$$

où i (1, 2, ..., n) représente les communes qui font partie de l'agglomération. L'indice est ainsi une mesure de la consolidation institutionnelle d'une agglomération. Plus la valeur de l'indice est proche de 0, plus la structure institutionnelle de l'agglomération est fragmentée. Plus elle est proche de 1, plus la structure institutionnelle est consolidée.

En dépit de toutes ces initiatives de réforme, force est de constater que l'architecture institutionnelle des agglomérations helvétiques n'a pas évolué au même rythme que le territoire fonctionnel de celles-ci. D'autres pays européens, comme l'Allemagne, la Belgique, les Pays-Bas, la Grande-Bretagne ou encore les pays scandinaves, ont significativement réduit leur nombre de communes après la Seconde Guerre mondiale (SCHULER 2000). Ce n'est pas le cas de la Suisse, dont la structure communale des agglomérations est partant extrêmement fragmentée (tab. 2.2). Au vu des réticences actuelles à certains projets de fusion communale, ce morcellement institutionnel, et avec lui la dissociation entre l'espace urbain fonctionnel et le territoire institutionnel, resteront très vraisemblablement une des caractéristiques prégnantes des agglomérations helvétiques à moyen terme.

2.3 DIFFÉRENCIATION SOCIALE ET POLITIQUE

L'étalement spatial croissant des agglomérations helvétiques n'est qu'une dimension, il est vrai importante, du processus d'urbanisation. Parallèlement à leur étalement externe, une différenciation interne a également eu lieu, à la fois sur les plans social et politique.

2.3.1 Différenciation sociale: quatre types de communes

La différenciation interne des agglomérations se présente, tout d'abord, comme une spécialisation fonctionnelle du sol, principalement entre les fonctions d'emploi et d'habitat. Tandis que les places de travail se trouvent essentiellement dans les villes-centres et, depuis la phase de suburbanisation, dans quelques communes limitrophes, d'autres zones se sont transformées en cités-dortoirs.

Cette spécialisation fonctionnelle croissante du sol s'accompagne de transformations de la structure sociale des différentes communes. Notamment lors de la sub- et de la périurbanisation, ce sont surtout des familles aisées qui quittent les villes-centres pour s'installer «à la campagne». En conséquence, l'importance relative de couches moins favorisées augmente dans les villes-centres, tandis que la proportion de personnes aisées augmente dans la couronne de l'agglomération, surtout dans les communes périurbaines. Dans les communes suburbaines, en revanche, l'importance croissante des activités industrielles et commerciales attire ouvriers et employés faiblement qualifiés, très souvent immigrés.

Etablie par l'Office fédéral de la statistique sur la base de données économiques, sociales et morphologiques depuis le recensement fédéral de 1980, la typologie des communes (JOYE, SCHULER, NEF, BASSAND 1988) constitue un outil performant pour rendre compte de la différenciation

sociale au sein des agglomérations. Plus concrètement, nous proposons de distinguer quatre types de communes⁷:

- Les *villes-centres* détiennent un haut degré de centralité et possèdent une structure démographique et de logement particulière: peu d'enfants, ménages de petite taille, petits logements et le plus souvent en location. La structure économique est marquée par l'importance du secteur tertiaire et du commerce.
- Les *communes suburbaines* ont enregistré une forte croissance démographique au cours des quarante dernières années, l'augmentation la plus forte ayant toutefois eu lieu avant 1970. Démographiquement et économiquement, ces communes sont marquées par une forte proportion d'étrangers, peu d'indépendants, de cadres ou de directeurs, de petits ménages et, surtout, par une proportion élevée d'émigrants pendulaires. Dans certaines de ces communes, on trouve cependant un nombre élevé d'emplois.
- Les *communes riches* comptent une forte proportion d'employés et de cadres au sein de leur population, le niveau des revenus est élevé, le prix des loyers également.
- Les *communes périurbaines* appartiennent généralement à la frange extérieure des agglomérations. La densité du peuplement est relativement basse. L'habitat est composé avant tout de villas, le plus souvent de construction récente. Le niveau des revenus y est relativement élevé – même s'il n'atteint pas celui des communes riches. La population est relativement jeune et compte une proportion extrêmement élevée d'émigrants pendulaires. Il s'agit donc de communes plus récemment urbanisées que les communes suburbaines.

⁷ Dans la nomenclature de base, l'Office fédéral de la statistique établit 22 différents types de communes pour l'ensemble du territoire suisse (JOYE, SCHULER, NEF, BASSAND 1988: 72 ss.). A l'instar d'autres analystes de la structure sociale dans les agglomérations (HUISSOUD, STOFER, CUNHA, SCHULER 1999), nous avons procédé à un regroupement en quatre catégories de base: villes-centres, communes suburbaines, communes riches et communes périurbaines. Plus précisément, la catégorie *villes-centres* regroupe les types 1 («grands centres») et 2 («centres moyens»). La catégorie *communes suburbaines* regroupe les types 8 («communes de homes et d'asiles»), 9 («communes d'emploi de régions métropolitaines»), 10 («communes suburbaines d'habitation des régions métropolitaines»), 12 («communes d'emploi de régions non métropolitaines») et 13 («communes suburbaines de régions non métropolitaines»). La catégorie *communes riches* est identique au type 5 («communes riches»). La catégorie *communes périurbaines* comprend les types 6 («communes touristiques»), 7 («communes semi-touristiques»), 11 («communes périurbaines de régions métropolitaines») et 14 («communes périurbaines de régions non métropolitaines»). A noter qu'une commune peut changer de type d'un recensement à l'autre, en fonction des changements enregistrés dans sa structure sociale, économique et morphologique. Il est ainsi important de souligner que la nomenclature des types de communes est une typologie dynamique.

Tableau 2.3 Evolution démographique des agglomérations selon les quatre types de communes, 1980-2000.

Agglomérations	Nombre de communes			Part de la population		
	1980	1990	2000	1980	1990	2000
Zurich	80	101	133	100%	100%	100%
Ville-centre	1	1	1	44,1%	38,8%	33,5%
Suburbaines	41	45	57	40,7%	42,3%	46%
Riches	14	21	18	9,6%	11,3%	9,4%
Périurbaines	25	34	56	5,7%	7,6%	10,7%
Etrangères	0	0	1	0%	0%	0,3%
Lausanne	42	60	70	100%	100%	100%
Ville-centre	1	1	1	50,3%	43,5%	40,1%
Suburbaines	18	20	26	33,5%	36,9%	39,5%
Riches	5	7	8	9,8%	9,7%	10,1%
Périurbaines	18	32	35	6,4%	9,9%	10,3%
Lucerne	11	16	17	100%	100%	100%
Ville-centre	1	1	1	40,3%	34,3%	30,3%
Suburbaines	8	9	10	53,9%	56,3%	60,2%
Riches	1	2	2	3,1%	5,5%	5,4%
Périurbaines	1	4	4	2,7%	3,7%	4,1%
Lugano	53	65	80	100%	100%	100%
Ville-centre	1	1	1	31,1%	24,2%	19,5%
Suburbaines	10	16	22	30,7%	37,2%	38,3%
Riches	2	6	9	1,9%	5,7%	6,9%
Périurbaines	40	42	40	36,3%	32,9%	24,1%
Etrangères	0	0	5	0%	0%	11,2%

Source: Office fédéral de la statistique, données des recensements.

Le tableau 2.3 montre l'évolution démographique des quatre agglomérations étudiées selon les types de communes durant ces vingt dernières années. Appréhendée selon ces quatre types de commune, il apparaît clairement que la polarisation de la structure sociale des agglomérations s'est accentuée durant ces deux dernières décennies. Tout d'abord, on constate que dans les quatre agglomérations, la croissance a eu lieu principalement à l'extérieur des villes-centres, conduisant à une chute spectaculaire de l'importance démographique de celles-ci par rapport à la couronne de «leurs» agglomérations. Ensuite, force est également de constater qu'à l'intérieur de la couronne, la croissance a surtout concerné les communes périurbaines. Bien que tout à fait notable, la croissance des communes suburbaines était clairement moins élevée. Enfin, la population des communes riches a également augmenté, sauf dans l'agglomération zurichoise où elle est restée plus ou moins stable.

2.3.2 Trois mondes politiques différents

La différenciation interne de la structure sociale des agglomérations a également des répercussions au niveau politique. Il est en effet une vérité bien établie par la sociologie politique que l'origine sociale des individus influence leurs opinions politiques ainsi que leurs choix électoraux. On peut ainsi constater une tripartition des agglomérations en trois mondes politiques différents.

Dans les villes-centres, les familles aisées parties durant la sub- et la périurbanisation ont laissé derrière elles les familles moins bien loties. Dépendant davantage du travail salarié et de prestations publiques ou de services sociaux, ces dernières sont plus enclines à orienter leurs votes vers des forces politiques qui défendent les intérêts des travailleurs ainsi que l'Etat social – c'est-à-dire les forces de la gauche. Cette orientation des villes-centres n'a pas changé avec l'arrivée de nouveaux habitants durant la phase de métropolisation. En effet, le cadre de vie et l'offre culturelle urbaine recherchés par les nouveaux citoyens dépendent également de financements étatiques. Ils ne sont donc pas opposés, par principe, à l'expansion des dépenses publiques. Ainsi, aux préférences des habitants pour une gauche traditionnelle syndicale, s'ajoutent des affinités pour une «nouvelle gauche» avec une clientèle plus intellectuelle. La forte résonance dans la population résidente de ces deux mouvances résulte en une forte position du Parti socialiste et des Verts.

Dans les communes suburbaines, en revanche, on compte une grande proportion d'ouvriers immigrés, attirés par les places de travail peu qualifiées dans l'industrie et le commerce. La population établie se sent minorisée, voire même menacée par les conflits sociaux qui éclatent parfois au grand jour. En outre, en termes d'urbanisme une triste image se présente souvent: un minuscule centre villageois, reliquat d'un temps révolu, entouré de grands immeubles d'habitation anonymes, de zones industrielles et de magasins à grande surface avec leurs immenses parkings. Dans un tel contexte, les réactions xénophobes, les sentiments d'insécurité ainsi que le réflexe nostalgique d'un passé plus heureux offrent un terrain fertile aux groupements nationaux-conservateurs et aux partis populistes de droite.

Dans les communes périurbaines et riches, la situation est encore différente. La population résidente consiste en grande partie en familles relativement aisées qui ont les moyens nécessaires d'avoir une villa individuelle. Leurs revenus élevés témoignent de leur réussite économique. Dans la sphère familiale, les rôles sont souvent répartis selon le modèle traditionnel du «*male breadwinner*». Cette population a ainsi tendance à sympathiser avec les idées du libéralisme économique, et donc est plutôt favorable aux partis de la droite libérale.

On peut ainsi parler d'un triple clivage politique qui traverse les agglomérations helvétiques: les villes-centres sont orientées vers les partis de gauche, les communes suburbaines vers les forces nationales-conservatrices, et les communes riches ou périurbaines vers la droite libérale. Le tableau 2.3 montre que ce triple clivage se retrouve également dans les quatre agglomérations étudiées dans cette étude, au-delà des différences régionales connues dans le paysage partisan de la Suisse – à savoir la force relative du Parti radical démocratique et de l'Union démocratique du centre dans l'agglomération de Zurich, l'importance du Parti démocrate chrétien dans les agglomérations catholiques de Lucerne et de Lugano, ainsi qu'une influence supérieure à la moyenne du Parti libéral dans l'agglomération lausannoise. En effet, la clientèle des partis rouge-vert est plus forte dans les villes-centres, celle des partis de la droite libérale dans les communes riches et périurbaines, et celle des partis de la droite conservatrice dans les communes suburbaines (tab. 2.3).

Tableau 2.4 Affinités partisans selon les types de communes dans les quatre agglomérations (n = 1034)⁸.

Type de commune	Partis rouge-vert	Partis de la droite libérale	Partis de la droite conservatrice
Villes-centres	50,1%	36,8%	36,0%
Suburbaines	35,9%	42,1%	47,2%
Riches	5,6%	9,0%	7,5%
Périurbaines	8,4%	12,1%	9,3%
Total	100%	100%	100%

2.4 ENJEUX D'AGGLOMÉRATION: PROBLÈMES ET POLITIQUES

Depuis quelques années, les agglomérations font l'objet d'un intérêt renouvelé dans le débat politique en Suisse. D'une part, on a pris conscience que les agglomérations urbaines, en tant que concentrations des sociétés modernes et de leurs contradictions, sont non seulement les moteurs du développement économique, mais abritent également les retombées négatives de celui-ci – notamment sous forme de problèmes sociaux et environnementaux. D'autre part, les acteurs concernés ont commencé à exposer d'une manière de plus en plus audible les difficultés qu'ils éprouvent à gérer ces problèmes. Il s'agit particulièrement des villes-centres qui, au vu de leur

⁸ La catégorie «Partis rouge-vert» comporte les affinités déclarées pour le Parti socialiste, le Parti écologiste, et le Parti du travail/Parti ouvrier populaire. La catégorie «Partis de la droite libérale» inclut les affinités déclarées pour le Parti radical démocratique et le Parti libéral. La catégorie «Partis de la droite conservatrice» regroupe les affinités pour le Parti démocrate-chrétien, l'Union démocratique du centre ainsi que le Parti suisse de la liberté.

haut degré de centralité dans les agglomérations, se trouvent dans l'œil du cyclone.

2.4.1 Les charges de centre

La notion de charges de centre est au cœur de ce débat sur les enjeux d'agglomération en Suisse. Cette notion renvoie aux difficultés de modérer, ou du moins d'encadrer les effets néfastes de la puissante tendance à la polarisation des fonctions socio-économiques entre les villes-centres et la couronne des agglomérations. En raison de la fragmentation institutionnelle et de la forte autonomie communale, l'équivalence fiscale n'est en effet souvent pas respectée dans les agglomérations, c'est-à-dire que le cercle des payeurs ne correspond pas au cercle des bénéficiaires.

Concrètement, les villes-centres se voient contraintes d'assumer des charges disproportionnées. Elles doivent en effet non seulement mettre en place les infrastructures et services pour leurs contribuables, mais aussi pour de nombreux pendulaires venus des communes de la couronne de l'agglomération. A l'inverse, ces dernières voient leurs budgets allégés, puisque leurs habitants utilisent pour ainsi dire «gratuitement» les prestations mises à disposition dans la ville-centre. Elles externalisent une bonne partie des coûts d'infrastructures sur les villes-centres⁹.

Outre ces dépenses pour les infrastructures de centralité, les dépenses publiques des villes-centres augmentent également du fait des nombreux problèmes sociaux découlant de la structure de leur population. En effet, la proportion élevée de groupes socialement faibles dans les villes-centres gonfle leurs dépenses en matière de politique sociale.

Ces charges de centre dans les agglomérations helvétiques ont été étudiées et chiffrées par de nombreuses recherches au cours des années 1980 et 1990. Dans un rapport publié en 1999, le Conseil fédéral (1999) identifie cinq domaines particulièrement touchés par cette problématique des charges de centre: la culture, la formation, la santé, les transports et la sécurité. Comme le montre le tableau 2.4, les charges de centre existent également dans les quatre agglomérations étudiées, et sont notamment chiffrables pour deux des quatre domaines politiques étudiés ici. Dans tous les cas, les villes-centres dépensent des montants significativement plus élevés que les autres communes en moyenne.

⁹ A noter que, pour les villes-centres, les infrastructures centrales ne génèrent pas uniquement des dépenses, mais aussi des recettes. Ainsi, les recettes provenant de la taxe d'entreprises ou d'équipements de loisir situés dans les villes-centres reviennent à ces dernières. Cependant, les études en la matière ont montré que, généralement, les coûts excèdent largement les bénéfices (FREY 1990).

Tableau 2.5 Dépenses communales dans les domaines culture et transports, en francs suisses par habitant (chiffres pour 1995).

Domaine Agglomérations	Transports		Culture	
	Ville-centre	Moyenne cantonale	Ville-centre	Moyenne cantonale
Zurich	426	305	267	125
Lausanne	498	361	333	138
Lucerne	574	298	634	142
Lugano	483	330	997	133

Source: Rapport du Conseil fédéral sur les centres urbains (1999).

A ce propos, certains observateurs (FREY 1997: 22-23) ont relevé que la ségrégation sociale au sein des agglomérations conduit à un véritable cercle vicieux en matière de finances publiques. La concentration de catégories sociales moins favorisées dans les villes-centres signifie non seulement que les dépenses sociales à assumer sont élevées, mais également que la base fiscale est étroite. Dans cette situation, un développement durable en termes fiscaux est quasiment impossible. A terme, les dépenses élevées des villes-centres conduisent à l'accroissement des déficits. Vu qu'elles doivent assumer des infrastructures de centre importantes pour toute l'agglomération et qu'elles ne peuvent réduire les dépenses en matière de politique sociale auxquelles elles sont légalement contraintes, les villes-centres sont obligées d'augmenter les impôts. Pour les contribuables, elles deviennent ainsi moins attrayantes que les communes alentour qui n'ont pas à assumer des charges de centre et qui ont une structure sociale plus équilibrée. Notamment les contribuables aisés – qui ressentent particulièrement la différence des taux d'imposition communaux en raison de la taxation progressive – sont ainsi incités à s'établir dans une commune de la couronne de l'agglomération où ils paient moins d'impôts. La base fiscale de la ville-centre en est encore davantage affaiblie, ce qui oblige à de nouvelles hausses d'impôts et ainsi de suite.

Le tableau 2.6 donne une idée des disparités fiscales existant au sein des agglomérations touchées par cette enquête. Comme on pouvait s'y attendre, ce sont notamment les communes riches qui ont fixé leur taux d'imposition à des niveaux particulièrement bas. Ceci reflète la situation confortable de leur état financier. Les villes-centres, en revanche, ont un taux d'imposition plus élevé que la moyenne, dénotant les nombreuses dépenses qu'elles sont obligées d'assumer pour faire face aux charges de centre. A noter cependant que l'agglomération luganaise sort très clairement du lot, avec un taux d'imposition relativement bas de la ville-centre. En effet, la ville de Lugano se trouve dans une situation financière assez bonne, grâce aux recettes provenant des impôts sur les entreprises, notamment dans le secteur financier. Il

s'agit donc du cas assez unique en Suisse où la ville-centre n'est pas dés-avantagée sur le plan financier par rapport au reste de l'agglomération.

Tableau 2.6 Taux d'imposition communaux, indexés à la moyenne par agglomération, en pourcent (chiffres pour 2001)¹⁰.

Agglomération	Ville-centre	Communes suburbaines	Communes riches	Communes périurbaines
Zurich	116%	101%	79%	107%
Lausanne	118%	100%	76%	105%
Lucerne	104%	104%	56%	102%
Lugano	90%	100%	89%	103%

Source: Offices cantonaux des impôts.

2.4.2 Réforme des mécanismes de péréquation financière cantonaux

Ces disparités fiscales au sein des agglomérations n'ont pas manqué de provoquer des remous. Dès les années 1980, bon nombre de villes-centres qui ont vu leur situation financière se dégrader, ont commencé à exiger une compensation pour les charges de centre. Dans toutes les agglomérations étudiées ici, on peut ainsi relever, vers la fin des années 1990, l'adaptation des systèmes de péréquation intercommunale, voire l'introduction de nouveaux mécanismes de compensation par les cantons respectifs.

Une compensation des charges pour la ville de Zurich

Un système de péréquation financière existe depuis le milieu du 20^e siècle dans le canton de Zurich. Il est destiné à réduire les disparités trop importantes entre les taux d'imposition communaux au sein du canton. Traditionnellement, toutes les communes du canton ont été intégrées dans ce mécanisme de péréquation, à l'exception de la ville de Zurich. Vu le volume de ses recettes et dépenses, nettement plus élevé que dans les autres communes, la participation de la ville de Zurich aurait fait éclater le système.

Au cours des années 1980, la situation financière de la ville de Zurich s'est dégradée de plus en plus. Mise à l'écart du système de péréquation intercommunale, elle a été obligée d'augmenter son taux d'imposition pour rééquilibrer un tant soit peu son bilan fiscal. Il en est résulté une disparité croissante entre la ville et les autres communes du canton. La ville de Zurich exigea alors de pouvoir bénéficier du système de péréquation, notamment en raison des charges de centre qu'elle assumait pour l'ensemble du canton.

Après d'âpres discussions techniques et politiques, le canton finit par adopter, dans une votation populaire en février 1999, une révision de la loi sur

¹⁰ A noter que pour des raisons de comparabilité, ce tableau ne concerne pas les communes extra-cantoniales des agglomérations de Zurich, de Lucerne et de Lugano.

la péréquation financière, instaurant un nouveau mécanisme de compensation des charges spécialement destiné à la ville de Zurich (*Lastenausgleich*). Cette compensation concerne trois domaines précis, à savoir la police, la culture et l'aide sociale. Grâce à ce nouveau système, la ville de Zurich touche environ 84 millions de francs de recettes supplémentaires par année.

Le nouveau système de péréquation vaudois

Basé sur trois mécanismes différents de facturation et de subvention, le système vaudois de péréquation intercommunale a donné lieu à de plus en plus de confusions dans les relations entre canton et communes au cours des années 1990. De plus, il s'avérait de moins en moins apte à réduire les disparités fiscales croissantes entre les différentes communes du canton.

Une réforme de la péréquation intercommunale – le projet EtaCom – est ainsi lancée par le gouvernement cantonal en 1996. La réforme débouche sur une simplification du système précédent par le transfert d'un certain nombre de tâches au canton, ainsi que sur l'établissement d'un fonds de compensation horizontale directe pour les communes, accepté en votation populaire en mai 2000. Toutes les communes du canton contribuent pour un montant équivalant à un certain nombre de points de leur impôt communal. En contrepartie, elles reçoivent un montant calculé en fonction de différents critères de pondération, liés non seulement au taux d'imposition communal mais également au nombre d'habitants. Le critère de la population communale vise notamment à tenir compte des charges de centre assumées en particulier par les grandes communes.

Le résultat de cette réforme, terminée en 2003, aura été l'accroissement de la proportion de l'impôt cantonal par rapport à l'impôt communal dans la facture globale, ainsi qu'une diminution des écarts entre les taux d'imposition des différentes communes du canton. Aussi, les grandes communes ont vu leur taux d'imposition baisser sensiblement.

La nouvelle péréquation financière dans le canton de Lucerne

Dans le canton de Lucerne, une péréquation financière a été introduite pour la première fois en 1987, avec une loi fixant un plafond pour les taux d'imposition communaux que les communes ne peuvent dépasser. Dans les communes qui n'arrivaient ainsi plus à équilibrer leur budget, le déficit était pris en charge par le canton. Pour ces communes, le revers de la médaille était que le canton acquérait en même temps un droit de supervision assez étroite sur les dépenses communales. Bénéficier d'une péréquation signifiait donc en même temps perdre une partie de son autonomie, ce qui était difficilement acceptable d'un point de vue communal. En outre, les effets pervers de ce système ne manquèrent pas de se faire sentir: de plus en plus de communes tendaient ainsi à se décharger de certaines tâches sur le canton et le volume des paiements de péréquation augmenta.

Au vu de la dégradation des finances cantonales au cours des années 1990, le gouvernement lance, en 1997, un projet d'envergure (*Luzern '99*, rebaptisé *Gemeindereform 2000+* plus tard) destiné à assainir les finances cantonales en passant par une réorganisation des rapports entre communes et canton. Une réforme du système de péréquation financière est au cœur de ce projet. Son objectif est double. D'une part, elle vise à réduire les disparités financières entre les communes par une redistribution des moyens fiscaux. D'autre part, elle entend instaurer des paiements compensatoires pour les communes qui assument des charges spécifiques en raison de leur situation topographique (les communes rurales de montagne), ou en raison de leur structure démographique (les centres urbains).

Le nouveau système est accepté en votation populaire en juin 2002. Concernant plus précisément l'agglomération de Lucerne, il faut souligner que le nouveau système représente un bénéfice net pour la ville-centre. Tandis qu'une riche commune limitrophe se voit contrainte de céder des montants significatifs sur ses recettes, la ville de Lucerne obtient environ 2,5 millions par année pour compenser les effets de sa structure socio-démographique, considérée comme défavorable.

Adaptations du système de compensation dans le canton du Tessin

Dans le canton du Tessin, le premier mécanisme destiné à compenser les difficultés financières communales a été instauré en 1979. Adapté lors de plusieurs révisions au cours des années 1980, 1990 et 2000, ce système se base aujourd'hui essentiellement sur trois instruments de compensation verticale et horizontale. La compensation verticale comporte des paiements directs par le canton à toutes les communes selon une graduation déterminée en fonction de la force financière communale. La compensation horizontale se base, d'une part, sur un fonds de compensation destiné aux communes particulièrement mal loties et alimenté conjointement par les communes, le canton et la banque cantonale. D'autre part, il existe un système de péréquation du potentiel fiscal, impliquant des prélèvements aux communes à ressources supérieures à la moyenne cantonale, redistribués ensuite aux communes à base fiscale plus étroite.

En termes de volume financier, ce dernier système est clairement le plus important. On notera que la ville de Lugano, vu ses ressources fiscales nettement supérieures à la moyenne cantonale, couvre la part du lion dans cette péréquation. Lors d'une nouvelle révision, intervenue en 2002, le système de péréquation a été adapté en vue de mieux distribuer le fardeau des prélèvements, ainsi que pour tenir compte de la situation particulière de villes-centres qui assument des charges de centre sans connaître la situation financière favorable de Lugano, c'est-à-dire principalement Locarno et Bellinzone.

2.4.3 Nouvelle politique d'agglomération de la Confédération

Au cours des années 1990, la Confédération commence également à montrer une sensibilité accrue aux enjeux qui se posent dans les agglomérations urbaines et dans les villes-centres en particulier. D'une part, on doit y voir le résultat de l'intense activité de lobbying de la part des grandes villes et de leurs représentants – qu'il s'agisse d'organisations d'intérêt comme l'Union des villes suisses, ou alors de personnalités politiques tels que les maires de Lausanne (Y. Jaggi) ou de Zurich (J. Estermann) (GEISSMANN 2003). D'autre part, un public plus large commence à prendre conscience des problèmes liés aux agglomérations, établis non seulement par les résultats de recherche scientifiques tels que le Programme national de recherche no. 25 («Ville et transport»), mais visibles d'une façon criante avec l'apparition de scènes ouvertes de la drogue dans plusieurs villes alémaniques.

Le problème de la drogue, dont les images choquantes ont été fortement médiatisées, illustre en effet d'une manière particulièrement cruelle la mécanique des charges de centre. Plusieurs tentatives ratées de contrôler la situation ont démontré, si besoin était, que les villes-centres ne peuvent gérer seules des problèmes dont les origines les dépassent. Ainsi, la fermeture de la plus grande scène ouverte de Suisse à l'ancienne gare de Letten à Zurich en 1995 donna lieu à une coopération étroite et directe entre la ville, le canton et la Confédération. Et c'est uniquement grâce à la coordination des différentes mesures prises à ces trois niveaux étatiques que l'opération put réussir. Stabilisée au-delà de la fermeture du Letten par la création du *Comité de liaison national en matière de drogue* en 1996, cette coopération entre villes, cantons et Confédération dans le domaine de la drogue devient la première occasion d'une véritable coopération tripartite entre les différents niveaux étatiques en Suisse¹¹.

De manière plus générale, plusieurs documents officiels, publiés au cours des années 1990 et 2000, attestent de la reconnaissance, par la Confédération, des enjeux d'agglomération ainsi que de l'affirmation d'une nouvelle volonté d'agir. Ainsi, dans le *Rapport sur les grandes lignes de l'organisation du territoire suisse* publié en 1996, le Conseil fédéral estime que le renforcement de la Suisse dans la compétition internationale passe par le renforcement des agglomérations urbaines comme moteurs du développement économique national. Il propose un certain nombre d'objectifs et de mesures, détaillés dans un document supplémentaire¹², parmi lesquels se

¹¹ Pour un développement de la collaboration intergouvernementale en matière de drogue, on se référera utilement à KÜBLER (2000) ou KÜBLER ET WÄLTI (2001a).

¹² Il s'agit du *Rapport de la Confédération sur les mesures en matière de politique d'organisation du territoire: programme de réalisation 1996-1999*.

trouve notamment l'élaboration d'une politique fédérale à destination des agglomérations. Quelques années plus tard, en 1999, le *Rapport sur les centres urbains* publié par le Conseil fédéral dresse l'inventaire des problèmes posés par les charges de centre. Finalement, en 2001, le Conseil fédéral publie le *Rapport sur la politique d'agglomération de la Confédération*, exposant les objectifs, ainsi que les stratégies et mesures concrètes de l'action de la Confédération destinée aux agglomérations.

Au niveau des objectifs, la Confédération entend surtout contribuer à la compétitivité économique des agglomérations urbaines, tout en maintenant la qualité de vie en termes de cohésion sociale et d'environnement durable. Pour réaliser ces objectifs, une stratégie à cinq axes a été définie:

- Tenir compte de la problématique des agglomérations dans les tâches de la Confédération, notamment dans la conduite des politiques sectorielles telles que les politiques dans les domaines suivants: transports, aménagement du territoire, environnement, social, finances, logement, intégration des étrangers, culture, sport.
- Améliorer la collaboration verticale entre Confédération, cantons, et villes/communes en vue d'une meilleure coordination des mesures concernant les agglomérations.
- Améliorer la collaboration horizontale entre les communes au sein des agglomérations dans le but de promouvoir l'émergence d'un niveau de gestion à l'échelle de toute l'agglomération.
- Encourager l'intégration internationale du réseau urbain suisse, par le développement de la communication et de la coopération transfrontalières.
- Informer et sensibiliser la population et le monde politique aux enjeux et problèmes qui se posent dans les agglomérations.

Parallèlement à l'élaboration de cette nouvelle politique d'agglomération, la Confédération a réussi à poser les bases légales pour ses nouvelles activités en la matière. Plus concrètement, l'article 50, introduit dans la Constitution fédérale lors de sa révision totale en 1999, stipule que la Confédération peut tenir compte des besoins et situations spécifiques des villes et des agglomérations. C'est la première fois dans l'histoire constitutionnelle de la Suisse que ces catégories territoriales sont mentionnées. Sur la base de cette nouvelle compétence constitutionnelle, la Confédération a d'ores et déjà déployé des activités concrètes en matière de politique d'agglomération.

Parmi les plus significatives, on peut mentionner la création, en 1999, de la *Conférence tripartite des agglomérations (CTA)*. Il s'agit d'une plateforme où les représentants de la Confédération, des cantons et des villes et communes se réunissent régulièrement pour délibérer des enjeux posés par les agglomérations, en vue de coordonner leurs politiques respectives

concernant ces espaces. La CTA s'insère ainsi dans l'axe stratégique de promotion de la collaboration verticale.

En ce qui concerne la collaboration horizontale dans les agglomérations, la Confédération a mis en place, dès 2001, un programme de soutien technique et financier (modeste) à des *projets-modèles*. Il s'agit de projets émanant de communes/villes et de cantons visant à tester de nouvelles formes de coopération en vue de discuter et de définir des axes de développement des agglomérations. Si, au cours des activités déployées dans le cadre d'un tel projet-modèle, les partenaires impliqués affirment vouloir une planification intégrée de mesures politiques à l'échelle de l'agglomération, ils peuvent alors proposer à la Confédération un *programme d'agglomération*. Il s'agit d'un plan d'action qui fixe les conditions d'organisation, de mise en œuvre et de financement des mesures retenues. Intégré dans l'instrumentaire de planification existante par le biais du plan directeur cantonal, le programme d'agglomération a force légale pour les autorités cantonales et communales. La Confédération a d'ores et déjà signalé sa volonté de contribuer de manière substantielle au financement des mesures décidées dans le cadre de programmes d'agglomération, en particulier en matière de transport.

Dans les quatre agglomérations étudiées, la nouvelle politique de la Confédération a déjà eu ses premiers effets. Toutes les quatre ont en effet mis en place des projets-modèles. D'une part, ces projets concernent l'élaboration de nouvelles formes de coordination entre différentes politiques sectorielles, dont notamment celle des transports, de l'aménagement du territoire et de protection de l'environnement (Zurich, Lausanne, Lugano). D'autre part, ils consistent à mener une réflexion conjointe sur la mise en place de nouvelles structures et institutions de collaboration à l'échelle de l'agglomération (Lausanne, Lucerne).

2.5 EN SYNTHÈSE

Parallèlement au développement économique du pays, d'abord marqué par la dynamique du secteur industriel, ensuite par celle du secteur des services, les agglomérations en Suisse ont continué à croître et à s'étendre tout au long du 20^e siècle. Aujourd'hui, près des trois quarts de la population vivent dans des villes ou dans des agglomérations. Celles-ci polarisent l'essentiel des dynamiques économiques, sociales et culturelles de la Suisse.

Contrairement à d'autres pays, où le cadre institutionnel a été adapté à l'étalement accéléré des zones de peuplement urbaines, l'architecture institutionnelle des agglomérations helvétiques est restée la même depuis le début du 20^e siècle. De ce fait, la structure communale des agglomérations en Suisse est extrêmement fragmentée. Au vu des difficultés notoires pour les réformes dans ce domaine, le morcellement communal ainsi que la non-

congruence entre territoires fonctionnel et institutionnel va rester une caractéristique prégnante des agglomérations suisses à moyen terme.

À l'arrière-fond de cette fragmentation institutionnelle, une différenciation sociale et politique des agglomérations s'est faite. Villes-centres, communes suburbaines, communes riches et communes périurbaines se distinguent non seulement par leur structure démographique, mais également sur le plan politique. Aux villes-centres, orientées vers la gauche sur l'échiquier politique, s'opposent communes suburbaines à tendance nationale-conservatrice, ainsi que communes périurbaines et riches où la droite libérale est majoritaire.

Cette différenciation interne des agglomérations a donné lieu à un certain nombre de problèmes, apparus au grand jour durant les deux dernières décennies du 20^e siècle. Parmi les plus importants figurent notamment les charges de centre, qui ont débouché sur des disparités fiscales entre les communes d'une même agglomération. Des réponses à ces problèmes ont été formulées, notamment au niveau des cantons, avec des réformes ou adaptations des mécanismes de péréquation financière. Après de longues années d'inaction, la Confédération a commencé à s'occuper des enjeux d'agglomération dans la deuxième moitié des années 1990. Ainsi, un certain nombre de mesures ont été prises, visant notamment à renforcer la collaboration verticale (communes-cantons-Confédération) et horizontale (entre les communes au sein d'une même agglomération).

CHAPITRE 3

RÉGIONALISMES DANS LES AGGLOMÉRATIONS: GOUVERNEMENT OU GOUVERNANCE?

La fragmentation institutionnelle et les clivages sociopolitiques rendent la gestion des agglomérations difficile. En effet, au fur et à mesure que les agglomérations s'étendent, les problèmes transgressent les frontières communales, cantonales, voire nationales. Répondre efficacement à ces problèmes nécessite un niveau de gestion adapté, c'est-à-dire souvent supra-communal.

Comment aboutir à un niveau régional de gestion dans les agglomérations fragmentées? C'est l'une des questions les plus débattues dans les sciences sociales urbaines. Depuis l'accélération de l'étalement urbain vers la fin du 19^e siècle, des générations d'économistes, de géographes, de sociologues et de politologues à travers le monde se sont penchés sur cette thématique. Ce long débat s'est cristallisé en deux grandes écoles de pensées, et a récemment donné naissance à une troisième approche¹³.

3.1 ÉCOLE DES «RÉFORMATEURS MÉTROPOLITAINS»

La première approche, plus ancienne, considère le découpage d'une agglomération en une multitude de localités comme problématique. Cette approche est fondée sur une conception wébérienne de l'Etat.

¹³ Pour un développement des arguments de ces trois écoles de pensées ainsi que pour une revue de la littérature pertinente, on se référera à OSTROM (1972), LEFÈVRE (1998), LOWERY (1999; 2000), FRISKEN ET NORRIS (2001) ou KÜBLER (2003).

Ceci concerne tout d'abord le caractère territorial des institutions étatiques. Dans ces travaux sur l'Etat, Max Weber a étroitement associé le critère de territorialité à l'Etat moderne rationnel-légal, définissant celui-ci comme une entreprise politique qui revendique avec succès le monopole légitime de la contrainte physique *à l'intérieur d'un certain territoire* (WEBER 1972: 29). L'Etat et ses institutions apparaissent ainsi clairement comme des entités territoriales: les instances publiques sont responsables de ce qui se passe sur leur territoire et leurs éventuelles activités sont déployées sur ce territoire. Le territoire est donc un élément constitutif de la souveraineté étatique, ainsi que de l'ordre de compétences interne, divisé entre les niveaux national, régional et communal. Cette vision des choses implique un cas idéal, où le territoire de souveraineté étatique est congruent avec le périmètre spatial des problèmes sociétaux sur lequel l'Etat est appelé à intervenir. Selon cette approche, la dissociation entre les territoires institutionnels et l'espace sociétal que l'on observe dans les agglomérations urbaines apparaît ainsi comme hautement problématique, puisqu'elle sape les bases du fonctionnement de l'Etat de droit moderne.

Les tenants de cette approche ont relevé un certain nombre de problèmes concrets qui résultent, à leurs yeux, d'une telle situation. Mis à part la problématique des charges de centre, traitée à l'exemple des agglomérations en Suisse dans le chapitre précédent, ils évoquent notamment les problèmes d'efficacité et d'équité concernant les services publics dans l'agglomération. Ainsi, le grand nombre de petites communes dans une agglomération fragmentée empêche les économies d'échelle – les services communaux sont souvent d'une taille sous-optimale – et constitue un gaspillage de ressources publiques. De plus, vu la taille souvent très inégale des communes, cela crée des inégalités entre les contribuables des différentes communes. Ceux qui vivent dans les grandes communes obtiennent des services plus efficaces et donc meilleur marché que ceux qui vivent dans de petites communes.

Posé ainsi, le diagnostic ne peut pas faire de doute: la fragmentation institutionnelle des agglomérations est une pathologie. Elle résulte en un manque de congruence entre l'espace des problèmes sociétaux et le territoire institutionnel de la gestion de ceux-ci, qui requiert précisément un horizon de référence régional, englobant l'agglomération entière. La fragmentation institutionnelle apparaît donc comme dysfonctionnelle.

Selon les tenants de cette première approche, il existe une seule voie pour retrouver un niveau régional de gestion des agglomérations: la réduction de la fragmentation par le biais d'une consolidation institutionnelle. C'est ici que transparaît une deuxième prémisse wébérienne: la confiance en la capacité des structures bureaucratiques – comme idéal-type de la domination rationnelle-légale – à planifier le développement et à gérer les problèmes sociaux. Ainsi, les tenants de cette approche en appellent généralement

à la création de structures gouvernementales fortes à l'échelle de l'agglomération. Plus concrètement, cette consolidation institutionnelle peut être réalisée soit par une fusion de la ville-centre avec les communes limitrophes ou alors par la création d'une nouvelle institution étatique à l'échelle de l'agglomération («gouvernement métropolitain»).

Par l'accent qu'elle met ainsi sur les réformes des frontières territoriales des institutions existantes, on a pris l'habitude d'appeler cette approche l'école des «réformateurs métropolitains». Depuis les années 1960, de nombreuses agglomérations en Europe de l'Ouest et en Amérique du Nord se sont inspirées des arguments de cette école de pensée et ont créé de nouvelles institutions gouvernementales à l'échelle régionale. A titre d'illustration, on peut mentionner la création des *Communautés urbaines* au Canada et en France à partir des années 1960, l'instauration de deux *Regionalverbände* (Stuttgart et Hannovre) en Allemagne dès le milieu des années 1990, ainsi que l'institution d'un gouvernement pour le Grand Londres – créé en 1960, aboli en 1986 et restauré en 2000.

3.2 APPROCHE DU CHOIX RATIONNEL

L'école des réformateurs métropolitains, et surtout son appel à un gouvernement fort et à la grande bureaucratie pour retrouver un niveau régional de gestion, a très vite suscité la critique. Celle-ci a été formulée essentiellement par les théoriciens du choix rationnel qui réfutent l'argument selon lequel la fragmentation institutionnelle des agglomérations serait néfaste. Fondé sur le travail désormais classique de CHARLES TIEBOUT (1956) postulant qu'on peut «voter par les pieds», ils soulignent plusieurs effets positifs de la fragmentation institutionnelle dans les agglomérations. L'existence d'un grand nombre de communes, ayant chacune un profil différent concernant les agréments et services qu'elle offre, ouvre un large éventail de choix de résidence. Chaque habitant peut ainsi trouver un cadre de résidence qui correspond à ses préférences. La satisfaction de la demande serait donc mieux garantie dans une agglomération fragmentée, puisque les options résidentielles sont plus différenciées.

Cependant, le choix des habitants ne se porte pas uniquement sur le profil de l'offre résidentielle d'une commune, mais s'opère principalement en fonction du rapport entre le coût (sous forme d'impôts communaux) et les bénéfices (correspondance de l'offre communale avec les préférences individuelles). En d'autres termes, la mobilité résidentielle met les communes en compétition les unes avec les autres. Pour ne pas perdre des habitants, respectivement afin d'en attirer de nouveaux, chaque commune est ainsi tenue à optimiser le rapport entre les impôts perçus et les services et agré-

ments offerts. Comme sur le marché de biens privés, où la concurrence conduit à l'augmentation constante de la productivité, la compétition entre les communes au sein d'une agglomération conduirait ainsi à une allocation de plus en plus efficace des ressources publiques. Ainsi, loin d'être néfaste, l'existence d'une multitude de communes autonomes au sein d'une agglomération apparaît comme bénéfique dans l'optique de cette deuxième école de pensée.

Forts de ces arguments sur les effets bénéfiques de la fragmentation institutionnelle, les théoriciens du choix rationnel épinglent un certain nombre de failles dans le raisonnement des réformateurs métropolitains. Concernant, tout d'abord, la problématique des charges de centre, les tenants de l'approche du choix rationnel soulignent notamment que celles-ci ne sont pas un phénomène universel mais sont limitées à des domaines précis. Et sur la base d'observations empiriques, ils argumentent que de nombreuses agglomérations ont instauré, de façon volontaire, des systèmes de compensation des charges de centre pour les domaines concernés par cette problématique. Ces systèmes de compensation spécialisés permettent notamment de maintenir les avantages de la fragmentation pour d'autres domaines, où les charges de centre sont absentes. Ainsi, cette problématique n'apparaît plus comme un argument pertinent en faveur d'une consolidation institutionnelle, d'une intensité variée selon les domaines considérés. Deuxièmement, en ce qui concerne les problèmes d'efficacité et d'équité résultant de déséconomies d'échelle dans la production des services publics dans les agglomérations fragmentées, les tenants du choix rationnel avancent, et ce à juste titre, que le potentiel pour de telles économies d'échelle diffère selon la structure des coûts de production du service en question. Plus concrètement, cela veut dire qu'il n'y a pas *un seul* périmètre optimal pour tous les services, mais que le périmètre optimal est spécifique à chaque service. De la sorte, le but des économies d'échelle ne peut constituer un argument en faveur d'une consolidation institutionnelle. Les économies d'échelles doivent être plutôt réalisées par le biais de réseaux de coopération à géométrie variable, définis différemment pour chaque service. Dans la mesure où les communes cherchent à utiliser efficacement leurs ressources fiscales, elles chercheront d'elles-mêmes à collaborer si cela permet de réaliser les économies d'échelle. Il n'est ainsi pas nécessaire d'exercer une contrainte quelconque à leur égard.

Bref, cette deuxième approche soutient que, dans les agglomérations fragmentées, le niveau régional de gestion émergera de lui-même. Il n'y a donc nul besoin de consolider la structure institutionnelle de ces agglomérations. Au contraire: la consolidation rendrait plus difficile le fait de trouver un équilibre entre la demande et l'offre résidentielles, et réduirait l'efficacité de l'allocation des ressources fiscales par les communes. En d'autres termes,

le niveau régional de gestion apparaît ici comme la «main invisible» régie par la compétition entre communes autonomes.

Dès la fin des années 1970, l'approche du choix rationnel constitue un contre-point fort et logiquement cohérent à l'école des réformateurs métropolitains. Elle a passablement influencé le débat sur la meilleure architecture institutionnelle pour les agglomérations urbaines, précédemment dominé par les réformateurs. Le climat intellectuel créé par cette deuxième école de pensée peut même être vu comme une des raisons qui expliquent l'abandon de projets de consolidation dans plusieurs pays de l'OCDE au cours des années 1980, voire l'abolition pure et simple de gouvernements métropolitains créés auparavant¹⁴.

Durant ces trente dernières années, le débat scientifique et politique sur l'organisation des agglomérations urbaines a été caractérisé essentiellement par une confrontation entre ces deux écoles de pensées. Elles peuvent ainsi être considérées comme les deux approches classiques de la gestion régionale dans les agglomérations. Le nombre d'études et de recherches produites dans ce cadre est impressionnant. Elles n'ont pourtant guère fait avancer le débat. Comme le soulève très justement DAVID LOWERY (1999: 29-30), pour chaque étude inspirée par l'une de ces deux écoles de pensées, une contre-étude est publiée par les tenants de l'autre école afin d'en réfuter les conclusions. Plutôt qu'à un débat, on assiste à un dialogue de sourds.

En outre, il est devenu de plus en plus douteux que ces deux écoles de pensées puissent véritablement servir de cadre de lecture pour appréhender la situation actuelle dans de nombreuses agglomérations (LEFÈVRE 1998). D'une part, la consolidation institutionnelle s'est révélée difficile à pratiquer: la plupart des réformes ont été abandonnées et les expériences faites avec les gouvernements métropolitains forts ont été plutôt décevantes. D'autre part, la compétition pure entre localités autonomes, prônée par les théoriciens du choix rationnel, ne correspond guère à la réalité: même s'ils sont bénévoles, les réseaux de coopération intercommunale ont fini par restreindre l'autonomie communale de façon significative.

3.3 LE «NOUVEAU RÉGIONALISME»

Le manque de pertinence des deux écoles de pensée traditionnelles a notamment été révélé par des travaux empiriques sur la conduite des politi-

¹⁴ En Grande-Bretagne, les *Metropolitan counties*, créés en 1973, ont été abolis en 1986 par le gouvernement conservateur de M. Thatcher. Aux Pays-Bas, la *Rijnmond Authority*, créée à Rotterdam en 1964, a été dissoute en 1985. En Espagne, la *Corporación Metropolitana de Barcelona*, créée en 1974, a disparu en 1987.

ques publiques dans les agglomérations, menées durant les années 1990, tant en Europe de l'Ouest qu'en Amérique du Nord. Ces travaux ont cristallisé une nouvelle approche de la question, appelé aujourd'hui «nouveau régionalisme» (*new regionalism*) (FRISKEN, NORRIS 2001). Le nouveau régionalisme part du constat que dans les agglomérations contemporaines, l'action publique régionale émane principalement de conglomerats hétérogènes d'acteurs publics et privés, avec divers horizons territoriaux. Pourtant, ces conglomerats ne constituent pas de niveau de gouvernement autonome – comme le revendiquent les réformateurs métropolitains. De même, ils ne correspondent pas à l'image d'une coopération entièrement volontaire sans conséquences pour l'autonomie communale – comme le soutiennent les théoriciens du choix rationnel. Contrairement aux deux écoles de pensées classiques, la nouvelle approche se défait de la conception traditionnelle de l'Etat, selon laquelle le pilotage politique doit émaner nécessairement d'une institution territoriale – le gouvernement régional dans le cas des réformateurs métropolitains, respectivement les localités autonomes dans le cas de l'approche du choix rationnel. Plutôt, le nouveau régionalisme thématise une façon de gouverner dans les agglomérations qui ne suppose pas la centralité ou la souveraineté d'instances étatiques à un niveau territorial pré-déterminé.

Tandis que les deux approches classiques prétendent qu'il existe une seule «bonne voie» pour faire émerger une échelle régionale de gestion dans les agglomérations – la consolidation institutionnelle respectivement la coopération volontaire entre localités autonomes – les tenants du nouveau régionalisme n'ont pas d'*a priori* dans ce sens. Au contraire, ils pensent que plusieurs chemins mènent vers le niveau régional. Ils n'expriment ainsi pas de préférence, a priori, pour la fusion de communes, pour la création de nouvelles institutions à l'échelle de l'agglomération, pour la coopération intergouvernementale volontaire, pour les réseaux public-privé régionaux, ou encore pour la compétition entre localités autonomes. Ceci dit, la plupart des auteurs de ce courant se sont néanmoins focalisés sur la coopération intergouvernementale, ainsi que sur les réseaux régionaux basés sur des partenariats public-privé. Aujourd'hui, ces deux modèles-là semblent en effet être les principaux vecteurs pour une gestion régionale des agglomérations urbaines¹⁵.

Le nouveau régionalisme rejoint ainsi une conceptualisation de la conduite des politiques publiques où celle-ci résulte de processus coopéra-

¹⁵ Cette impression est confirmée par les résultats de nombreuses recherches conduites en Europe (BAGNASCO, LE GALÈS 1997; BENZ 2001; KÜBLER, WÄLTI 2001b; VAN DEN BERG, BRAUN, VAN DER MEER 1997) et en Amérique du Nord (voir DOWNS 1994; RUSK 1995).

tifs et non hiérarchiques, impliquant des acteurs tant étatiques que non étatiques. Il y a donc un parallélisme important entre le cadre d'analyse du nouveau régionalisme et le débat sur la transformation des modalités de l'agir étatique – du «gouvernement à la gouvernance» (HOOGHE, MARKS 2003; LE GALÈS 1995; STOKER 1998). En dépit de la multitude des définitions articulées dans ce débat sur l'évolution du gouvernement à la gouvernance,¹⁶ deux éléments analytiques sont généralement avancés pour distinguer différents modes d'agir étatique:

- *Acteurs*: comparé au «gouvernement», la «gouvernance» mobilise une plus grande diversité d'acteurs, tant gouvernementaux que non gouvernementaux, avec des frontières floues tant à l'intérieur de la sphère gouvernementale qu'entre celle-ci et la sphère non gouvernementale.
- *Conventions d'interaction*: plus que le «gouvernement», la «gouvernance» repose sur des interactions hétérarchiques, régulées par des conventions qui peuvent être négociées ad hoc.

Concernant l'échelle territoriale de l'agir étatique, certains auteurs soulignent que la discussion sur le passage du gouvernement à la gouvernance comporte également une dimension intergouvernementale: «Whereas government is vertical and firmly institutionalized, governance is horizontal and flexible. Whereas government is formal and directed from above, governance is informal and self-regulating. [...] Government emphasizes the centralizing features of regionalism, whereas governance stresses the decentralizing virtues of local cooperation.» (SAVITCH, VOGEL 2000: 161-162).

Fondé sur ces arguments, le raisonnement du nouveau régionalisme peut être synthétisé en une typologie. Plus précisément, elle identifie quatre différentes façons d'organiser la gestion régionale («régionalismes») dans les agglomérations urbaines (tab. 3.1).

Soucieux d'éviter les images trop schématiques des transformations du mode d'agir étatique, les auteurs de cette typologie considèrent la distinction gouvernement-gouvernance comme deux extrêmes d'un continuum à l'intérieur duquel les nuances sont possibles. Par conséquent, les quatre types de gestion régionale peuvent être placés sur ce continuum en fonction des critères distinctifs mentionnés plus haut (acteurs, convention d'interaction et dimension intergouvernementale).

¹⁶ Il n'y a pas lieu ici de restituer tout ce débat. Pour une vue d'ensemble, on se référera utilement à LERESCHE (2001).

Tableau 3.1 Types de gestion régionale dans les agglomérations (régionalismes).

«Ancien» régionalisme		«Nouveau» régionalisme	
Localité (fusionnée)	Gouvernement métropolitain	Coopération fonctionnelle	Réseau complexe
GOUVERNEMENT	Acteurs étatiques d'une seule commune	Acteurs étatiques communaux et régionaux	Acteurs étatiques de plusieurs communes et/ou d'autorités supralocales; acteurs non gouvernementaux
	Interaction «verticale», fondée sur la législation sur l'administration publique locale	Interaction «verticale», fondée sur la législation définissant un partage de compétences	Interaction «horizontale», fondée sur des règles négociées mais renvoyant à une base légale
			GOUVERNANCE

Source: SAVITCH ET VOGEL (2000: 165).

3.4 RÉGIONALISMES DANS LES AGGLOMÉRATIONS EN SUISSE

Comme nous l'avons vu dans le chapitre précédent (chap. 2), la structure institutionnelle des agglomérations helvétiques est très fragmentée. Cependant, il ne faut pas croire que la dimension régionale est totalement absente de la conduite des politiques publiques dans ces espaces. Au contraire, il existe une myriade de forums de coordination et de réseaux de coopération, impliquant une multitude d'acteurs, gouvernementaux et non gouvernementaux (ARN, FRIEDERICH 1994). Par ce biais, on tente de parer un tant soit peu et pour des domaines politiques précis, à l'absence d'un échelon régional institutionnalisé. Il en est également ainsi dans les quatre agglomérations étudiées ici. Dans chacun des domaines politiques considérés, on trouve des arrangements assurant une dimension supra locale pour l'action publique¹⁷.

3.4.1 Approvisionnement en eau potable

Selon la législation en vigueur en Suisse, l'approvisionnement en eau potable est généralement une compétence communale. Depuis le début du

¹⁷ La présentation qui suit synthétise les résultats d'une série d'études de cas qualitatives portant sur les mécanismes de gestion régionale des domaines politiques touchés dans les quatre agglomérations étudiées. Pour plus de détails, cf. l'annexe A.2 ainsi que KÜBLER ET SCHWAB (2003).

20^e siècle, la gestion de l'eau potable est généralement confiée aux services industriels communaux, donc à des entreprises étatiques.

Dans les quatre agglomérations étudiées, la gestion régionale dans le domaine de l'eau potable existe depuis les années 1960 environ. A l'époque, le motif principal pour le changement d'échelle du communal au supra communal est la volonté d'exploiter plus rationnellement une ressource naturelle qui devient rare à cause de la croissance démographique. Une gestion régionale des infrastructures permet en effet non seulement de mieux gérer les flux en fonction des demandes localement différentes mais permet également de mieux rentabiliser les investissements publics dans l'infrastructure technique et d'en répartir la charge sur plusieurs épaules. En effet, l'approvisionnement en eau potable requiert des investissements particulièrement lourds.

Ainsi, dans l'agglomération zurichoise, c'est vers la fin des années 1960 que face à l'importante croissance démographique pronostiquée, on décide d'augmenter la capacité du système de l'eau potable par des investissements lourds dans l'infrastructure sise en ville de Zurich, qui pourra désormais fournir les communes alentour en cas de nécessité. Dans l'agglomération de Lausanne, c'est au cours des années 1960 que, suite à des problèmes d'approvisionnement, certaines communes commencent à céder leur compétence en matière de distribution d'eau potable aux services industriels de la ville de Lausanne. Dans l'agglomération lucernoise, les services d'eau de la ville de Lucerne ont conclu, dans les années 1970, des contrats d'approvisionnement avec sept communes alentour, afin d'assurer une meilleure couverture de demandes de pointe. Dans l'agglomération de Lugano, enfin, de plus en plus de communes touchent aux limites de leurs services d'eau dans le courant des années 1960. Pour parer à cette situation, on décide d'augmenter la capacité en ville de Lugano, qui fournira un nombre croissant de communes limitrophes par la suite.

A noter encore que dans le contexte de la dérégulation du marché de l'énergie dès la fin des années 1990, certaines communes ont privatisé les services industriels afin d'être préparées pour la compétition future sur ce marché. Même si ces privatisations visent essentiellement le service de l'électricité et celui du gaz, le service de l'eau est souvent concerné également.

Bien qu'un niveau régional de gestion de l'eau potable existe dans toutes les quatre agglomérations, la façon précise dont il est organisé diffère grandement. Dans les cas zurichois et lausannois, ce sont les services industriels municipaux de la ville-centre qui approvisionnent aussi les communes alentour sur une base contractuelle. Plus précisément, la *Wasserversorgung Zürich* a conclu des contrats d'options avec une septantaine de communes avoisinantes, fournies en période de pointe. Quant aux *Services industriels*

lausannois, ils gèrent directement l’approvisionnement en eau potable sur le territoire de 16 communes limitrophes et en fournissent une trentaine d’autres pour couvrir leur demande de pointe. La structure de l’organisation régionale est similaire dans les deux agglomérations de Lucerne et de Lugano, avec la différence que les services industriels ont été privatisés à la fin des années 1990. Ainsi, dans l’agglomération de Lucerne, c’est la *Ewl Wasser AG* – les anciens services industriels de la ville de Lucerne – qui, en plus d’assurer l’approvisionnement de la ville, fournit de l’eau également à sept communes alentour, sur une base contractuelle. Dans l’agglomération de Lugano, les *Aziende industriali luganesi SA* – les anciens services industriels de la ville de Lugano – s’occupent directement de l’eau potable dans la ville ainsi que dans une commune limitrophe, et fournissent une vingtaine d’autres communes de l’agglomération sur une base contractuelle.

3.4.2 Transports publics d’agglomération

Dans le domaine des transports publics, la planification et la gestion s’exercent aujourd’hui à un niveau régional dans toutes les quatre agglomérations. Il n’en a pas toujours été ainsi: à l’origine, le domaine des transports publics urbains était explicitement du ressort communal. La nécessité d’une échelle régionale de gestion est reconnue vers la fin des années 1980. Elle coïncide avec des initiatives politiques prises pour renforcer la capacité des transports publics urbains face aux problèmes toujours plus aigus posés par la croissance du trafic automobile (pollution, bruit, embouteillages).

Les quatre agglomérations ont connu une révision de la législation cantonale sur les transports publics, posant ainsi les bases légales pour une échelle régionale dans la gestion de l’offre des transports publics urbains. Ainsi, dans le contexte de la mise en place du *S-Bahn* et de la communauté tarifaire, le canton de Zurich adopte une nouvelle loi sur les transports publics en 1988. Dans le canton de Vaud, c’est le cas en 1990. Au Tessin, une nouvelle loi sur les transports publics entre en vigueur en 1994, dans le canton de Lucerne en 1996.

En dépit de ce parallélisme au niveau législatif, l’échelle régionale de gestion en matière de transports publics est organisée de façon très différente dans les quatre agglomérations étudiées. Au vu des nouvelles compétences cantonales en la matière, tous les mécanismes de gestion régionale impliquent, d’une manière ou d’une autre, des instances cantonales et, partant, apparaissent comme des organisations à deux niveaux – communal et cantonal. En regardant de plus près pourtant, c’est uniquement dans les agglomérations de Zurich et de Lugano que le niveau cantonal est impliqué d’une manière substantielle dans la planification et dans la gestion de l’offre des transports. Dans le cadre du *Zürcher Verkehrsverbund*, le canton de Zurich et ses 171 communes partagent, à parts égales, la couverture du déficit des

transports publics. Il en va de même dans l'agglomération luganaise, où 87 communes et le canton du Tessin couvrent une part égale du déficit financier de l'offre de transports déterminée dans le cadre de la *Commissione regionale dei trasporti del luganese*. En revanche, le canton est beaucoup moins impliqué dans la gestion des transports publics dans les agglomérations lucernoise et lausannoise. Dans le cas de Lucerne, 15 communes de l'agglomération ont mis sur pied une association à but unique, le *Zweckverband öffentlicher Verkehr Luzern*, qui est responsable de la planification et de la gestion des transports publics d'agglomération. Les communes financent la part de lion des frais d'exploitation du réseau géré par cette association, à savoir 80%. Le canton de Lucerne contribue seulement à raison de 20% et, de ce fait, n'a que peu à dire dans la détermination de l'offre de transports qui est principalement négociée entre les 15 communes. Une voie encore différente a été choisie dans l'agglomération de Lausanne, où les transports publics sont planifiés et gérés par la société anonyme *Transports publics de la région lausannoise SA*. Les actions sont en possession de 38 communes, du canton ainsi que d'autres organismes publics et privés. Le déficit de l'offre de transports est couvert essentiellement par les communes (64%) mais également par le canton de Vaud (36%). Vu sa faible participation financière, le canton de Vaud n'a que peu d'influence sur la détermination de l'offre de transports dans l'agglomération lausannoise.

3.4.3 Services socio-médicaux pour consommateurs de drogues

A partir du milieu des années 1980, des services socio-médicaux pour consommateurs de drogues voient le jour dans les quatre agglomérations, notamment en vue d'éviter la propagation du vih/sida par les partages de seringues et les contacts sexuels non protégés (prostitution). Au début, ces services sont mis en place dans les villes-centres, lieux de concentration des scènes de la drogue. Suite à l'engorgement de ces services par des toxicomanes venus de partout, les communes alentour sont rapidement accusées d'externaliser sur les villes-centres les coûts et les nuisances associés à la consommation de drogues illégales. Conformément à la législation en matière de politique sociale, les communes sont les premières compétentes pour de tels services. Partant, elles ne peuvent pas être contraintes à s'engager dans ce domaine.

Il n'en reste pas moins que dans un processus parfois assez conflictuel impliquant des renvois, par les villes-centres, de toxicomanes venus d'ailleurs, la nécessité d'une échelle régionale dans la gestion de l'offre de services socio-médicaux est finalement reconnue dès la fin des années 1980. Dans les quatre agglomérations, des mécanismes de coopération régionale pour la gestion et/ou le financement des services socio-médicaux pour

consommateurs de drogue sont mis en place. Encore une fois, les formats organisationnels diffèrent grandement.

Dans l'agglomération de Zurich, la *Koordinationsgruppe dezentrale Drogenhilfe* est créée en 1992. Elle réunit des représentants du canton, de la ville-centre, des autres communes du canton, ainsi que des organisations non gouvernementales actives en matière de toxicomanie. Instance consultative sans autorité formelle, ce groupe de coordination aura une influence décisive dans la mise en place et la gestion d'un réseau décentralisé de services couvrant l'ensemble du territoire cantonal. Dans l'agglomération lausannoise, c'est le *Groupe toxicomanie* de l'association intercommunale *Lausanne Région* qui s'occupe, dès 1992, du financement régional des services pour toxicomanes existant en ville de Lausanne. Ce groupe réunit des représentants de la ville-centre ainsi que de 26 communes limitrophes. Dans l'agglomération lucernoise, le *Beitragsfonds für fördernde Sozialhilfe* est créé en 1994. Il s'agit d'un organisme permettant de déterminer l'offre de services pour toxicomanes, ainsi que de répartir leur financement entre le canton d'une part (50% du financement), et la ville de Lucerne ainsi que 74 communes lucernoises d'autre part (50% du financement également). A Lugano enfin, la *Commissione intercomunale tossicodipendenza*, fondée en 1988, réunit la ville-centre et 11 communes alentour, ainsi qu'une organisation non gouvernementale. Bien qu'elle n'ait aucun statut formel, cette commission est le lieu principal où sont déterminés la planification et le financement des services socio-médicaux pour toxicomanes dans la région luganaise.

3.4.4 Equipements culturels urbains

Selon la législation en vigueur, les équipements culturels en Suisse sont principalement une affaire communale. Ceci est particulièrement vrai pour les institutions culturelles urbaines, qui ont longtemps été complètement à la charge des villes-centres des agglomérations. Dans le montant total des dépenses publiques dans le domaine culturel, la part de la Confédération se monte à 13%, celle des cantons à 39%, les 48% restants étant financés par les communes dont notamment les grandes villes¹⁸.

Vers la fin des années 1980, on commence à considérer que les institutions culturelles urbaines jouent un rôle croissant dans la compétition urbaine internationale. Leur rayonnement bénéficie non seulement aux villes-centres, qui en portent le fardeau financier, mais aux agglomérations tout entières. A l'instar d'autres infrastructures, telles que les transports, les dépenses pour les institutions culturelles urbaines sont ainsi considérées comme des charges de centre qu'il s'agit de compenser (§ 2.4.3). Partant, il

¹⁸ A ce propos, cf. BOURQUIN (1999).

paraît logique que les communes alentour participent aux dépenses engagées par les villes-centres dans le domaine culturel.

Cette revendication est aujourd'hui réalisée dans trois des quatre agglomérations étudiées ici. À l'exception de l'agglomération luganaise – où les institutions culturelles sont gérées par le *Dicastero cultura* de la ville-centre – toutes ont mis sur pied un système régional de cofinancement des institutions culturelles urbaines. Encore une fois, les formats organisationnels choisis diffèrent grandement.

Dans l'agglomération de Zurich, les réformes du système cantonal de péréquation en 1986 et 1999 (§ 2.4.2) répartissent le financement des institutions culturelles urbaines entre la ville de Zurich (29% du montant total) et les 169 autres communes du canton (71%), avec le canton qui reprend, par la même occasion, la responsabilité et le financement de l'Opéra. Dans l'agglomération lausannoise, le *Fonds intercommunal de soutien aux institutions culturelles* est mis en place en 1988. Ce fonds est basé sur une convention intercommunale, impliquant 25 communes de la couronne de l'agglomération qui cotisent sur une base volontaire et soutiennent ainsi la ville de Lausanne dans le financement de ses institutions culturelles. Dans l'agglomération de Lucerne, la *Regionalkonferenz Kultur* est créée en 1996. Elle réalise une répartition de la charge financière des institutions culturelles lucernoises entre le canton (30% du financement), la ville de Lucerne (60%) et 14 communes alentour (10%).

3.5 EN SYNTHÈSE

La gestion régionale dans les agglomérations helvétiques se présente sous des formes très diverses. Aucun modèle dominant n'existe, ni pour les différents domaines politiques, ni pour les agglomérations étudiées (tab. 3.2).

Les cas examinés se répartissent en effet sur les quatre types de régionalisme précédemment identifiés. Plus précisément, sur les 16 mécanismes de coordination examinés, trois correspondent au type «localité», cinq au type «gouvernement métropolitain», cinq à la «coopération fonctionnelle» et trois à des «réseaux complexes».

En vue des analyses statistiques dans les chapitres suivants, une quantification de cette classification s'impose. Dans la mesure où cette typologie repose sur le positionnement de différentes formes de gestion régionale sur un continuum gouvernement-gouvernance, il est possible d'attribuer à chaque type une valeur selon sa position sur le continuum. En d'autres termes, le continuum gouvernement-gouvernance permet la construction d'un index de régionalisme, qui prend la valeur minimale de 1 pour le type localité et la

valeur maximale de 4 pour le type «réseaux complexes». L'addition des valeurs obtenues pour chaque domaine politique examiné permet ainsi une classification synthétique chiffrée des agglomérations les unes par rapport aux autres. Le minimum théorique de cet index de régionalisme est 4 – lorsque la gestion régionale dans tous les quatre domaines correspond au type localité. Le maximum théorique de l'index est 16 – lorsque la gestion régionale dans tous les quatre domaines correspond au type réseaux complexes. Autrement dit, plus la valeur de l'index de régionalisme est élevée, plus la gestion régionale dans une agglomération correspond au mode «gouvernance» et inversement.

Tableau 3.2 Types de régionalisme dans les quatre domaines politiques et les quatre agglomérations étudiées.

Type de gestion / Localité Agglom.	Gouvernement métropolitain	Coopération fonctionnelle	Réseau complexe
<i>Valeur index = 1</i>	<i>Valeur index = 2</i>	<i>Valeur index = 3</i>	<i>Valeur index = 4</i>
Zurich	Wasser- versorgung Zürich	Zürcher Verkehrs- verbund; Steuer- kraft und Lastenausgleich	Koordinations gruppe Dezentrale Drogenhilfe
Lausanne	Services industriels lausannois		Groupe toxi- comanie; Fonds intercommunal de soutien aux institutions culturelles
Lucerne		Beitragsfonds für fördernde Sozialhilfe; Regional- konferenz Kultur	Ewl Wasser AG; Zweckverband öffentlicher Verkehr
Lugano	Dicastero cultura di Lugano	Commissione regionale dei trasporti del luganese	Aziende industriali luganesi SA
			Commissione intercomunale tossico- dipendenza

Plus concrètement, les valeurs de l'index de régionalisme pour les différentes agglomérations sont les suivantes:

- 9 pour l'agglomération zurichoïse (eau: 1; transports: 2; culture: 2; drogues: 4);
- 11 pour l'agglomération de Lausanne (eau: 1; transports: 4; culture: 3; drogues: 3);

- 10 pour l'agglomération lucernoise (eau: 3; transports: 3; culture: 2; drogues: 2);
- 10 pour l'agglomération de Lugano (eau: 3; transports: 2; culture: 1; drogues: 4).

Parmi les quatre agglomérations examinées dans cette recherche, l'agglomération de Lausanne est donc celle où le régionalisme correspond le plus au concept de «gouvernance» et partant au «nouveau régionalisme». L'agglomération de Zurich est celle où c'est le moins le cas, tandis que les deux agglomérations de Lucerne et de Lugano présentent des cas intermédiaires.

Après avoir ainsi exposé les principales caractéristiques contextuelles des quatre agglomérations étudiées, la suite de cet ouvrage sera consacrée aux êtres humains qui y vivent. Rappelons que nous allons nous focaliser sur les trois rôles de l'habitant-usager-citoyen (HUC) que chaque individu vivant dans une agglomération est appelé à jouer, et sur lesquels se cristallisent, à un niveau individuel, les enjeux socio-politiques induits par le développement des agglomérations.

CHAPITRE 4

HABITANTS ET IDENTITÉS TERRITORIALES

4.1 QUESTION D'IDENTITÉ(S)

Parlons donc des habitants. Quels sont les liens qu'ils établissent avec les agglomérations en tant que lieux de vie? Comment la dissociation entre territoires fonctionnels et institutionnels se répercute-t-elle sur les habitants et sur la manière dont il s'approprient l'espace de l'agglomération? Voilà les questions auxquelles nous tentons de répondre dans ce chapitre, à partir d'une analyse des identités territoriales des habitants des quatre agglomérations étudiées.

Comme concept de sciences sociales, la notion d'identité renvoie à la cristallisation d'un certain nombre de rôles que l'individu est appelé à jouer dans des interactions sociales considérées comme importantes. En ce qui concerne le terme de territoire, on peut affirmer avec BERTRAND BADIE (1995: 16ss.) que le territoire n'existe jamais en soi. Le territoire est un construit social qui donne sens à un espace, en le structurant en tant que système d'action socio-politique, c'est-à-dire en prévoyant un certain nombre de rôles pour les agents et acteurs qui évoluent en son sein. En s'appropriant ce territoire, en jouant ses rôles, en les adaptant, en leur donnant des directions nouvelles, ceux-ci contribuent à leur tour à le structurer comme système d'action. L'analyse des identités territoriales vise précisément à saisir cette relation dialectique. Elle peut ainsi être comprise comme une façon de mettre à plat et de décrire les origines, les allégeances ainsi que les moda-

lités d'insertion des individus dans des rôles sociaux et politiques qu'ils adoptent et qui les conduisent dans leurs interrelations sur un territoire – en l'occurrence les agglomérations.

4.1.1 Le concept d'identité

Selon LIPIANSKY *et al.* (1990), la source du concept d'identité est la psychanalyse. Plus particulièrement, c'est avec la notion d'identification que Freud décrivait le processus qui rend possible l'expérience d'une pluralité de personnes et à partir duquel se constituent les liens réciproques entre l'individu et le groupe. L'identité est ainsi conçue comme le produit du processus d'identification. Elle résulte du sentiment conscient de spécificité individuelle, de l'effort inconscient tendant à établir la continuité de l'expérience du vécu, ainsi que de la participation de l'individu aux schémas idéels et culturels du groupe. L'identité est ainsi un élément de démarcation du moi¹⁹.

En psychologie sociale et en sociologie, la réflexion sur la notion d'identité conserve cet aspect général d'une structure organisée de représentations du moi par rapport au groupe. Cependant, l'accent est mis davantage sur le contexte de l'identification, c'est-à-dire sur les processus sociaux par le biais desquels l'identité naît et se transforme. En accentuant l'importance du contexte et le caractère évolutif de l'identité, l'approche sociologique conçoit celle-ci comme le résultat des interactions entre le sujet et le monde qui l'environne. Elle insiste ainsi sur le caractère multidimensionnel de l'identité, structurée selon les rôles joués par l'individu dans des situations d'interaction variées.

A l'instar de l'approche sociologique, la notion d'identité en science politique est également associée aux rôles joués par un individu dans des situations d'interaction, en focalisant toutefois sur les interactions politiques. Plus concrètement, la notion d'identité renvoie ici à deux dimensions distinctes. D'une part, elle permet à l'acteur de s'intégrer dans un jeu politique en présageant les rôles qu'il entend jouer ainsi que les positions qu'il entend prendre. L'identité est ici l'expression d'une adoption (volontaire) par les individus d'un cadre cognitif orientant leurs comportements en interagissant avec des acteurs politiques: «L'identité informe – au sens étymologique du mot «donner forme» – sur les processus et les choix d'intégration sociale des individus sollicités par des organisations diverses» (DUPOIRIER

¹⁹ A noter que dans l'optique psychanalytique, ce sont essentiellement les troubles de l'identité qui intéressent, comme par exemple dans les travaux d'ERIKSON (cité in LIPIANSKY, TABOADA-LEONETTI, VASQUEZ 1990: 10) sur les crises d'identité chez les émigrés aux prises avec une socialisation étrangère à leur culture d'origine. Ces préoccupations sont éloignées des questions posées ici.

1998: 185). D'autre part, l'identité est façonnée par le groupe dans lequel les acteurs s'engagent en adoptant une certaine identité: il y a un travail permanent de construction identitaire au sein du groupe par des «faiseurs d'identité» (BASSAND 1990: 224).

Partant, en s'intéressant à l'identité d'un individu, on ne prend pas seulement mesure de son intégration à des rôles, mais également de l'efficacité du travail de construction identitaire qui est accompli. Avec March et Olsen (MARCH, OLSEN 1995: 50), on peut dire que les individus tendent, d'une part, à se définir en termes identitaires et, puisque ces identités leur sont en partie extérieures car préconstruites, ils tendent, d'autre part, à accepter les règles de conduite associées à ces identités. Par l'analyse des identités, on peut donc non seulement estimer l'appropriation de certains rôles par les individus, mais également l'éventail des rôles sociaux offerts.

4.1.2 Identités, institutions et régionalismes: hypothèses générales

Parmi les trois écoles de pensée sur la question de la gestion régionale des agglomérations (chap. 3), ce sont surtout les réformateurs métropolitains qui se sont penchés sur la question identitaire. Dans un article publié en 1958 déjà, Robert Wood souligne l'effet identitaire de la séparation fonctionnelle entre lieux d'habitation et lieux de travail (WOOD 1958). En focalisant notamment sur les habitants de la couronne des agglomérations, il problématise les possibles effets identitaires de la pendularité. Ainsi, il considère que les pendulaires sont tiraillés entre deux allégeances territoriales différentes. Ils ont une première allégeance envers la commune de résidence, mais celle-ci est faible dans la mesure où ils n'y passent que les nuits et les week-ends. Leur vie professionnelle se déroule, en revanche, principalement dans la ville-centre avec laquelle ils tendent, de ce fait, à développer une deuxième allégeance. L'argument clé de ce raisonnement est donc que la pratique d'un espace peut faire émerger de nouvelles allégeances territoriales.

Dans un article plus récent, DAVID LOWERY (2000) s'est penché sur des questions similaires. Il souligne notamment le rôle de «guide heuristique» que les frontières communales peuvent jouer dans la façon dont les habitants perçoivent les espaces d'agglomération. Même si ces frontières ne sont plus visibles physiquement dans le paysage urbain de l'agglomération, elles constituent un registre de classement fort pour les habitants, orientant leurs pensées et leurs choix. Sur la base de ce raisonnement, on peut donc s'attendre à ce que dans les agglomérations très fragmentées avec un grand nombre de frontières communales, les allégeances territoriales soient différentes que dans des agglomérations moins fragmentées.

A ce propos, une enquête similaire à la nôtre conduite aux Etats-Unis (LOWERY, DEHOOG, LYONS 1992) a montré qu'il existe un lien très fort entre l'architecture institutionnelle d'une agglomération et les identités territoria-

les de ses habitants. Plus précisément, le résultat des analyses suggère que le sentiment d'attachement des habitants à leur lieu d'habitation augmente avec le degré de consolidation institutionnelle d'une agglomération. Selon les auteurs, c'est une illustration d'un véritable changement d'échelle identitaire qui peut être induit par les caractéristiques du découpage institutionnel d'une agglomération. Plus précisément, un contexte institutionnel consolidé donnerait mieux corps à des existences sociales qui, en raison de la mobilité spatiale, englobent un territoire de plus en plus vaste. On peut donc s'attendre à ce que la consolidation institutionnelle d'une agglomération favorise l'émergence d'une « conscience régionale », c'est-à-dire de nouvelles identités territoriales à l'échelle de l'agglomération.

4.1.3 Identités territoriales: considérations opérationnelles

La notion d'identité territoriale se réfère à des interactions socio politiques dans lesquelles le rapport à l'espace est un élément structurant. A sa base, il y a l'idée que l'espace n'est pas uniquement un support pour l'activité humaine mais qu'il est également investi de signes et de symboles par les groupes qui y vivent. Il s'agit de systèmes de représentations qui structurent l'éventail des rôles possibles et orientent les comportements individuels par rapport à l'espace. Par un processus d'intériorisation, ces systèmes de représentations deviennent alors des composantes identitaires plus ou moins forts.

C'est ainsi que nous proposons d'entrer par la « porte identitaire » pour analyser les liens des habitants avec leurs agglomérations. Plus précisément, nous allons aborder cette question sous trois angles différents, recouvrant les trois étapes matérielle, cognitive et affective du processus d'identification.

Dans un premier temps, nous allons nous intéresser aux pratiques spatiales à proprement parler, exprimant l'usage matériel que les individus font du territoire des agglomérations (sect. 4.2). Parmi ces pratiques spatiales, il faut notamment compter la *mobilité spatiale*, en termes de trajectoires de résidence, de mobilité professionnelle (pendularité) ainsi que de mobilité liée aux activités de loisir (BASSAND *et al.* 1985; KAUFMANN 2000).

Ensuite, nous focaliserons sur la dimension cognitive de l'appropriation des agglomérations par leurs habitants (sect. 4.3), en tentant de relever les constructions de sens, les images et les symboles qu'ils associent avec ce territoire (BASSAND 1990; MEYER, JOYE, BASSAND 1992).

Enfin, nous allons toucher à la dimension affective de l'identification, en abordant l'attachement que les habitants ressentent pour l'espace d'agglomération (sect. 4.4). En effet, celui-ci exprime l'intériorisation de leurs rapports à l'espace et permet ainsi de jauger à quel degré l'agglomération – notamment comparée à d'autres catégories territoriales – est devenue une composante identitaire (BASSAND *et al.* 2001; JOYE, HUISSOUD, SCHULER 1995; MEYER, JOYE, BASSAND 1992).

4.2 LES PRATIQUES DE L'ESPACE

4.2.1 Trajectoires résidentielles

En moyenne, les habitants vivent depuis environ 20 ans dans leur commune de domicile actuelle et ce dans toutes les quatre agglomérations étudiées. La durée de résidence est fortement corrélée avec l'âge – un constat qui ne doit guère étonner. Il convient également de relever que la durée moyenne de résidence dans la même commune est significativement²⁰ plus élevée chez les personnes qui sont propriétaires de leur logement. L'accès à la propriété immobilière apparaît ainsi clairement comme un facteur de sédentarisation.

A noter que la durée moyenne de résidence est plus élevée dans les villes-centres que dans les autres communes des agglomérations. Ce constat est d'autant plus important si l'on tient compte du fait que la propriété immobilière est nettement moins répandue chez les habitants des villes-centres. Même les locataires y démontrent une tendance à se sédentariser.

De manière générale, la mobilité résidentielle est assez élevée. Sur l'ensemble des personnes enquêtées, environ un quart a déjà habité à l'étranger, près d'un tiers a déjà habité dans une autre région linguistique de la Suisse, à peu près la moitié a déjà habité ailleurs dans sa région linguistique et plus de la moitié a déjà vécu dans une autre commune de la même agglomération. Concernant cette dernière catégorie, on constate des différences notables entre les quatre types de communes à l'intérieur des agglomérations (tab. 4.1). Plus précisément, les résidents des villes-centres ont moins souvent habité d'autres zones de leur agglomération que les résidents des communes de la couronne.

Tableau 4.1 Personnes ayant habité, pendant plus d'une année, dans une commune située ailleurs dans la même agglomération (en pourcent).

Habité ailleurs dans l'agglomération	Ville-centre	Communes suburbaines	Communes riches	Communes périurbaines
Oui	44,1%	58,8%	61,0%	58,8%
Non	55,9%	41,2%	39,0%	41,2%
Total	100%	100%	100%	100%
(n =)	(817)	(839)	(136)	(216)

²⁰ Pour alléger le texte, nous avons renoncé à restituer les résultats des nombreux tests statistiques de signification au cours des analyses présentées dans cet ouvrage. De manière générale, ces tests sont basés sur des analyses de variance pour les variables continues, ou sur les tests du chi-carré pour les variables catégorielles. Nous commenterons uniquement les différences qui sont statistiquement significatives à un niveau de 5%.

Cette différenciation des trajectoires de résidence entre les habitants des villes-centres et ceux des communes de la couronne peut être interprétée de deux manières différentes mais complémentaires. D'une part, elle reflète la mobilité résidentielle plus élevée des personnes qui habitent la couronne des agglomérations et qui paraissent donc plus enclines à changer de commune de domicile que les habitants des villes-centres. D'autre part, elle exprime également un choix de résidence plus délibéré chez les habitants des villes-centres. Les communes de la couronne paraissent en effet plus facilement interchangeables aux yeux de leurs habitants.

A noter encore que, parmi les quatre agglomérations étudiées, cette sédentarité des habitants de la ville-centre et la tendance inverse à la mobilité chez les habitants de la couronne sont particulièrement prononcées dans l'agglomération lausannoise.

4.2.2 Mobilité spatiale professionnelle (pendularité)

La pendularité professionnelle est assez élevée: plus de la moitié des personnes actives travaillent dans une autre commune que celle qu'elles habitent. A noter que cette proportion est nettement plus élevée dans l'agglomération de Lugano que dans les trois autres. Cela est sans doute dû à la petite taille des communes de l'agglomération luganaise, ce qui augmente la probabilité de traverser une frontière communale pour se rendre à son travail. Comme on pouvait s'y attendre, le taux de pendularité professionnelle diffère de façon substantielle selon les communes au sein des agglomérations (tab. 4.2): il est presque deux fois plus important dans les communes de la couronne que dans les villes-centres. Cela reflète évidemment la fonction de centralité que ces dernières accomplissent dans le domaine de l'emploi.

Tableau 4.2 Proportion (en pourcent) de personnes actives travaillant ailleurs que dans la commune de résidence, par types de communes et agglomérations.

Types de communes	Zurich	Lausanne	Lucerne	Lugano
Villes-centres	17,7%	29,8%	35,6%	22,5%
Suburbaines	62,0%	77,5%	58,6%	76,8%
Riches	67,4%	65,9%	25,0%	82,6%
Périurbaines	73,3%	75,0%	62,5%	69,9%
Agglomération (n =)	44,7% (441)	55,9% (404)	48,2% (411)	56,5% (370)

La reconstitution des trajets pendulaires permet de différencier les pratiques de mobilité spatiale professionnelle (tab. 4.3). On constate ainsi que le trajet le plus fréquent est celui qui va d'une commune de la couronne vers la ville-centre, suivi par la pendularité entre deux communes de la couronne

des agglomérations. Les trajets «centrifuges», c'est-à-dire les personnes qui habitent la ville-centre et se rendent à une place de travail sise dans la couronne de l'agglomération, sont peu fréquents.

Il faut souligner cependant des distinctions entre les agglomérations en ce qui concerne ces trajets de pendularité. Ainsi, les parcours de la couronne vers la ville-centre sont plus fréquents dans l'agglomération de Lugano, dénotant ainsi une polarisation plus forte de l'organisation spatiale des fonctions d'emploi et d'habitat. De même, dans l'agglomération de Lucerne, l'importance de la pendularité professionnelle en direction des communes situées en dehors de l'agglomération indique une forte déconcentration de l'emploi.

Tableau 4.3 Trajets de pendularité selon les agglomérations
(en pourcent des personnes actives).

Trajets	Zurich	Lausanne	Lucerne	Lugano
Même commune	55,3%	44,1%	51,8%	43,5%
Couronne - ville-centre	19,5%	21,5%	19,0%	25,9%
Ville-centre - couronne	4,8%	7,9%	5,8%	5,1%
Couronne - couronne	12,5%	14,1%	5,8%	15,9%
Ville-centre - hors agglo.	2,7%	4,7%	9,5%	2,7%
Couronne - hors agglo.	5,2%	7,7%	8,0%	6,8%
Total	100%	100%	100%	100%
(n =)	(441)	(404)	(411)	(370)

La pendularité liée à l'emploi est l'une des variables de définition des agglomérations en Suisse. De ce fait, elle peut être considérée comme un élément central dans l'appropriation de l'espace d'agglomération par les habitants. Cependant, la mobilité spatiale est également constitutive de toute une gamme d'activités sociales qui ne sont pas liées au monde du travail.

4.2.3 Mobilité spatiale non professionnelle

Le sens commun veut que, à l'instar des activités professionnelles, les activités non professionnelles tendent à se concentrer dans les villes-centres. Elles seraient donc également structurées selon un modèle centre-périphérie. Qu'en est-il en réalité?

Considérons d'abord les déplacements des habitants de la couronne vers la ville-centre pour des motifs non professionnels (tab. 4.4). Dans l'ensemble, ces déplacements sont assez fréquents, même s'il faut clairement distinguer selon les motifs. «Aller en ville» pour les achats et pour les loisirs est nettement plus fréquent que pour des raisons de sociabilité ou encore pour des activités associatives. Par ailleurs, on constate que dans l'agglomération zurichoise, les déplacements vers la ville-centre sont moins intenses que

dans les trois autres agglomérations. Une analyse selon les types de communes montre, en outre, que cette mobilité spatiale non professionnelle concerne surtout les habitants des communes riches. Leurs déplacements en direction des villes-centres sont plus intenses que ceux des habitants de communes suburbaines ou périurbaines.

Tableau 4.4 Intensité moyenne des déplacements non-professionnels des habitants de la couronne vers la ville-centre (min = 1, max = 4).

Motif	Zurich	Lausanne	Lucerne	Lugano
Achats (shopping, courses, etc.)	2,69	3,12	3,15	3,24
Loisirs (cinéma, théâtre, etc.)	2,82	3,08	3,10	3,05
Activités associatives (pratiquer sport, etc.)	1,73	2,07	2,05	2,46
Sociabilité (voir des amis, famille, etc.)	2,59	2,83	2,83	2,80
(n =)	(291)	(291)	(288)	(323)

Ensuite, pour les déplacements non professionnels qui aboutissent dans une commune de la couronne, on peut constater qu'ils sont également assez fréquents (tab. 4.5). Ici aussi, il convient d'en distinguer les motifs. Les déplacements vers ou au sein de la couronne d'une agglomération sont les plus fréquents pour des motifs de sociabilité et pour les achats. Ce dernier résultat reflète sans aucun doute l'utilisation croissante des magasins à grande surface installés dans les communes suburbaines et périurbaines.

Comparés aux déplacements en direction de la ville-centre, les déplacements vers ou au sein de la couronne sont d'une intensité moindre pour les activités de loisirs, mais d'une intensité égale si ce n'est supérieure en ce qui concerne la sociabilité, les activités associatives ou les achats. Cela indique que la polarisation spatiale des agglomérations entre ville-centre et couronne ne concerne pas toutes les sphères de la vie sociale. Tandis que les activités de loisirs tendent effectivement à se concentrer dans les villes-centres, une certaine décentralisation peut être constatée en ce qui concerne les autres activités sociales.

Une analyse des pratiques spatiales non professionnelles selon les types de commune montre en outre que les habitants des villes-centres se déplacent moins souvent en direction de la couronne que ne le font ceux qui habitent déjà dans une commune de la couronne. Ce constat est vrai pour les quatre agglomérations et tous les motifs de déplacement non professionnels. Cela indique sans doute que l'horizon spatial des habitants des villes-centres est essentiellement celui de la ville-centre, contrairement aux habitants de la

couronne qui sont orientés à la fois vers la ville-centre et la couronne de l'agglomération.

Tableau 4.5 Intensité moyenne des déplacements non professionnels aboutissant dans une commune de la couronne (min = 1, max = 4).

Motif	Zurich	Lausanne	Lucerne	Lugano
Achats (shopping, courses, etc.)	2,58	2,94	2,60	2,82
Loisirs (cinéma, théâtre etc.)	2,45	2,66	2,45	2,65
Activités associatives (pratiquer sport, etc.)	1,84	2,05	1,90	2,30
Sociabilité (voir des amis, famille, etc.)	3,09	3,00	3,04	2,91
(n =)	(501)	(511)	(500)	(498)

En outre, on constate que la mobilité spatiale non professionnelle est liée à la mobilité spatiale professionnelle. En effet, tant en ce qui concerne les déplacements de la couronne vers la ville-centre qu'en ce qui concerne le mouvement inverse, il y a une corrélation significative entre la sphère du travail et la sphère sociale. Autrement dit: les personnes qui se rendent à un endroit de l'agglomération pour des raisons professionnelles tendent également à s'y rendre pour des motifs non professionnels. Partant, mobilité spatiale professionnelle et non professionnelle doivent être considérées comme deux côtés de la même médaille, c'est-à-dire comme les deux versants constitutifs de l'appropriation et de l'expérience spatiales d'une agglomération. Dans la suite de nos analyses, nous allons dès lors combiner pratiques spatiales professionnelle et non professionnelle pour parler de mobilité spatiale tout court²¹.

4.3 IMAGES DE L'AGGLOMÉRATION ET DE L'URBAIN

Les pratiques spatiales recouvrent une dimension, il est vrai importante, de l'appropriation des agglomérations par leurs habitants. Mais à côté de cette dimension matérielle, les représentations et les images associées recouvrent une seconde dimension de l'appropriation d'un territoire. C'est le versant cognitif des pratiques spatiales, dénotant le système de sens qui oriente l'usage que les habitants peuvent faire d'un territoire.

²¹ Plus concrètement, nous avons effectué une analyse factorielle pour condenser les réponses sur les différents motifs de déplacement dans une variable unique pour mesurer la mobilité spatiale générale (voir le tableau A.4 dans l'annexe méthodologique).

Pour la grande majorité des habitants, parler d'agglomération fait sens: rares sont ceux pour qui ce terme n'évoque rien (tab. 4.6). L'image de l'agglomération qui prévaut est celle du lieu de vie. Cela veut dire que les agglomérations sont d'abord perçues dans leurs dimensions sociales comme cadre de vie et lieu d'habitation, avant d'être considérées dans leurs dimensions statistique («entité géographique») ou économique. A noter que seulement une très petite minorité des habitants pensent leur agglomération en termes politiques ou institutionnels.

Tableau 4.6 Signification du terme «agglomération» (en pourcent des réponses).

Significations	Zurich	Lausanne	Lucerne	Lugano
Espace économique	27,5%	25,2%	11,8%	32,2%
Entité géographique	21,0%	35,6%	25,3%	26,8%
Lieu de vie	47,5%	34,2%	60,0%	32,0%
Institution politique	1,4%	2,9%	1,2%	5,4%
<i>Ne sait pas</i>	2,6%	2,0%	1,6%	3,6%
Total	100%	100%	100%	100%
(n =)	(501)	(511)	(500)	(498)

A noter que les représentations de l'agglomération ne sont pas les mêmes partout. Il y a des spécificités locales. Ainsi, les habitants de l'agglomération de Lucerne se distinguent par une plus forte mise en avant de la dimension sociale («lieu de vie»), tandis que la dimension économique est plus en retrait chez eux. Ceci indique que l'intégration «idéelle» de l'agglomération de Lucerne est plus importante que celle des trois autres. Dans les deux agglomérations latines, il faut relever la plus forte proportion d'habitants qui associent une dimension institutionnelle à leur agglomération. Ceci reflète sans doute l'intensité du débat public sur les réformes de l'architecture institutionnelle dans ces deux agglomérations – la proposition de loi sur les agglomérations dans le canton de Vaud ainsi que les fusions de communes dans le canton du Tessin.

Nous avons vu plus haut (chap. 2) que les agglomérations sont le visage de l'urbain en Suisse. Selon ce raisonnement, tant les villes-centres que les communes de la couronne des agglomérations sont à considérer comme urbaines. Force est cependant de constater que cette réalité géographique ne concorde nullement avec les représentations des habitants. En effet, le rapport des habitants à l'urbain et à l'urbanité est plutôt ambigu. Tandis qu'ils évoluent tous en milieu urbain et sont donc des citoyens, la plupart d'entre eux regrette l'urbanisation de la Suisse²². Bien qu'ils vivent dans un envi-

²² Plus précisément, 27,6% des personnes interrogées sont favorables à une Suisse où les villes se développent au détriment de la campagne, contre 39,7% qui sont favorables à une Suisse où la campagne se développe au détriment de la ville. A noter que 32,8% étaient indécises.

ronnement urbain, les habitants des agglomérations helvétiques rêvent de la campagne: près des deux tiers préféreraient vivre à la campagne s'ils en avaient le choix. Cependant, cette aversion à l'égard de la ville et de l'urbain diffère grandement selon les types de communes (tab. 4.7). Dans les villes-centres, on trouve de plus fortes proportions de citoyens convaincus, tandis que les habitants des communes riches, suburbaines et périurbaines préfèrent très clairement «la campagne» à «la ville».

Tableau 4.7 Préférence du milieu d'habitation selon types de communes
(en pourcent des réponses).

Préférence pour habiter...	Ville-centre	Communes suburbaines	Communes riches	Communes périurbaines
...à la campagne	35,6%	74,5%	69,8%	88,9%
...en ville	64,4%	25,5%	30,2%	11,1%
Total (n =)	100% (786)	100% (793)	100% (128)	100% (216)

L'image de l'urbain en Suisse semble donc être principalement celle de la ville au sens historique du terme. Les «vraies» villes, ce sont les villes-centres. Autant dire que l'idée des agglomérations comme expression contemporaine de la forme urbaine est encore très éloignée des représentations populaires.

4.4 LIEN AFFECTIF AUX TERRITOIRES

Outre la dimension matérielle et cognitive, l'identité territoriale revêt également une dimension affective. Le sentiment d'attachement à différents territoires peut être considéré, en fait, comme une expression émotionnelle du rapport des habitants au territoire.

4.4.1 Sentiment d'attachement à différents territoires

Tout d'abord, nous nous intéresserons à la question de savoir dans quelle mesure les habitants des agglomérations se sentent liés à différents territoires – institutionnalisés ou non – auxquels ils sont confrontés dans leur vie de tous les jours (tab. 4.8). On constate ainsi que les liens émotionnels sont les plus forts avec la Suisse, suivi par la région linguistique, tandis que l'Europe vient en dernière instance. En ce qui concerne les trois territoires subnationaux, le canton, l'agglomération et la commune, l'intensité du sentiment d'attachement exprimé par les habitants diffère seulement de façon marginale.

Tableau 4.8 Sentiment d'attachement à différents territoires institutionnels et non institutionnels (min = 1, max = 4).

Territoires	Zurich	Lausanne	Lucerne	Lugano
Commune (institutionnel)	2,97	2,87	3,04	2,99
Agglomération (non institutionnel)	2,74	2,89	2,87	3,04
Canton (institutionnel)	2,85	2,86	3,01	3,39
Région linguistique (non institutionnel)	3,19	3,28	3,13	3,44
Suisse (institutionnel)	3,38	3,20	3,34	3,40
Europe (non institutionnel)	2,99	2,87	2,91	2,60
(n =)	(501)	(511)	(500)	(498)

Le caractère institutionnel respectivement non institutionnel des territoires subnationaux ne semble donc pas avoir d'impact sur l'attachement des habitants à ces territoires. Dans deux agglomérations – celles de Lausanne et de Lugano – on constate même que les habitants se sentent plus attachés à leur agglomération qu'à leur commune, voire qu'à leur canton (dans le cas de Lausanne). En revanche, l'attachement aux différents territoires subnationaux est influencé par le type de commune de résidence. Il faut relever ainsi que les résidents des villes-centres expriment un attachement plus fort envers leur commune que ne le font les résidents des communes de la couronne. A l'inverse, les résidents des villes-centres se sentent moins attachés au canton ou à l'agglomération que les résidents des communes de la couronne. Pour les habitants des villes-centres, le niveau communal est donc une composante identitaire plus importante que l'agglomération ou le canton. Pour les habitants de la couronne, l'agglomération et le canton sont plus importants que la commune.

Eu égard à l'argumentation développée par les tenants de l'école des réformateurs métropolitains, il faut notamment se poser la question des facteurs qui déterminent l'attachement des habitants à ces différents territoires subnationaux (communes, agglomération, canton), et notamment de jauger l'importance des caractéristiques de l'architecture institutionnelle des agglomérations²³. Tout d'abord, en ce qui concerne l'attachement à la commune, l'analyse montre que celui-ci est essentiellement fonction du temps de rési-

²³ Les résultats exposés sont issus de trois régressions linéaires multiples sur l'attachement à la commune, à l'agglomération et au canton. Pour plus de détails, cf. les tableaux A.5, A.6 et A.7 dans l'annexe méthodologique.

dence dans la commune, ainsi que du type de commune (les habitants des villes-centres sont plus attachés à leur commune que les habitants de la couronne des agglomérations). Ensuite, la région linguistique présage significativement l'attachement à la commune (dans les agglomération alémaniques on est plus attaché que dans les agglomérations latines). En outre, les hommes sont généralement moins attachés à leur commune que les femmes. En revanche, l'architecture institutionnelle des agglomérations n'est pas significativement associée à l'attachement des habitants à leur commune.

Ensuite, l'attachement à l'agglomération s'explique par le statut d'occupation du logement (les propriétaires sont plus attachés), par la mobilité spatiale (plus celle-ci est intense, plus l'attachement à l'agglomération est élevé), ainsi que par l'âge. En outre, la taille de la commune de résidence a une influence (plus celle-ci est petite, plus l'attachement à l'agglomération est fort), de même que le type de celle-ci (lorsque l'on vit dans une ville-centre, l'attachement à l'agglomération est moins élevé). En revanche, l'architecture institutionnelle d'une agglomération n'a pas d'influence significative sur l'attachement à celle-ci. Même si ce dernier résultat incite à rejeter l'argumentation des réformateurs métropolitains concernant l'effet identitaire des institutions, il faut souligner notamment l'influence très claire de la mobilité spatiale. Cela suggère en effet que les pratiques spatiales d'un territoire finissent également par créer un lien émotionnel avec celui-ci.

Enfin, en ce qui concerne l'attachement au canton, celui-ci s'explique par l'âge, la région linguistique (dans les régions alémaniques l'attachement au canton est moins fort), la mobilité spatiale, le type de commune (les habitants des villes-centres sont moins attachés au canton), et le sexe (les hommes sont moins attachés au canton que les femmes). En outre, l'architecture institutionnelle de l'agglomération joue également un rôle dans l'attachement au canton. Plus précisément, plus l'agglomération est institutionnellement fragmentée, plus ses habitants se sentent attachés au canton. Tout se passe donc comme si le canton devenait un territoire de référence lorsque le système communal est fragmenté.

4.4.2 Identification avec l'agglomération

Des résultats similaires se retrouvent si nous considérons l'identification à l'agglomération, c'est-à-dire dans quelle mesure les habitants se sentent appartenir à leur agglomération.

Tout d'abord, nous retrouvons le fort clivage entre ville-centre et couronne de l'agglomération, qui se conjugue avec des différences entre les quatre agglomérations étudiées (tab. 4.9). En effet, dans les deux agglomérations alémaniques, les habitants des villes-centres s'identifient moins avec leur agglomération que les habitants des communes de la couronne. L'inverse est vrai dans les deux agglomérations latines: tant à Lausanne qu'à

Lugano, les habitants des villes-centres s'identifient davantage à leur agglomération que les habitants des communes de la couronne. Cela indique que le terme «agglomération» prend des significations différentes selon les régions étudiées. A Zurich et à Lucerne, la notion d'agglomération semble en effet renvoyer essentiellement à la *couronne* des agglomérations, c'est-à-dire à un territoire qui exclut la ville-centre. A Lausanne et à Lugano, en revanche, la notion d'agglomération est entendue plutôt au sens d'un territoire d'expansion pour la ville-centre.

Tableau 4.9 Identification avec l'agglomération, moyenne par type de commune et par agglomération (min = 1, max = 4).

Type de commune	Zurich	Lausanne	Lucerne	Lugano
Villes-centres	2,83	3,52	2,97	3,52
Suburbaines	3,24	2,95	3,63	2,85
Riches	3,35	3,47	3,92	2,80
Périurbaines	3,19	2,17	3,28	2,74
Total agglomération (n =)	3,08 (490)	3,18 (509)	3,35 (495)	3,06 (495)

En ce qui concerne les facteurs susceptibles d'expliquer l'intensité de l'identification avec l'agglomération, l'analyse multivariée²⁴ montre la pertinence de plusieurs variables. Au niveau des variables individuelles, il faut notamment souligner, à côté de l'âge, l'importance de la mobilité spatiale: plus on circule dans l'agglomération, plus on a tendance à s'identifier à celle-ci. A l'instar de ce que nous avons constaté pour l'attachement ci-dessus, ce résultat corrobore l'argument avancé par l'école des réformateurs métropolitains selon lequel la pratique matérielle d'un territoire et l'identification avec celui-ci sont deux processus liés. Ensuite, toutes les variables contextuelles considérées jouent un rôle dans l'identification avec l'agglomération. Tout d'abord, la taille de la commune: plus une commune est petite, plus ses résidents ont tendance à s'identifier avec l'agglomération. De même, les habitants des villes-centres s'identifient généralement plus avec l'agglomération que les résidents des communes de la couronne. La région linguistique joue un rôle aussi: dans les agglomérations alémaniques, l'identification avec celle-ci est plus importante. Dernier résultat mais non des moindres, l'architecture institutionnelle influence significativement l'identification avec l'agglomération: plus une agglomération est institutionnellement consolidée, plus ses habitants ont tendance à s'identifier avec elle. Un résultat qui va clairement dans le sens des arguments avancés par les réformateurs métropolitains.

²⁴ Régression linéaire multiple sur l'identification avec l'agglomération. Pour plus de détails, cf. le tableau A.8 dans l'annexe méthodologique.

4.5 EN SYNTHÈSE

Dans ce chapitre, nous nous sommes intéressés aux identités territoriales, entendues au sens de l'appropriation matérielle, cognitive et affective d'un territoire par les individus qui l'habitent. Plus précisément, nous avons focalisé consécutivement sur les pratiques spatiales, sur les images et représentations, ainsi que sur les liens affectifs à divers territoires. Au regard de la problématique de recherche définie, les constats suivants méritent d'être particulièrement soulignés :

- Au niveau de l'appropriation *matérielle* du territoire des agglomérations par leurs habitants, l'analyse des trajectoires de résidence a révélé un clivage centre-couronne. Plus précisément, on constate que la mobilité résidentielle à l'intérieur de l'agglomération est moins élevée chez les habitants des villes-centres que chez les habitants des communes de la couronne. S'établir dans la ville-centre traduit un choix plus délibéré de la commune de résidence, essentiellement motivé par la volonté d'habiter dans un environnement urbain plutôt que rural. À l'inverse, les communes de la couronne apparaissent plus facilement interchangeables aux yeux des habitants. En outre, on constate que la mobilité spatiale se distingue entre les quatre agglomérations. Dans les agglomérations de Lucerne, de Lausanne et de Lugano, les pratiques de mobilité spatiale donnent à voir essentiellement un mouvement en rayons, c'est-à-dire des trajets reliant les communes de la couronne de l'agglomération avec la ville-centre. En revanche, dans l'agglomération de Zurich, les pratiques de mobilité sont davantage caractérisées par des trajets transversaux, c'est-à-dire par des déplacements à l'intérieur de la couronne de l'agglomération. L'agglomération de Zurich semble donc moins orientée selon un modèle centre-périphérie que les trois autres agglomérations. Ce constat vaut tant pour les motifs de déplacement professionnels que non professionnels.
- Quant à l'appropriation *cognitive* de l'agglomération, elle se distingue très fortement entre les deux agglomérations latines et les deux agglomérations alémaniques. Dans ces dernières, l'identification des habitants des villes-centres avec leur agglomération est beaucoup moins intense que ce n'est le cas dans les agglomérations latines. Autrement dit, dans les agglomérations de Lucerne et de Zurich, les habitants de la ville-centre semblent assez repliés sur celle-ci, tandis que dans les agglomérations de Lausanne et de Lugano, une vision plus intégrée du territoire prévaut.
- Concernant l'appropriation *affective* des agglomérations, on constate que les habitants établissent des liens émotionnels avec un espace, indépendamment du type de territoire – institutionnel ou fonctionnel – invoqué par cet espace. L'intensité du sentiment d'attachement à la commune (territoire

institutionnel) ou à l'agglomération (territoire fonctionnel) ne se distingue que marginalement. C'est dire que la commune n'est de loin pas la première dimension identitaire territoriale pour les habitants.

Dans l'ensemble, les analyses présentées dans ce chapitre montrent bien que les dynamiques spatiales qui caractérisent les agglomérations en Suisse se reflètent au niveau des habitants. En particulier, le clivage entre les villes-centres et les communes de la couronne s'exprime également dans l'articulation des identités territoriales. L'appropriation du territoire de l'agglomération est différente chez les habitants des villes-centres que chez ceux qui vivent dans les communes de la couronne. Ce schéma centre-couronne se retrouve dans les quatre agglomérations étudiées, même s'il faut préciser qu'il est moins accentué dans les deux agglomérations latines que dans les deux agglomérations alémaniques.

En ce qui concerne, enfin, les hypothèses générales avancées par les tenants de l'école des réformateurs métropolitains sur la thématique identitaire, les résultats des analyses présentées dans ce chapitre tendent à les corroborer. En effet, l'attachement et l'identification à l'agglomération sont liés à la mobilité spatiale, suggérant par là que les pratiques spatiales d'un territoire créent également des liens émotionnels avec ce même territoire. L'appropriation matérielle et l'appropriation affective des agglomérations sont donc deux processus qui se développent en parallèle. Concernant les effets identitaires de l'architecture institutionnelle, les résultats vont également dans le sens de l'argumentation des réformateurs métropolitains.

CHAPITRE 5

SERVICE MÉTROPOLITAINS DE QUALITÉ

5.1 SERVICES ET USAGERS

Après avoir traité des habitants et des identités territoriales, nous nous focaliserons sur les usagers et leurs rapport aux services métropolitains, c'est-à-dire aux prestations étatiques fournies à l'échelle de l'agglomération. Comment la population des agglomérations perçoit-elle ces services métropolitains? Comment les différentes façons d'organiser la mise en œuvre de ces services sont-elles perçues? Et quelles en sont les répercussions au niveau de l'attitude des usagers face à ces services? Telles sont les questions au centre de ce chapitre.

En nous intéressant aux services métropolitains comme instruments de la gestion des agglomérations, nous les concevons en fait comme des politiques publiques. Plus concrètement, cela revient à considérer ces services comme l'expression de programmes d'action étatiques, dont l'intention est de répondre à des problèmes communément considérés comme publics (MULLER, SUREL 1998). Outre leurs clients ou usagers au sens strict, c'est donc l'ensemble de la population des agglomérations qui est concerné par la (bonne) marche de ces services. Dès lors, nous allons utiliser le terme d'usagers au sens large, pour nous référer en fait au public plus général qui vit dans les agglomérations.

Les problèmes induits par la dissociation entre territoires fonctionnel et institutionnel dans les agglomérations sont particulièrement limpides en ce

qui concerne les services métropolitains. Ces services constituent en effet un élément central dans la gestion des agglomérations comme espace fonctionnel. A titre d'exemple, on peut mentionner les réseaux de transports publics dont le but est de réduire les nuisances causées par l'usage de l'automobile (pollution, bruit, embouteillages, etc.). Il est absolument évident que ces réseaux de transports doivent être conçus à l'échelle de l'agglomération pour être efficaces. Comment atteindre ce niveau supra-communal dans la conception et l'organisation des services métropolitains? C'est l'une des questions clés du débat sur l'architecture institutionnelle des agglomérations. Nous avons vu plus haut (chap. 3) que les différentes écoles de pensée ont trouvé des réponses différentes à cette question.

5.1.1 Services, institutions et régionalismes: hypothèses générales

Les réformateurs métropolitains: pour la consolidation et la bureaucratie

Dans leur énumération des aspects problématiques résultant du manque de congruence entre espaces fonctionnels et territoires institutionnels dans les agglomérations, les adhérents de l'école des réformateurs métropolitains ont toujours mis en avant la question des services (voir à ce propos Advisory Commission on Intergovernmental Relations 1966; Committee on Economic Development 1970; STUDENSKI 1930). Un argument central de ces travaux consiste en effet à dire que le découpage des agglomérations en une multiplicité de communes empêche les économies d'échelle dans la production de services. Dans des agglomérations institutionnellement fragmentées, la production des services est donc inefficace. Qui plus est, vu les problèmes de taille sous-optimale, les petites communes ne peuvent se permettre le même niveau de services que les grandes communes. Cela crée non seulement des inégalités entre les usagers de services vivant dans les différentes communes, mais résulte aussi en des besoins non couverts. A l'inverse, la consolidation institutionnelle, respectivement la présence d'organismes de gestion métropolitaine gouvernementaux – précisément les recettes prônées par ce que nous avons appelé «ancien régionalisme» (chap. 3) – résulteraient en l'amélioration de l'efficacité des services ainsi qu'en une meilleure couverture des besoins des usagers.

Dans son résumé synthétique, ELINOR OSTROM (1972: 477-478) esquisse le schéma de causalité qui sous-tend cette vision des choses. Dans ce schéma, deux variables indépendantes principales expliquent l'efficacité et l'équité dans la production des services métropolitains: à savoir la taille des unités gouvernementales, ainsi que le nombre de ces unités. D'où l'appel à la consolidation institutionnelle. En outre, un certain nombre de variables intermédiaires joue un rôle: la professionnalisation et le respect des principes de gestion hiérarchique dans la mise en œuvre des services métropolitains. D'où l'appel aux larges bureaucraties publiques.

Dans leur enquête récente sur la question des rapport des usagers aux institutions, LOWERY *et al.* (1992) ont en outre souligné l'existence d'une relation entre les caractéristiques de l'architecture institutionnelle d'une agglomération d'une part, et le comportement des individus vivant dans cette agglomération d'autre part. Plus précisément, ils ont trouvé qu'un contexte consolidé et organisé selon les préceptes wébériens de la gestion gouvernementale favorisait les réactions constructives aux problèmes, tandis qu'un contexte fragmenté rendait les réactions destructives plus probables.

Le choix rationnel: pour la fragmentation et contre la bureaucratie

Les tenants de l'approche par le choix rationnel ne voient pas les choses de la même manière (voir à ce propos notamment BOYNE 1995; OSTROM 1976; OSTROM, BISH 1977; OSTROM, TIEBOUT, WARREN 1961; TIEBOUT 1956). En mettant l'accent sur la pression vers l'efficacité résultant de la compétition entre différentes unités institutionnelles au sein d'une agglomération, ils argumentent que dans les agglomérations fragmentées, l'allocation des ressources publiques serait plus efficace. Aucun besoin, donc, d'une consolidation institutionnelle des agglomérations, bien au contraire.

En outre, ils avancent que les économies d'échelle dans la production des services métropolitains peuvent être mieux réalisées par le biais de réseaux de coopération volontaire à géométrie variable. Partant, nul besoin non plus de créer de larges organismes gouvernementaux à l'échelle de l'agglomération.

En ce qui concerne la satisfaction des besoins par les services, les tenants de l'approche par le choix rationnel pensent qu'il est erroné de se focaliser sur le *niveau* des services métropolitains mis en place. Plutôt, c'est sur la base du *rapport* entre les prestations offertes et le prix qu'il doit payer que l'utilisateur évalue la situation. Etant donné la large part de subventions dans le financement des services métropolitains, le niveau des impôts locaux constitue une bonne approximation de ce prix et doit donc entrer en ligne de compte.

Le nouveau régionalisme: aucune préférence particulière

Comme les deux approches précédentes, beaucoup de travaux dans le sillage du nouveau régionalisme se sont focalisés sur la question des services à l'échelle de l'agglomération également. Il résulte de ceux-ci que la raison d'être de ces services métropolitains est notamment de permettre à l'agglomération de «fonctionner correctement» et de créer les atouts nécessaires à la participation dans la compétition économique désormais globale (voir à ce propos BENZ 2001; BRENNER 2003; SWANSTROM 2001; WALLIS 1994).

Force est cependant de constater que les recettes simples (consolidation et bureaucratie versus fragmentation et géométrie variable) ne sont pas le propre du nouveau régionalisme. Les nouveaux régionalistes partent en effet

plutôt de l'idée que, dans un contexte de perte de centralité de l'Etat dans le pilotage sociétal (PAPADOPOULOS 1995), toutes sortes de combinaisons différentes de coopération entre autorités étatiques, acteurs privés et associatifs peuvent déboucher sur une gestion efficace des services à l'échelle de l'agglomération. L'émergence d'un seul modèle de gestion régionale ne paraît donc pas probable (LE GALÈS 1998). Au contraire, dans cette perspective, il paraît donc plausible que différents types de régionalisme se valent pour la mise en place de services métropolitains. C'est ainsi que les auteurs qui sont à la base de la typologie – utilisée également ici – des quatre différents types de régionalisme, n'affichent pas de préférence a priori pour l'un d'entre eux. Au contraire, ils les présentent plus prosaïquement comme des «véhicules différents» permettant d'aboutir à une capacité de gestion à l'échelle de l'agglomération (SAVITCH, KANTOR 2002: 326). Selon cette troisième approche, le type de régionalisme ne devrait donc pas significativement influencer la capacité des services à satisfaire les besoins des usagers.

5.2 PERFORMANCE PERÇUE DES SERVICES MÉTROPOLITAINS

En considérant les services métropolitains comme politiques publiques, nous avons volontairement adopté une vision instrumentale des celles-ci. En effet, nous partons de l'idée que l'objectif des politiques publiques consiste à résoudre des problèmes ou de satisfaire des besoins²⁵, et que l'atteinte de cet objectif est un critère d'évaluation important. Il est donc légitime de considérer la perception de la performance comme un élément constitutif du rapport des usagers aux services. Plus précisément, il s'agira de jauger les aspects de performance de ces services tant en termes quantitatifs que qualitatifs. La question de la performance des services métropolitains étudiés – l'approvisionnement en eau potable, les transports publics d'agglomération, les services médico-sociaux pour consommateurs de drogue, les équipements culturels – sera donc traitée en deux temps. Nous allons d'abord examiner comment la population des quatre agglomérations perçoit les aspects quantitatifs de l'offre de services, et ensuite comment elle perçoit la qualité de la gestion de ces derniers.

²⁵ Le courant dominant dans l'analyse des politiques publiques, l'approche séquentielle («*policy cycle*»), considère en effet la conduite des politiques publiques comme «*applied problem solving*» (HOWLETT, RAMESH 1995: 11). A noter cependant qu'il s'agit là d'un pré-supposé qui est loin de faire l'unanimité. Bien des auteurs ont en effet montré que les politiques publiques peuvent servir d'autres buts également – tels que les intérêts particuliers des acteurs impliqués, les routines administratives, la stabilisation de rapports de dominations, etc. A ce propos, voir notamment SABATIER (1993).

5.2.1 Perception du niveau des services / des problèmes

Une remarque de méthode s'impose à propos de l'offre des services. Les transports publics d'agglomération ainsi que les institutions culturelles sont des services qui s'adressent à un public très large et on peut affirmer que la plupart des personnes interrogées ont effectivement une opinion sur le niveau de l'offre dans ces deux domaines. En ce qui concerne l'approvisionnement en eau potable, l'accès peut être considéré comme universel dans les régions urbaines de la Suisse. Tout le monde a l'eau courante chez lui de nos jours, et il ne paraît pas très sensé de poser des questions sur le niveau de l'offre dans ce domaine. Un autre problème se pose pour les services médico-sociaux destinés aux consommateurs de drogues: ils s'adressent à une frange très réduite de la population. Il est donc très probable que la plupart des personnes interrogées n'aient pas d'idée sur le niveau des services dans ce domaine. Pour parer à cette difficulté, nous avons choisi de mesurer le niveau des services dans les domaines de l'eau potable et de la consommation de drogues *a contrario*, c'est-à-dire en jugeant le niveau des problèmes.

Niveau de l'offre

Dans les domaines des transports publics et des équipements culturels, l'offre des services est perçue comme étant assez élevée. Cette évaluation globalement très positive doit cependant être nuancée (tab. 5.1).

Tableau 5.1 Niveau perçu des transports publics (TP) et des équipements culturels (EC) (moyennes; min = 1, max = 4).

Types de communes	Zurich		Lausanne		Lucerne		Lugano	
	TP	EC	TP	EC	TP	EC	TP	EC
Ville-centre	3,67	3,49	2,99	2,81	3,65	3,54	2,93	2,69
Suburbaines	3,37	2,93	2,66	2,49	3,50	2,80	2,72	2,37
Riches	3,43	2,90	2,60	2,61	3,50	3,58	2,38	2,23
Périurbaines	2,91	2,69	2,42	2,33	2,94	2,44	2,54	1,94
Total agglomération (n =)	3,47 (499)	3,15 (487)	2,78 (508)	2,62 (503)	3,54 (496)	3,12 (493)	2,73 (490)	2,37 (493)

Quels sont les facteurs susceptibles d'expliquer la perception du niveau de l'offre des services? L'analyse multivariée²⁶ permet d'isoler quatre facteurs principaux. Premièrement, la région linguistique joue un rôle très fort, dans la mesure où, dans les agglomérations alémaniques, le niveau perçu de l'offre des services est plus élevé. Deuxièmement, le type de commune joue un rôle: les usagers vivant dans les villes-centres ont l'impression d'un

²⁶ Régression linéaire multiple sur la perception du niveau des services. Pour les résultats détaillés, voir tableau A.10 dans l'annexe méthodologique.

niveau plus élevé de l'offre des services. Troisièmement, la taille de la commune a une influence: dans les communes plus grandes, l'offre des services est perçue comme étant plus élevée. Enfin, la mobilité spatiale est également associée positivement à la perception du niveau de l'offre des services. En revanche, ni la consolidation institutionnelle, ni le type de régionalisme, ou encore le taux d'imposition n'ont une influence significative sur la perception du niveau de l'offre des services.

Il faut relever ainsi une première distinction entre agglomérations alémaniques et latines. Dans les dernières, le niveau des services est en effet perçu comme étant plus bas que dans les premières. On notera en particulier le niveau relativement plus bas de l'offre en équipements culturels dans l'agglomération luganaise. Ensuite, un certain nombre de contrastes apparaissent entre les types de communes. Ainsi, le niveau des services est clairement plus élevé dans les villes-centres que dans les communes suburbaines, riches ou encore périurbaines. Très limpides, ces contrastes ne peuvent étonner: ils reflètent tout simplement la centralité variée des différents types de communes à l'intérieur des agglomérations. En tant que services de centre, il est clair que l'offre en transports publics et en équipements culturels est plus dense dans les endroits avec une forte centralité.

Niveau des problèmes

Concernant le niveau perçu des problèmes (tab. 5.2), force est de constater que l'approvisionnement en eau potable ne laisse pas à désirer. La grande majorité des personnes interrogées ne perçoit en effet aucun problème dans ce domaine. Les choses sont légèrement différentes en ce qui concerne les problèmes liés à la toxicomanie. Ici, l'intensité perçue des problèmes est clairement supérieure.

Tableau 5.2 Niveau perçu des problèmes dans l'approvisionnement en eau potable (H₂O) et en matière de toxicomanie (TOX) (moyennes; min = 1, max = 4).

Types de communes	Zurich		Lausanne		Lucerne		Lugano	
	H ₂ O	TOX						
Ville-centre	1,30	2,75	1,62	2,61	1,39	2,39	1,33	2,70
Suburbaines	1,53	2,07	1,73	2,22	1,55	2,18	1,42	2,24
Riches	1,27	1,75	1,67	1,95	1,18	1,91	1,37	1,89
Périurbaines	1,27	2,06	1,48	1,85	1,44	2,24	1,42	1,94
Total agglomérations (n =)	1,39 (487)	2,34 (465)	1,65 (492)	2,34 (465)	1,47 (482)	2,27 (444)	1,39 (491)	2,31 (467)

Il faut souligner un certain nombre de différences entre les types de communes au sein des agglomérations – contrairement au domaine de l'eau potable où ces différences ne sont pas significatives. Plus précisément, les

problèmes en matière de drogue se posent de manière plus grave dans les villes-centres que dans les autres communes de l'agglomération. A l'instar de ce que nous avons constaté pour les transports publics et les équipements culturels, ce constat traduit sans doute la fonction de centralité des villes-centres dans la problématique de la drogue, tant au niveau du marché (illégal) des stupéfiants que sur le plan de la prise en charge des personnes toxicodépendantes. Eu égard aux différences régionales en Suisse concernant la politique de la drogue – plus libérale dans les cantons de Lucerne et de Zurich, plus restrictive dans le canton de Vaud et au Tessin – il est intéressant de souligner que la perception de l'intensité des problèmes de drogue ne diffère pas entre les quatre agglomérations étudiées.

Encore une fois, l'analyse multivariée²⁷ permet d'isoler des facteurs explicatifs pour ce résultat. Plus précisément, c'est avant tout le contexte culturel qui semble jouer un rôle: dans les agglomérations alémaniques, les personnes interrogées sont moins souvent de l'avis qu'il y a des problèmes dans les domaines considérés. Ensuite, les variables socio-démographiques sont également associées à la perception des problèmes: la formation (les personnes à niveau de formation élevé perçoivent moins souvent des problèmes), le sexe (les hommes perçoivent moins de problèmes) ainsi que l'âge (la perception des problèmes augmente avec l'âge).

5.2.2 Perception de la gestion des services

Ouverture aux besoins du public

L'adéquation des services aux besoins du public est jugée globalement positive: la majorité des personnes interrogées atteste en effet aux responsables d'être assez ouverts aux besoins des usagers (tab. 5.3). Ce jugement diffère cependant selon les domaines: concernant l'eau potable, l'ouverture aux besoins de l'usagers paraît être la plus élevée, suivi par les équipements culturels, les transports publics et la prise en charge de toxicomanes.

Tableau 5.3 Ouverture des responsables des services pour les préoccupations des usagers (moyennes: min = 1, max = 4).

Domaine	Zurich	Lausanne	Lucerne	Lugano
Eau potable	3,64	3,40	3,63	3,39
Transports publics	3,44	2,62	3,28	2,64
Toxicomanie	3,22	2,71	3,15	2,81
Équipements culturels	3,26	3,06	3,18	2,96

²⁷ Régression linéaire multiple sur le niveau perçu des problèmes. Pour les résultats détaillés, voir tableau A.11 dans l'annexe méthodologique.

Au niveau des facteurs explicatifs, l'analyse multivariée²⁸ montre encore une fois l'importance supérieure des variables contextuelles comparées aux variables individuelles. Concrètement, la région linguistique détermine le plus la perception de l'adéquation des différents services: elle est jugée meilleure dans les deux agglomérations alémaniques que dans les deux agglomérations latines. En deuxième lieu, la taille de la commune présage aussi de beaucoup cette perception: l'ouverture des responsables des services quant aux besoins des usagers est mieux évaluée dans les grandes communes que dans les petites. A noter que le taux d'imposition communal joue un rôle également: dans les communes avec un taux élevé, les usagers sont plus critiques à l'égard des responsables des services. En outre, les caractéristiques individuelles des personnes interrogées jouent un rôle également: le jugement à l'égard des responsables des services devient plus clément avec l'âge mais devient plus critique avec le niveau de formation. A noter l'effet de la mobilité spatiale: plus une personne est mobile, plus elle a une opinion positive à l'égard des responsables des services. En revanche, le degré de consolidation institutionnelle d'une agglomération, de même que le type de régionalisme ne sont pas significativement associés à l'évaluation bonne au mauvaise des responsables des services par leurs usagers.

Satisfaction globale avec la gestion des services

Concernant, enfin, la satisfaction avec la gestion des services, elle est d'une manière générale plutôt élevée (tab 5.4). La grande majorité des personnes interrogées pense en effet que ces services sont assez bien voire très bien gérés. A nouveau, il convient cependant de différencier selon les domaines: la satisfaction de la gestion des services dans le domaine de l'eau potable est clairement la plus élevée, suivi par les transports publics, les équipements cultures et enfin la prise en charge de toxicomanes.

Tableau 5.4 Satisfaction avec la gestion des services dans les différents domaines (moyennes; min = 1, max = 4).

Domaine	Zurich	Lausanne	Lucerne	Lugano
Eau potable	3,70	3,59	3,71	3,43
Transports publics	3,48	2,96	3,32	2,88
Toxicomanie	3,02	2,56	2,96	2,73
Equipements culturels	3,21	2,96	3,09	2,83

²⁸ Régression linéaire multiple sur l'ouverture des responsables des services aux demandes des usagers dans les quatre domaines étudiés. Pour les résultats plus détaillés, voir tableaux A.12 et A.13 dans l'annexe méthodologique.

Au niveau des facteurs explicatifs de la satisfaction de la gestion des services, l'analyse multivariée²⁹ montre que ce sont à nouveau les variables contextuelles qui comptent le plus. Plus précisément, la région linguistique joue un rôle primordial: dans les deux agglomérations alémaniques, on est plus satisfait de ces services que dans les deux agglomérations latines. Ensuite, la fragmentation institutionnelle de l'agglomération joue un rôle très important: plus une agglomération est fragmentée, moins les gens sont satisfaits de la gestion des services. En outre, la satisfaction est généralement plus grande dans les villes-centres que dans les autres communes de l'agglomération. La taille de la commune joue également un rôle: dans les grandes communes, la satisfaction est plus élevée que dans les petites. De même, le taux d'imposition communal est significativement associé à la satisfaction avec les services: les personnes vivant dans une commune avec un taux d'imposition bas sont plus satisfaites des services. Au niveau des variables individuelles, c'est uniquement l'âge qui joue un rôle significatif: la satisfaction de la gestion des services métropolitains augmente avec l'âge. A noter encore que le type de régionalisme ne semble pas avoir d'influence sur la satisfaction des usagers avec les services métropolitains.

5.3 RÉACTIONS FACE AUX INSATISFACTIONS

Une autre façon de concevoir les relations entre les services et leurs usagers consiste à focaliser sur les réactions de ces dernières dans le cas d'un problème. Cette conception des choses se base sur le postulat formulé jadis par ALBERT O. HIRSCHMAN (1970) selon lequel il existe trois réponses individuelles possibles face au déclin dans des entreprises, des organisations ou des Etats: quitter (*Exit*), protester (*Voice*) ou espérer (*Loyalty*). Hirschman postule notamment que l'on peut classer des entreprises, organisations et Etats en fonction du type prédominant de réponses suscitées.

5.3.1 Considérations opérationnelles: le modèle EVLN

A partir de cette idée, LYONS ET LOWERY (1986) ont développé un modèle plus systématique, où ils classent les réponses individuelles face au déclin selon un axe constructif- destructif en un axe actif-passif. D'une part, les deux auteurs argumentent que les personnes concernées par le déclin peuvent réagir de façon constructive avec l'espoir de le contrer, ou de

²⁹ Régression linéaire multiple sur la satisfaction avec la gestion des services dans les quatre domaines. Pour les résultats plus détaillés, voir tableaux A.14 et A.15 dans l'annexe méthodologique.

façon destructive en le considérant comme inéluctable. D'autre part, ils avancent qu'il faut distinguer entre les réactions actives impliquant une action immédiate, et les réactions passives consistant à subir le déclin sans rien entreprendre. Lyons et Lowery aboutissent ainsi à quatre différentes catégories de comportement possibles face au déclin: *Exit*, *Voice*, *Loyalty* et *Neglect*. *Exit* incarne une réaction active-destructive, consistant à quitter le contexte concerné par le déclin puisque celui-ci est considéré comme inévitable. *Voice* correspond à la réaction active-constructive, c'est-à-dire l'engagement dans des actions protestataires afin d'améliorer la situation. *Loyalty* représente le comportement passif-constructif, l'attente optimiste que les responsables ont pris conscience des problèmes et vont agir pour contrer le déclin. Enfin, *Neglect* représente le versant passif-destructif, consistant à subir le déclin dans l'attente cynique que les choses vont évoluer vers le pire.

Le tableau 5.5 résume les principaux traits du modèle EVLN et relate en même temps les indicateurs opérationnels utilisés pour déterminer la réaction des usagers face aux services étudiés dans cette enquête.

Tableau 5.5 Comportements face au déclin selon le modèle EVLN (avec indicateurs opérationnels).

	Destructif	Constructif
Actif	<i>Exit</i> Cesser d'utiliser le service / opter pour un service alternatif	<i>Voice</i> Adresser une plainte aux responsables
Passif	<i>Neglect</i> Ne rien faire puisqu'on considère que ce serait peine perdue	<i>Loyalty</i> Attendre patiemment que le problème se résolve de lui-même

5.3.2 Quelles réactions aux problèmes hypothétiques?

Vu le niveau de satisfaction généralement très élevé des usagers quant aux services métropolitains, il est difficile de mesurer les réactions en cas d'insatisfaction. C'est pourquoi, dans la présente enquête, nous avons choisi de jauger les réactions des usagers dans le cas d'un problème imaginaire pour chacun des domaines politiques étudiés. Concrètement, les problèmes potentiels mentionnés étaient:

- une pollution importante de l'eau potable;
- une baisse de la fréquence horaire des transports publics;
- la formation d'une scène de la drogue dans le quartier;
- une augmentation importante des prix d'entrée des institutions culturelles.

Les réponses aux questions concernant ces problèmes hypothétiques (tab. 5.6) montrent que la très grande majorité des répondants indique qu'elle donnerait voix à leur insatisfaction en adressant une plainte aux responsables. La recherche d'une alternative (*Exit*) vient en deuxième lieu, tandis que l'attente confiante que les responsables résoudre le problème (*Loyalty*), ou encore la réaction fataliste et cynique (*Neglect*) ne sont mentionnées que par une faible minorité des répondants.

Tableau 5.6 Réactions des usagers en cas d'insatisfaction, classées selon le modèle EVLN (en pourcent des réponses).

Réaction	Tr. Publics	Eau potable	Eq. culturels	Toxicomanie
Chercher une alternative (<i>Exit</i>)	14,2%	12,2%	31,6%	5,6%
Formuler une plainte (<i>Voice</i>)	54,9%	79,4%	38,0%	73,4%
Attendre la résolution du problème (<i>Loyalty</i>)	9,7%	6,5%	9,2%	10,5%
Ne rien faire car peine perdue (<i>Neglect</i>)	5,6%	0,7%	6,9%	3,1%
Indifférence / n.r.	15,6%	1,2%	15,3%	7,4%
Total (n =)	100% (2010)	100% (2010)	100% (2010)	100% (2010)

Les résultats relatés dans le tableau 5.6 montrent que les rapports entre usagers et services diffèrent selon le domaine concerné. Ainsi, le pourcentage de personnes qu'une dégradation laisserait indifférentes est nettement plus petit dans les cas de l'eau potable – service vital s'il en est – que dans le domaine de la toxicomanie, résultat qui reflète sans doute la sensibilité des problèmes d'insécurité. De même, concernant les équipements culturels, la proportion relativement élevée de répondants qui choisirait la solution «*Exit*» dans le cas d'une dégradation indique qu'il s'agit ici d'un service auquel on pourrait renoncer plus facilement qu'aux trois autres. Malgré ces spécificités des réactions selon les quatre domaines de services, une analyse de corrélation montre qu'elles sont significativement liées entre elles. Cela veut dire que quelqu'un qui réagit par «*Exit*», «*Voice*», «*Loyalty*» ou «*Neglect*» face à la dégradation du service dans un domaine, a une grande probabilité de réagir de la même façon face à la dégradation des services dans les trois autres domaines.

Quels sont les facteurs, individuels et contextuels, qui présagent ces différentes réactions en cas d'insatisfaction? L'analyse multivariée³⁰ isole

³⁰ Régressions linéaires multiples sur la somme du nombre de réactions respectivement d'*Exit*, de *Voice*, de *Loyalty* ou de *Neglect* dans les quatre domaines de services considérés. Pour les résultats détaillés, voir tableaux A.16 à A.19 dans l'annexe méthodologique.

des variables explicatives différentes pour chaque type de réaction du modèle EVLN (tab. 5.7). Tout d'abord, les facteurs prédictifs significativement associés avec la réaction de type «*Exit*» sont la consolidation institutionnelle d'une agglomération, ainsi que le jeune âge. La réaction de type «*Voice*» est favorisée par les facteurs suivants, présentés dans l'ordre décroissant de leur importance: la région alémanique du pays, la fragmentation institutionnelle de l'agglomération, la mobilité spatiale, l'âge et le sexe féminin. La réaction de type «*Loyalty*» est significativement influencée par le type de commune (les personnes vivant dans une ville-centre – et non pas dans la couronne de l'agglomération – réagissent plus constructivement aux dégradations des services), par le taux d'imposition communal (plus celui-ci est bas, plus les usagers réagissent loyalement aux dégradations de service), ainsi que par la mobilité spatiale (plus une personne est spatialement mobile, moins elle est loyale aux services en cas de dégradation). En ce qui concerne la réaction de type «*Neglect*» enfin seulement l'âge a un pouvoir explicatif statistiquement significatif.

Tableau 5.7 Facteurs prédictifs pour les comportements EVLN.

	Destructif	Constructif
Actif	<i>Exit</i>	<i>Voice</i>
	Consolidation instit. (+) Age (-)	Alémanique (+) Consolidation instit. (-) Mobilité spatiale (+) Sexe féminin (+) Age (+)
Passif	<i>Neglect</i>	<i>Loyalty</i>
	Age (-)	Ville-centre (+) Taille commune (+) Taux d'imposition (-) Mobilité spatiale (-)

Ces analyses suggèrent donc une influence simultanée de variables individuelles et contextuelles sur le rapport des usagers avec les services métropolitains, tel que conceptualisé par le modèle EVLN. En ce qui concerne le premier axe destructif-constructif du modèle, il apparaît notamment que, sur le plan des variables contextuelles, la fragmentation institutionnelle joue un rôle très important. Ainsi, la consolidation institutionnelle favorise les comportements destructifs, tandis que la fragmentation encourage les comportements constructifs. Au niveau des variables individuelles, c'est l'âge qui présage très fortement du caractère destructif ou constructif des réactions: plus on vieillit, plus on tend à réagir constructivement face aux dégradations de services. Les effets sont moins clairs en ce qui concerne le deuxième axe du modèle, distinguant le caractère actif ou

passif des comportements face aux insatisfactions. L'interprétation la plus plausible paraît être que la position de la commune de résidence au sein de l'agglomération joue un certain rôle: ainsi, les insatisfactions suscitent des réactions actives davantage chez des gens qui habitent dans les couronnes des agglomérations et dont nous savons par ailleurs qu'ils ont une mobilité spatiale plus élevée. A noter encore que, selon ces analyses, le type de régionalisme n'a pas d'effet significatif sur les réactions suscitées par une éventuelle dégradation des services métropolitains.

5.4 EN SYNTHÈSE

Les analyses présentées dans ce chapitre avaient pour objet les comportements et attitudes des personnes interrogées dans leur rôle d'usagers de différents services métropolitains. Plus précisément, nous avons abordé cette thématique sous l'angle de la performance de ces services – tant dans leurs dimensions quantitative que qualitative – ainsi que sous l'angle des réactions face à une dégradation éventuelle de ceux-ci. Les résultats les plus importants sont les suivants:

- La population des quatre agglomérations est assez contente du niveau des services dans les domaines étudiés (eau potable, transports publics, prise en charge de toxicomanes, équipements culturels). Néanmoins, on constate une certaine différence entre les quatre agglomérations: dans les deux agglomérations latines, les usagers sont plus critiques à l'égard des services métropolitains que dans les deux agglomérations alémaniques. En outre, il existe une différenciation entre les villes-centres et les couronnes des agglomérations. Plus précisément, les habitants des villes-centres jugent le niveau des services comme étant plus élevé que les habitants de la couronne. En même temps, les habitants des villes-centres perçoivent une saillance plus élevée des problèmes urbains que leurs pairs dans la couronne. Ces résultats traduisent sans doute les fonctions et les charges de centralité assumées par les villes-centres dans leurs agglomérations respectives. A noter cependant que la perception du niveau de l'offre des services dans les domaines considérés n'est influencée ni par la taille des communes, ni par l'architecture institutionnelle de l'agglomération, ni par le type de régionalisme qui y est présent.
- Concernant la gestion de ces services, force est de constater que, de manière générale, la qualité de cette gestion est assez bien évaluée. Même si les usagers dans les deux agglomérations latines sont, à nouveau, plus critiques à cet égard que leurs pairs dans les deux agglomérations alémaniques, la grande majorité est de l'avis que les responsables des services sont ouverts aux besoins et demandes des usagers et que ces services sont bien

gérés. A ce propos, il convient notamment de souligner que la taille des communes, la consolidation institutionnelle d'une agglomération, ainsi que le taux d'imposition communal ont des effets importants sur la perception de la gestion de ces services par les usagers. En revanche, le type de régionalisme ne semble pas jouer de rôle à ce propos.

- L'analyse des réactions des usagers face à une dégradation éventuelle de l'offre des services montre qu'il faut différencier le rapport des usagers aux services selon le domaine considéré. En l'occurrence, la qualité de l'eau potable ainsi que les questions de sécurité apparaissent comme des aspects plus essentiels et partant plus sensibles que l'offre des transports publics ou l'accessibilité des institutions culturelles. En outre, l'importance du contexte institutionnel dans les agglomérations à ce propos doit être soulignée. Ainsi, contrairement à ce que l'on pouvait attendre, un contexte institutionnel consolidé ne favorise pas les comportements actifs et constructifs. En revanche, le type de régionalisme ne joue aucun rôle significatif à ce niveau-là.

Concernant le différent entre les trois écoles de pensée sur la meilleure façon d'organiser les services métropolitains, ces résultats permettent une réponse assez profilée en ce qui concerne la performance des services. La plupart des arguments clés de l'école des réformateurs métropolitains sont effectivement soutenus: la taille d'une commune, ainsi que la consolidation institutionnelle d'une agglomération tendent à augmenter la performance des services – du moins aux yeux des usagers. En revanche, il faut donner raison à l'approche par le choix rationnel en ce qui concerne l'influence du taux d'imposition communal sur la perception de ces services par les usagers. Enfin, les préceptes du nouveau régionalisme sont également soutenus: le rapport des usagers aux services est assez indépendant de la manière dont sont organisés les mécanismes de gestion à l'échelle de l'agglomération.

En revanche, en ce qui concerne les comportements suscités chez les usagers des services, la recette prônée par les réformateurs métropolitains – la consolidation institutionnelle – semble susciter une attitude destructive, tandis que la fragmentation – prônée par les tenants du choix rationnel – favorise une attitude constructive.

CHAPITRE 6

CITOYENS ET INSTITUTIONS POLITIQUES LOCALES

6.1 CITOYENS ET INSTITUTIONS

Focalisé sur la question des services, le chapitre précédent a traité de la conduite des politiques publiques dans une optique de gestion technique et fonctionnelle en vue de la satisfaction de besoins. Or, dans les systèmes démocratiques, le rapport des individus aux institutions politiques recouvre également une dimension participative. La tâche de ces institutions n'est pas uniquement de produire des services pour satisfaire des demandes (output), mais consiste en même temps à organiser l'implication des individus dans la gestion des affaires communes (input). C'est cet aspect-là qui sera au centre de ce chapitre, à savoir les relations entre les institutions politiques et les citoyens.

Comme nous l'avons déjà dit, la territorialité des institutions politiques est un principe organisationnel de base de l'Etat de droit occidental (BADIE 1995). Celui-ci est en effet régi par l'idée que les communautés politiques se définissent par rapport à un territoire. Pour donner corps à ces communautés, il faut donc créer des institutions qui recouvrent les territoires communautaires. Ce principe ne vaut non seulement pour les Etats-Nations, qui donnent une forme institutionnelle aux communautés nationales, mais également pour les territoires subnationaux. Le terme même de commune traduit bien cette volonté d'institutionnaliser la communauté politique locale.

Dans les agglomérations urbaines, ce principe de territorialité de l'Etat est mis sous pression par la dissociation croissante des territoires institutionnels et fonctionnels. Est-il encore raisonnable de considérer les institutions politiques existantes comme l'expression de différentes communautés politiques? Ces institutions ne se trouvent-elles pas de plus en plus en décalage avec des communautés politiques qui se développent selon de nouvelles dynamiques territoriales? Les trois écoles de pensée à propos de l'organisation de la gestion politique des agglomérations ont chacune des réponses différentes à ces questions.

6.1.1 Institutions, régionalismes et démocratie: hypothèses générales

Les réformateurs métropolitains: la démocratie consolidée

A l'instar de la question des services, la question de la démocratie et de la citoyenneté a fait l'objet de nombreux écrits publiés par les auteurs proches du courant des réformateurs métropolitains (voir à ce propos LOWERY 1999; 2000; 2001; LYONS, LOWERY 1986; LYONS, LOWERY, HOOGLAND DEHOOG 1992; WOOD 1958). Ces auteurs avancent que des unités gouvernementales plus grandes auront plus de compétences, de pouvoir et partant plus de capacité à agir sur les problèmes publics. La consolidation institutionnelle augmenterait ainsi la possibilité pour une communauté politique de contrôler son propre destin, en mettant en adéquation l'échelle de la gestion des politiques avec l'échelle de participation citoyenne. Elle bénéficierait ainsi d'une légitimité supérieure.

A partir de cet argument, certains auteurs pensent que la qualité de l'élite politique ainsi que la participation des citoyens augmentent avec la taille des unités gouvernementales. Vu la pertinence accrue des institutions consolidées, la responsabilité de ceux qui les dirigent est également plus élevée, ce qui rend ces institutions attrayantes pour les élites politiques. La compétition politique serait donc plus intense, favorisant ainsi une sélection plus sévère du personnel politique, de même que la participation électorale des citoyens.

Les réformateurs métropolitains arrivent donc généralement à la conclusion – on le devine – que la fragmentation institutionnelle d'une agglomération urbaine pose des problèmes pour la citoyenneté ainsi qu'au niveau du fonctionnement des institutions démocratiques. Selon cette vision, une taille plus grande des unités gouvernementales ainsi que la consolidation institutionnelle des agglomérations améliorerait donc le rapport des citoyens aux institutions étatiques.

L'approche du choix rationnel: «small is beautiful»

Pour les tenants de l'approche du choix rationnel, la question de la participation citoyenne dans le cadre d'institutions démocratiques a toujours été un élément central de l'analyse (voir à ce propos DAHL 1967; FREY,

EICHENBERGER 2001; OSTROM 1972; OSTROM, TIEBOUT, WARREN 1961; PARKS, OAKERSON 2000). Que les citoyens puissent exprimer leurs préférences est crucial dans la mesure où sur le marché des biens publics, contrairement au marché des biens privés, aucun mécanisme de prix ne permet d'ajuster l'offre avec la demande. La participation démocratique permet l'agrégation des préférences individuelles et simule pour ainsi dire le mécanisme de prix sur le marché des biens publics. Concernant la structure institutionnelle des agglomérations susceptibles d'améliorer l'expression de ces préférences individuelles par les citoyens, les tenants de l'approche du choix rationnel avancent notamment deux arguments.

Tout d'abord, ils considèrent que la participation citoyenne dans les affaires locales dépend de la taille des unités gouvernementales. Contrairement aux réformateurs métropolitains, ils argumentent en revanche qu'une taille plus petite favorise la participation, à cause d'un effet de proximité. Dans les petites communes, les gouvernés sont plus proches des gouvernants et peuvent ainsi mieux influencer le cours des choses. Corollairement, les unités gouvernementales plus grandes – résultant par exemple d'une consolidation institutionnelle – tendraient par contre à mettre leurs citoyens à distance.

Ensuite, les tenants de cette approche soulignent que l'agrégation des préférences individuelles ne se fait pas uniquement par le biais des institutions de participation démocratique. En effet, comme l'avait déjà souligné CHARLES TIEBOUT (1956), les préférences politiques peuvent s'exprimer non seulement par la participation dans des processus démocratiques, mais également en opérant un choix entre les profils politiques offerts par différentes communes. C'est principalement de là que résultent les effets bénéfiques de la fragmentation institutionnelle d'une agglomération: elle offre un plus grand éventail de choix aux citoyens.

Nouveau régionalisme: la démocratie contingente?

Dans le courant du nouveau régionalisme, enfin, l'argumentation quant aux relations entre citoyens et institutions politiques n'est pas (encore) très précise (voir à ce propos BENZ 2001; BRENNER 2002; HEINZ 2000; KÜBLER, WÄLTI 2001c; SWANSTROM 2001). Rappelons que le nouveau régionalisme repose sur l'idée qu'une échelle de gestion supralocale ne requiert pas nécessairement la création de nouvelles institutions régionales, mais peut être atteinte, même dans un contexte de fragmentation, par la réarticulation des institutions existantes. Dans ce processus d'émergence d'une échelle régionale de gestion, un rôle non négligeable revient aux partenariats public-privé, ainsi qu'à des procédures d'interaction flexibles et hétérarchiques. D'un point de vue abstrait, deux effets différents semblent plausibles en ce

qui concerne l'impact du nouveau régionalisme au niveau de la citoyenneté et de la démocratie.

D'une part, dans la mesure où le nouveau régionalisme laisse les institutions existantes intactes et se focalise surtout sur la réarticulation de leurs interrelations, il permet à ces institutions existantes d'acquérir une nouvelle pertinence pour la gestion des affaires à l'échelle de l'agglomération. Il est possible que cela soit accredité également par les citoyens. L'engagement des collectivités locales existantes dans des réseaux de coordination supra-locale de type nouveau régionalisme peut ainsi contribuer au maintien de la qualité des relations étroites avec leurs citoyens.

D'autre part, une vision plus pessimiste est également plausible. Selon les préceptes du nouveau régionalisme, la gestion à l'échelle de l'agglomération peut être le fait de réseaux hétérarchiques et à partenariats multiples, où les instances démocratiques ne sont qu'un acteur parmi d'autres. Dans une telle situation où les décisions échappent aux instances démocratiques, il se pourrait que les citoyens finissent par considérer celles-ci de moins en moins pertinentes pour thématiser, négocier et décider des choix politiques légitimes. C'est pourquoi d'aucuns ont soulevé la question de savoir si le nouveau régionalisme ne souffrirait pas d'un «déficit démocratique» (BENZ 2001), mettant en cause la légitimité du système politique au niveau des agglomérations.

6.2 PERCEPTION DES AUTORITÉS LOCALES

Dans les démocraties occidentales modernes, les institutions politiques sont basées sur le principe de la représentation. Il est vrai qu'en Suisse, l'étendue des instruments de démocratie directe permet une participation plus immédiate des citoyens dans les affaires gouvernementales que dans d'autres pays, et ce particulièrement au niveau local (KRIESI 1995). Il n'en reste pas moins que les instances représentatives jouent un rôle primordial dans l'organisation et l'exercice du pouvoir politique dans ce pays. Or l'essence même de la représentation consiste à établir une certaine distance entre les autorités et les citoyens. Selon les normes démocratiques, les autorités élues sont censées satisfaire les demandes des citoyens, avec la possibilité pour ces derniers de contrôler et de sanctionner les premières. Autrement dit, une première dimension importante du rapport entre citoyens et autorités recouvre la question de l'adéquation entre l'action des autorités d'une part, et les demandes des citoyens d'autre part. Certains spécialistes du comportement politique parlent ainsi d'un premier niveau de congruence entre citoyens et autorités représentatives, permettant de mesurer la qualité démocratique d'un gouvernement (FUCHS, KLINGEMANN 1995: 3). Dans ce

sens, on peut parler de congruence lorsque les autorités élues donnent aux citoyens ce que ceux-ci désirent et, en retour, gagnent leur soutien et leur confiance.

6.2.1 Perception des politiciens et des processus politiques en général

Force est de constater que la majorité des personnes interrogées n'a pas une grande estime pour les processus politiques ou les politiciens en général. Au contraire, les résultats relatés dans le tableau 6.1 montrent que c'est plutôt la méfiance, le dédain ainsi que le cynisme qui règnent à l'égard des processus politiques et des politiciens comme les principaux acteurs de ces processus. En revanche, une certaine lueur d'espoir existe quant aux possibilités des citoyens de pouvoir influencer le cours des événements dans la vie politique.

Les différences constatées entre les quatre agglomérations dénotent un clivage clair entre les deux agglomérations alémaniques et les deux agglomérations latines. C'est là l'expression d'une différence de la culture politique entre les différentes régions linguistiques de la Suisse, qui a été constatée également dans d'autres enquêtes (KRIESI 1996).

Tableau 6.1 Perception du politique et des politiciens en général
(moyennes; 1 = pas du tout d'accord, 4 = tout à fait d'accord).

	Zurich	Lausanne	Lucerne	Lugano
«Les politiciens s'occupent généralement assez peu de ce que pensent les gens comme moi»	2,29	2,80	2,29	2,76
«Les gens comme moi n'ont pas de grosse influence sur ce que font le parlement et le gouvernement»	2,33	3,04	2,37	2,94
«La politique est devenue si compliquée que les gens comme moi ne comprennent en fait plus ce qui s'y passe»	2,72	2,50	2,80	2,62
«Il ne sert pas à grand-chose de s'unir avec d'autres pour lutter politiquement en faveur d'une certaine cause»	1,82	1,95	1,93	2,24

Concernant les facteurs qui présagent cette attitude finalement assez pessimiste envers les processus politiques, l'analyse multivariée³¹ montre que c'est avant tout le contexte culturel qui en est à l'origine. Les Alémaniques ont en effet une perception moins négative des processus politiques que les

³¹ Régression linéaire multiple sur le score factoriel des quatre items du tableau 6.1. Pour les résultats détaillés de cette analyse, voir les tableaux A.20 et A.21 dans l'annexe méthodologique.

Romands ou les Tessinois. Ceci dit, plusieurs facteurs individuels entrent également en ligne de compte. Ainsi, le niveau de formation tend à favoriser une perception plus positive des processus politiques et des politiciens. Le sexe joue également un rôle à cet égard: les hommes ont une image plus positive que les femmes. Enfin, la perception négative des processus politiques et des politiciens est associée avec l'âge. En revanche, aucune influence significative n'est à constater concernant les variables renvoyant plus spécifiquement à la taille des communes, à l'architecture institutionnelle des agglomérations, ou encore au type de régionalisme. Cela dénote probablement le fait que dans leurs réponses à ces questions, les personnes interrogées pensaient surtout à la politique nationale.

6.2.2 L'image des autorités locales

De manière générale en Suisse, les autorités locales sont les institutions politiques auxquelles les citoyens font de loin le plus confiance. Ainsi, les grandes enquêtes menées à l'occasion des élections fédérales (DELGRANDE *et al.* 1995; KRIESI *et al.* 1999) montrent que la confiance des citoyens envers leurs autorités communales est plus importante que celle envers le Conseil fédéral³². Sur cette considération, on ne peut s'étonner que l'appréciation des élus locaux soit assez favorable dans les quatre agglomérations étudiées (tab. 6.2).

Cependant, les différences entre les agglomérations sont frappantes. Les habitants de l'agglomération de Lugano, et à plus forte raison encore les habitants de l'agglomération de Lausanne, ont une opinion significativement moins favorable de leurs élus communaux que les habitants des deux agglomérations alémaniques. On retrouve ici les différences entre les régions linguistiques du pays constatées par d'autres enquêtes également (DELGRANDE *et al.* 1995; KRIESI *et al.* 1999), qui relèvent que les habitants de la Suisse alémanique font généralement plus confiance à leurs autorités locales que les personnes vivant en Suisse romande ou italienne.

Tableau 6.2 Perception des élus locaux de la commune de domicile
(moyennes; 1 = pas du tout d'accord, 4 = tout à fait d'accord).

	Zurich	Lausanne	Lucerne	Lugano
«Ils sont à l'écoute des citoyens»	3,07	2,71	3,11	2,73
«Ils font une gestion rigoureuse»	3,27	2,71	3,28	2,78
«Ils méritent la confiance des habitants»	3,21	2,91	3,19	2,97
«Ils mènent une bonne politique d'information»	2,87	2,62	3,04	2,77

³² Plus précisément, le ranking des institutions politiques selon le niveau de confiance exprimée par les citoyens se présente comme suit (dans l'ordre décroissant): 1. autorités locales, 2. Conseil fédéral, 3. autorités cantonales, 4. Parlement fédéral, 5. partis politiques.

En outre, il faut relever les contrastes entre les communes à l'intérieur des agglomérations. A l'exception de l'agglomération de Lugano – où l'appréciation des élus communaux est assez homogène partout – la perception des autorités communales est plus positive dans les communes de la couronne des agglomérations que dans les villes-centres.

Quant aux facteurs qui expliquent cette perception des autorités locales, une analyse multivariée³³ révèle que celle-ci est surtout influencée par le contexte culturel, et par le type et la taille des communes, confirmant ainsi les constatations de l'analyse bivariée: dans les agglomérations alémaniques, dans les couronnes des agglomérations et dans les petites communes, les habitants ont une opinion plus favorable de leurs élus communaux. En outre, certaines variables individuelles jouent un rôle également: l'image des autorités locales est plus positive chez les personnes âgées. Les personnes avec un haut niveau de formation, ainsi que celles qui vivent longtemps dans leur commune de résidence sont plus critiques à l'égard de leurs élus communaux. En revanche, l'image des autorités locales élues n'est pas significativement associée ni avec le degré de consolidation institutionnelle de l'agglomération, ni avec le type de régionalisme.

6.3 L'AGGLOMÉRATION: UNE COMMUNAUTÉ POLITIQUE?

Vu l'importance du principe de territorialité pour l'organisation des institutions politiques dans les démocraties occidentales, il convient de s'intéresser également aux liens de communauté qui existent dans les agglomérations. Il s'agira notamment de jauger si ces liens de communautés se limitent aux différentes communes, ou s'ils dépassent celles-ci pour s'étendre à d'autres endroits de l'agglomération. Pour ce faire, nous allons considérer l'intérêt que les personnes interrogées expriment pour la vie politique des différents niveaux territoriaux de l'Etat.

6.3.1 Intérêt pour la vie politique locale

Dans l'ensemble, la majorité des personnes interrogées se déclare intéressée par la vie politique aux différents échelons territoriaux. Il apparaît cependant que cet intérêt est plus faible au niveau communal qu'aux autres échelons territoriaux (tab. 6.3). Autant dire que la commune ne semble pas être la sphère politique qui est la plus chère aux citoyens. A cet égard, il faut souligner la configuration tout à fait particulière qui se présente dans l'agglomération luganaise: à la différence des trois autres agglomérations, les

³³ Régression linéaire multiple sur le score factoriel des réponses à la perception des autorités locales. Pour les résultats détaillés, voir les tableaux A.22 et A.23 dans l'annexe méthodologique.

Luganais s'intéressent plus à la politique cantonale qu'à la politique nationale ou internationale. Ce résultat dénote sans doute la situation particulière du Tessin, dont les habitants sont fortement attentifs à ce qui se passe dans la politique cantonale et qui ont tendance à penser que «Berne est loin».

A noter encore que l'intérêt général pour la politique – c'est-à-dire indépendamment de l'échelon territorial – diffère selon le type de commune. Plus précisément, les personnes vivant dans les villes-centres sont les plus intéressées, suivies par celles qui habitent les communes riches, les communes suburbaines et les communes périurbaines. De même, de forts contrastes apparaissent entre les quatre agglomérations. Ainsi, l'intérêt général pour la politique est plus élevé dans les deux agglomérations alémaniques que dans les deux agglomérations latines.

Tableau 6.3 Intérêt porté à la politique des différents échelons territoriaux (moyennes; 1 = pas du tout intéressé, 4 = très intéressé).

Echelon territorial	Zurich	Lausanne	Lucerne	Lugano	Total
Politique communale	2,64	2,35	2,68	2,52	2,55
Politique cantonale	2,81	2,47	2,77	2,76	2,70
Politique nationale	3,28	2,82	3,16	2,73	3,00
Politique internationale	3,15	2,84	3,10	2,63	2,93

Considérons maintenant plus spécifiquement l'intérêt porté à la politique communale. Quelle est la force des liens politiques que les pendulaires ressentent avec leur commune de domicile et quels sont les facteurs qui déterminent ceux-ci? L'analyse multivariée³⁴ montre que l'intérêt pour la vie politique locale s'explique à la fois par des facteurs individuels et contextuels. Sur le plan des variables individuelles, l'âge joue le plus grand rôle: plus on est âgé, plus on tend à s'intéresser à la vie politique de sa commune. Le niveau de formation et le nombre d'années passées dans une commune jouent également un rôle. En revanche, il est intéressant de constater que la mobilité spatiale n'est pas un facteur significatif: les personnes très mobiles s'intéressent autant à leur commune que celles qui sont peu mobiles. Au niveau des facteurs contextuels, un effet culturel est à nouveau à remarquer: les personnes vivant dans les deux agglomérations alémaniques s'intéressent plus à la vie politique de leur commune que celles qui habitent les deux agglomérations latines. Enfin, et c'est important, l'architecture institutionnelle de l'agglomération joue un rôle également. Plus une agglomération est institutionnellement consolidée, moins les gens s'intéressent à la politique de leur commune.

³⁴ Régression linéaire multiple sur l'intérêt porté à la politique communale. Pour les résultats détaillés, voir le tableau A.24 dans l'annexe méthodologique.

6.3.2 Intérêt porté à la vie politique des autres communes

L'intégration fonctionnelle des agglomérations résulte en une interdépendance croissante entre les différentes entités territoriales qui évoluent en leur sein. De plus en plus, les agglomérations forment une communauté de destin. Pour la gestion de cette communauté de destin, les villes-centres – en raison de leurs fonctions de centralité – remplissent une fonction cruciale. Ainsi, les choix politiques effectués par les villes-centres peuvent avoir des conséquences pour l'agglomération entière. Or la fragmentation institutionnelle fait que seulement les habitants des villes-centres peuvent exercer une influence sur ces choix. Comme les devoirs et les droits civiques sont liés à la résidence, les habitants de la couronne doivent subir les conséquences de ces choix, sans pouvoir les influencer ou les sanctionner par le biais de votes ou d'élections. Afin de mesurer combien cette interdépendance est ressentie dans les quatre agglomérations étudiées, nous considérons l'intérêt des personnes interrogées pour la vie politique des autres communes que leur propre commune de résidence.

Force est de constater que les habitants des quatre agglomérations manifestent un intérêt certain pour les autres communes (tab. 6.4), qui est seulement légèrement moins prononcé que l'intérêt porté à la commune de domicile (tab. 6.3). En outre, des différences marquées existent entre mais également au sein des quatre agglomérations.

Tableau 6.4 Intérêt porté à la politique des autres communes de l'agglomération (moyennes; 1 = pas du tout intéressé, 4 = très intéressé).

Types de communes	Zurich	Lausanne	Lucerne	Lugano
Villes-centres	2,07	2,18	2,22	2,57
Communes suburbaines	2,69	2,11	2,54	2,57
Communes riches	2,57	2,64	2,67	2,47
Communes périurbaines	2,48	1,98	2,28	2,42
Total agglomération (n =)	2,40 (499)	2,18 (511)	2,39 (496)	2,53 (500)

En ce qui concerne les différences entre les agglomérations, il convient de relever que l'intérêt pour la politique des autres communes est le plus prononcé dans l'agglomération luganaise, où cette interdépendance des communes au sein d'une communauté de destin est partant la plus fortement ressentie. Au niveau des différences entre les types de communes, il apparaît très clairement que les habitants des villes-centres ne s'intéressent de loin pas autant à la politique des communes de la couronne que l'inverse. Cette disparité est la plus prononcée dans l'agglomération de Zurich.

Il apparaît donc clairement que l'intérêt des citoyens pour la politique locale va bien au-delà des confins de leur propre commune de résidence, et ce dans toutes les agglomérations étudiées. Autrement dit, les liens d'interdépendance au sein des agglomérations sont clairement ressenties par les habitants – même si c'est d'une façon quelque peu asymétrique entre les habitants des villes-centres et les habitants de la couronne des agglomérations.

Une analyse multivariée³⁵ montre que l'intérêt pour la politique des autres communes augmente surtout avec l'âge, le niveau de formation ainsi que la mobilité spatiale. Concernant les variables contextuelles associées avec l'intérêt pour la politique des autres communes, la taille de la commune de résidence joue un rôle (plus celle-ci est petite, plus on s'intéresse pour les autres communes). En revanche, ni l'architecture institutionnelle de l'agglomération, ni le type de régionalisme ne jouent de rôle à ce propos.

6.4 PRATIQUES DE PARTICIPATION

Après la perception des processus politiques, des élus et des autorités, l'indicateur le plus important pour le rapport des citoyens aux institutions politiques est sans doute celui de la participation. En effet, en participant activement dans les processus politiques, les citoyens entrent en contact direct avec les institutions politiques pour exprimer leurs préférences.

6.4.1 Participation électorale

Tout d'abord, la participation citoyenne peut s'exercer par le biais des routines formelles prévues à cet effet, c'est-à-dire les votations et élections organisées dans le cadre du fonctionnement normal des institutions démocratiques. La participation électorale est sans doute la mesure la plus classique des pratiques de participation.

De manière générale, le taux de participation autodéclaré est relativement élevé (tab. 6.5) et ce dans les quatre agglomérations. Etant donné que, en réalité, le taux de participation oscille généralement autour de 40% en moyenne nationale (LINDER 1999: 280), ce résultat doit être interprété avec prudence. Plus que le taux de participation effective, il exprime probablement davantage l'adhésion des répondants à la norme selon laquelle un «bon citoyen» doit se rendre à l'urne régulièrement. Quoiqu'il en soit, il faut souligner que les habitants de l'agglomération de Lausanne se distinguent par un taux de participation autodéclaré particulièrement bas. En revanche, aucune différence significative n'est à signaler entre les différents types de commune.

³⁵ Régression linéaire multiple sur l'intérêt porté à la politique des autres communes. Pour les résultats détaillés, voir le tableau A.25 dans l'annexe méthodologique.

Tableau 6.5 Taux de participation autodéclaré en pourcent
(nombre de fois votés sur les dix dernières occasions de voter).

Types de communes	Zurich	Lausanne	Lucerne	Lugano
Villes-centres	72,8%	65,3%	73,9%	71,4%
Communes suburbaines	69,3%	63,4%	73,9%	76,7%
Communes riches	77,8%	72,7%	64,2%	73,3%
Communes périurbaines	69,7%	65,5%	73,3%	76,1%
Total agglomération (n =)	71,6% (500)	65,2% (508)	73,7% (495)	74,5% (498)

L'analyse multivariée³⁶ révèle que tant des variables individuelles que contextuelles influencent ce taux de participation. Au niveau des variables individuelles, ce sont notamment l'âge et le niveau de formation qui ont une influence positive sur cette participation – un résultat qui n'étonnera guère – de même que le temps de résidence dans une commune. Concernant les variables contextuelles, on constate que la participation est influencée par le contexte culturel (la participation est plus élevée dans les agglomérations alémaniques), mais aussi par l'architecture institutionnelle et le type de régionalisme: la fragmentation institutionnelle et le nouveau régionalisme ont une influence positive.

6.4.2 Autres activités politiques

La participation politique ne se limite cependant pas aux votes et élections. En effet, les citoyens peuvent aussi s'exprimer par d'autres biais, que ce soit dans les contacts individuels avec les autorités politiques, ou alors en participant à des événements collectifs comme des assemblées politiques ou encore des manifestations.

Force est de constater que, chez les habitants des quatre agglomérations étudiées, ces deux pratiques ne sont pas très répandues. Ainsi, un tiers des personnes interrogées ne contacte jamais les autorités. De même, la majorité ne participe jamais à une assemblée politique. A l'instar de ce que nous avons déjà constaté pour les taux de la participation «classique», les habitants de l'agglomération de Lausanne sont aussi les moins assidus concernant l'établissement de contacts avec les autorités ou la participation à des assemblées politiques (tab. 6.6). En outre, des différences existent également entre les types de communes au sein des quatre agglomérations. Plus particulièrement, les habitants des villes-centres sont clairement moins actifs concernant ces deux pratiques que ceux qui vivent dans les communes de la couronne.

³⁶ Régression linéaire multiple sur le taux de participation autodéclaré. Pour les résultats détaillés, voir le tableau A.26 dans l'annexe méthodologique.

Tableau 6.6 Autres pratiques politiques: Contacter les autorités (CA), participer à une assemblée politique (Ass.) (moyennes; 1 = jamais, 2 = rarement, 3 = parfois, 4 = souvent).

Type de communes	Zurich		Lausanne		Lucerne		Lugano	
	CA	Ass	CA	Ass	CA	Ass	CA	Ass
Villes-centres	1,86	1,59	1,70	1,44	2,11	1,75	1,76	1,61
Suburbaines	2,09	1,79	1,76	1,53	2,07	1,75	1,92	1,90
Riches	2,39	2,00	1,82	1,80	1,83	1,25	1,80	2,00
Périurbaines	2,28	1,97	1,83	1,68	2,33	2,28	2,27	2,07
Total agglomération (n =)	2,03 (500)	1,74 (501)	1,74 (509)	1,52 (511)	2,09 (496)	1,75 (497)	1,94 (499)	1,85 (499)

Des analyses multivariées³⁷ montrent que ce sont autant des facteurs individuels que contextuels qui influencent l'intensité de ces deux pratiques. Au niveau des variables individuelles, ce sont d'abord les aspects socio-démographiques qui jouent un rôle: l'âge, le niveau de formation et le sexe (les hommes étant plus actifs que les femmes). Ensuite, ces deux pratiques sont également plus fréquentes chez les personnes qui ont une grande mobilité spatiale. Sur le plan des variables contextuelles, l'influence culturelle est également significative: dans les deux agglomérations alémaniques, ces pratiques sont plus répandues. Enfin, l'architecture institutionnelle des agglomérations joue un rôle également, du moins pour la participation à des assemblées politiques. En effet, plus une agglomération est fragmentée, plus ses habitants ont tendance à participer à de telles assemblées. En revanche, le type de gestion des agglomérations («ancien» ou «nouveau» régionalisme) n'a pas d'influence significative à ce propos.

6.4.3 Voter «par les pieds»?

Les tenants de l'approche du choix rationnel insistent sur l'idée que *Exit*, c'est-à-dire le choix du lieu de résidence, doit également être vu comme une expression des préférences personnelles par les citoyens. Les résidents choisissent la commune qui satisfait leurs demandes en fonction du rapport entre les impôts perçus et les services communaux offerts. Ainsi, ils «votent par les pieds» selon la formule consacrée («*people vote with their feet*» (TIEBOUT 1956)). Qu'en est-il dans les quatre agglomérations étudiées? Pour répondre à cette question, nous tenterons d'isoler les motifs de déménagement au sein d'une même agglomération, afin de voir dans quelle mesure ils se réfèrent à la «performance» des différentes communes.

³⁷ Deux régressions linéaires multiples sur l'établissement des contacts avec les autorités, respectivement sur la participation à des assemblées politiques. Pour les résultats détaillés, voir les tableaux A.27 et A.28 dans l'annexe méthodologique.

Examinons tout d'abord comment les personnes interrogées jugent cette performance de leur commune de résidence. A ce propos, on constate que seulement un tiers environ des personnes interrogées pense que le rapport entre la qualité de vie et les impôts perçus est inégalé dans leur commune de résidence actuelle. La performance des communes en ces termes-là n'est donc pas jugée très positivement par leurs résidents.

Tableau 6.7 Perception du rapport entre la qualité de vie et le niveau des impôts de la commune de résidence, comparée à d'autres communes de l'agglomération (moyennes: 1 = très mauvais, 4 = très bon).

Types de communes	Zurich	Lausanne	Lucerne	Lugano
Villes-centres	2,52	2,07	2,22	2,10
Communes suburbaines	2,06	2,06	2,14	1,94
Communes riches	1,93	2,67	2,90	1,96
Communes périurbaines	2,08	1,91	2,21	2,04
Total agglomération (n =)	2,22 (392)	2,11 (433)	2,20 (385)	2,03 (422)

Il convient cependant de relever un certain nombre de différenciations entre les agglomérations mais aussi au sein de celles-ci (tab. 6.7). Ainsi, la performance des communes est jugée plus favorablement dans les agglomérations alémaniques que dans les agglomérations latines. Parmi ces dernières, c'est dans l'agglomération luganaise que ce jugement est particulièrement mauvais. Ensuite, le jugement est plus positif chez les habitants des villes-centres que chez les habitants des communes de la couronne. Dans les agglomérations de Lausanne et de Lucerne, les habitants des communes riches sont également plus contents à ce propos. Dans le cas des villes-centres, dont on sait par ailleurs qu'elles ont un taux de taxation généralement plus élevé que les autres communes de l'agglomération (voir § 2.4.1), ce résultat montre bien que ce n'est pas le niveau des impôts en tant que tel, mais bien le rapport entre celui-ci et la qualité de vie qui doit être pris en compte. Les citoyens savent qu'ils paient plus d'impôts que les résidents des autres communes de l'agglomération, mais ils considèrent apparemment qu'il jouissent d'une qualité de vie plus élevée. Dans le cas des communes riches des agglomérations lausannoise et lucernoise, qui ont un taux de taxation généralement plus faible que les communes alentour, ce résultat dénote une certaine conscience de cette situation privilégiée. Ces observations incitent à croire que ce sont surtout les villes-centres et, à quelques endroits, les communes riches qui ont réussi à se profiler favorablement concernant le rapport entre qualité de vie et niveau des impôts.

L'analyse multivariée³⁸ montre que ce jugement du rapport entre impôts communaux et qualité de vie s'explique surtout par des variables contextuelles. Plus précisément, il est influencé par la taille de la commune (plus elle est grande, plus le jugement est favorable), le type de gestion à l'échelle de l'agglomération (le «nouveau» régionalisme influence positivement ce jugement), le contexte culturel (dans les agglomérations alémaniques, il est plus positif), ainsi que le niveau de l'impôt communal par rapport à la moyenne de l'agglomération (moins le multiplicateur communal est élevé, plus le jugement est positif). En outre, au niveau des variables individuelles, c'est surtout la durée de résidence dans la commune actuelle qui joue un rôle (plus elle est longue, plus le jugement est favorable).

Nous avons déjà constaté plus haut (voir § 4.2.1) que la mobilité résidentielle au sein d'une même agglomération est assez élevée, en particulier chez les habitants des communes de la couronne des agglomérations. En revanche, seule une minorité des personnes interrogées avait des projets de déménagement concrets au moment de l'enquête. Parmi les personnes qui envisagent de quitter prochainement leur commune de domicile, environ un tiers seulement a l'intention de rester dans l'agglomération actuelle. Ce sont donc ces répondants-là qui entrent en ligne de compte pour jauger un éventuel «vote par les pieds».

Une reconstitution des motifs pour ces déménagements (tab. 6.8) montre que le motif de déménagement de loin le plus répandu est la question du logement: coûts, taille, confort, accès à la propriété, etc. Ensuite viennent les raisons personnelles, comme la carrière professionnelle ou les raisons familiales. Seule une très petite minorité des répondants renvoie à une mauvaise performance de la commune de domicile actuelle pour motiver le déménagement.

En résumé, ces résultats ne corroborent point l'idée qu'il existe un «vote par les pieds» dans les quatre agglomérations étudiées. D'une part, la performance de la commune de domicile n'est pas jugée très favorablement en comparaison avec les autres communes de l'agglomération. Un résultat qui, en soi-même déjà, rend peu plausible l'argument selon lequel les choix résidentiels seraient régis par une recherche de la «meilleure» commune. En effet, si tel était le cas, les jugements devraient être nettement plus favorables puisque les gens auraient tendance à s'installer dans des communes qu'ils jugent performantes. D'autre part, les projets concrets de déménagement ne sont que marginalement liés à des questions de performance communale. En effet, les déménagements au sein d'une agglomération s'expliquent surtout par l'offre des logements, ainsi que par des trajectoires familiales ou professionnelles.

³⁸ Régression linéaire multiple sur la perception de la performance de la commune de résidence. Pour les résultats détaillés, voir le tableau A.29 dans l'annexe méthodologique.

Tableau 6.8 Reconstitution des motifs invoqués pour quitter la commune de domicile actuelle pour s'établir ailleurs dans la même agglomération (en pourcent)³⁹.

Catégories de réponse	Zurich	Lausanne	Lucerne	Lugano
Raisons personnelles familiales et/ou professionnelles)	50,0%	36,8%	34,3%	43,2%
Raisons liées au cadre ou au logement	45,5%	55,3%	51,4%	54,5%
Raisons liées à la performance de la commune	4,5%	7,9%	14,3%	2,3%
Total agglomération (n =)	100% (44)	100% (38)	100% (35)	100% (44)

6.5 LÉGITIMITÉ DÉMOCRATIQUE

La légitimité, enfin, constitue un dernier indicateur – mais non des moindres – pour jauger le rapport des citoyens aux institutions. La notion de légitimité peut en effet être entendue au sens d'une attitude d'appui et d'évaluation positive du système politique, c'est-à-dire des institutions non partisans, des règles procédurales, des normes et des valeurs que ce système politique incarne. Ainsi définie, la légitimité représente un «*micro concept which concerns individual beliefs about macro features of the political system*» (KAASE, NEWTON 1995: 168). Plus précisément, la légitimité mesurée au niveau individuel n'exprime pas seulement l'adhésion des citoyens aux règles du jeu politique, mais également le sentiment d'efficacité politique, c'est-à-dire la possibilité pour les citoyens de sanctionner les dirigeants en cas de mécontentement.

6.5.1 Satisfaction avec le fonctionnement de la démocratie

Dans la littérature internationale, le concept de légitimité démocratique est généralement opérationnalisé par la mesure de la satisfaction avec le fonctionnement de la démocratie (FUCHS, KLINGEMANN 1995; KAASE, NEWTON 1995). Plusieurs autres enquêtes ont montré qu'en Suisse, une très large majorité de citoyens se déclare satisfaite du fonctionnement de la démocratie dans ce pays (DELGRANDE *et al.* 1995; JOYE, SCHÖBI, HORBER 2000; KRIESI, LINDER, KLÖTI 1998). Des différences importantes existent cependant entre les trois régions linguistiques. En Suisse romande et en

³⁹ Les catégories de réponse ont été reconstituées sur la base de réponses précodées à une question demandant de fournir trois motifs s'il existait un projet concret de déménagement au sein de la même agglomération. A noter que, pour la catégorie «Raisons liées à la performance de la commune» toute mention – même en deuxième ou en troisième lieu – de motifs liés aux prestations de la commune a été considérée.

Suisse italienne, la proportion de ceux qui se déclarent satisfaits du fonctionnement de la démocratie est moins importante qu'en Suisse alémanique.

Ce tableau général se reflète également dans les quatre agglomérations étudiées, lorsque l'on considère la satisfaction avec le fonctionnement de la démocratie dans la commune – comme indicateur de la légitimité du système politique local et urbain. Plus précisément, une très large majorité des personnes interrogées se déclare satisfaite du fonctionnement de la démocratie dans la commune de résidence. De même, on retrouve les différences du niveau de satisfaction selon le contexte culturel: il est en effet plus bas dans les deux agglomérations latines que dans les deux agglomérations alémaniques (tab. 6.9). En outre, pour les agglomérations de Zurich et de Lausanne, il faut relever que dans les villes-centres, la satisfaction est plus basse que dans les autres communes.

Tableau 6.9 Satisfaction du fonctionnement de la démocratie dans la commune de résidence (moyennes: 1 = pas du tout satisfait, 4 = très satisfait).

Types de communes	Zurich	Lausanne	Lucerne	Lugano
Villes-centres	3,17	3,00	3,19	2,98
Communes suburbaines	3,26	3,16	3,13	2,95
Communes riches	3,48	3,24	3,45	3,22
Communes périurbaines	3,44	3,35	3,41	2,78
Total agglomération (n =)	3,26 (484)	3,12 (494)	3,17 (487)	2,93 (488)

Quels sont les facteurs, individuels et contextuels, qui expliquent cette satisfaction? L'analyse multivariée⁴⁰ montre que l'influence des variables contextuelles est déterminante. Plus précisément, la satisfaction est influencée par le type de gestion mise en place à l'échelle de l'agglomération (elle diminue avec le «nouveau» régionalisme), par l'architecture institutionnelle de celle-ci (plus une agglomération est consolidée, plus la satisfaction de la démocratie communale est élevée), ainsi que par la taille de la commune (plus une commune est grande, plus la satisfaction du fonctionnement de la démocratie est limitée). En revanche, les variables individuelles jouent un rôle nettement moins important. Toutefois, certaines ont également une influence significative sur la satisfaction de la démocratie communale, telles que l'âge et le sexe (chez les hommes, la satisfaction de la démocratie communale est plus prononcée).

⁴⁰ Régression linéaire multiple sur la satisfaction avec le fonctionnement de la démocratie dans la commune de résidence. Pour les résultats détaillés, voir le tableau A.30 dans l'annexe méthodologique.

6.5.2 Légimité: la relation entre input et output

Selon la vieille formule bien connue d'Abraham Lincoln, la démocratie se définit comme «le gouvernement du peuple, par le peuple et pour le peuple». La légitimité des systèmes politiques démocratiques reposerait donc, d'une part, sur la prémisse que les décisions politiques doivent être prises collectivement («gouvernement par le peuple») et, d'autre part, sur le principe que la substance de ces décisions doit promouvoir le bien-être de la communauté («gouvernement pour le peuple»).

En reformulant cette doctrine en des termes légèrement plus érudits, les théoriciens modernes de la démocratie considèrent que, dans les régimes démocratiques, la légitimité de l'exercice de l'autorité gouvernementale coule de deux sources distinctes: la légitimité orientée sur l'*input* et la légitimité orientée sur l'*output* (cf. notamment SCHARPF 1970; 1999). D'une part, les choix politiques sont considérés comme légitimes si et parce qu'ils expriment la volonté des citoyens – déterminée par le biais de toute une gamme de procédures qui agrègent les préférences individuelles: élections, votes, manifestations, débats publics, etc. C'est la légitimité orientée sur l'*input* (*input legitimacy*). D'autre part, ces choix collectifs sont considérés comme légitimes si et parce qu'ils promeuvent le bien-être de la communauté des citoyens. Ceci est également lié à toute une panoplie d'instruments d'action – notamment légaux – qui permettent la traduction de la volonté des citoyens en actes concrets pour agir sur des problèmes publics. C'est la légitimité orientée sur l'*output* (*output legitimacy*). En d'autres termes, un système politique démocratique doit non seulement être en mesure de synthétiser une multitude de préférences individuelles en une volonté considérée comme commune, il doit également être en mesure de transformer cette volonté commune en actions concrètes.

Dans la mesure où, comme toute organisation sociale, les systèmes politiques démocratiques ne disposent pas de ressources illimitées, ils ne peuvent mettre l'accent simultanément sur les deux dimensions de la légitimité. Investir dans l'une revient automatiquement à désinvestir dans l'autre: il y aurait donc une tension intrinsèque entre la qualité des inputs et celle des outputs – ou une tension entre l'ouverture des processus de participation et l'efficacité du système (DAHL 1994). Il s'ensuit que l'analyse de la légitimité ne peut se limiter à commenter des niveaux de satisfaction avec le fonctionnement de la démocratie. Plutôt, il faut creuser la question des sources dont celle-ci découle ou, plus précisément, essayer de faire la part des choses entre les dimensions «input» et «output» de cette légitimité. Par conséquent, poser la question de la qualité d'un système politique donné revient également à poser la question de l'équilibre pratiqué entre ces deux sources de légitimité.

Nous tenterons de répondre à cette question en examinant dans quelle mesure l'appréciation par les citoyens des éléments «outputs», respective-

ment leur appréciation des éléments «inputs» du système politique local contribuent chacune à la légitimité globale de celui-ci. Au niveau opérationnel, cette analyse se base sur une régression linéaire multiple, où la légitimité du système politique local – mesurée par le degré de satisfaction du fonctionnement de la démocratie communale – est traitée comme variable dépendante. L'appréciation de la dimension «output» est traitée comme une première variable indépendante et opérationnalisée par le degré de satisfaction avec la gestion des services métropolitains offerts à l'échelle de l'agglomération (voir § 5.2.2). L'appréciation de la dimension «input» est traitée comme la deuxième variable indépendante et opérationnalisée par la perception des élus locaux (voir § 6.2.2). Evidemment, il nous faut également contrôler l'influence des autres variables indépendantes considérées tout au long de ce chapitre et susceptibles, comme nous le savons, d'influencer la satisfaction avec le fonctionnement de la démocratie locale.

Les résultats de l'analyse (tab. 6.10) appellent plusieurs commentaires. Tout d'abord, ces résultats montrent que, comme on pouvait s'y attendre, l'appréciation des deux dimensions – «output» et «input» – ont une influence significative sur le degré de satisfaction du fonctionnement de la démocratie locale. Dès lors, nos données corroborent l'idée qu'il s'agit là de deux sources importantes pour la légitimité d'un système politique.

Tableau 6.10 Variables explicatives de la satisfaction du fonctionnement de la démocratie locale (régression linéaire multiple).

Niveau des variables	Variables indépendantes dans le modèle	Coefficients standardisés (beta)	Niveau de signifiante (p)
Individus	Age	0,010	0,673
	Sexe (homme)	0,059	0,005
	Formation	0,026	0,225
	Mobilité spatiale	0,010	0,671
	Durée de résidence dans commune actuelle	-0,016	0,433
	Satisfaction avec gestion des services (output)	0,181	0,000
	Perception des élus locaux (input)	0,340	0,000
Communes	Taille de la commune	-0,086	0,012
	Type de commune (ville-centre)	0,038	0,199
Agglomérations	Région linguistique (alémanique)	-0,169	0,002
	Indice de consolidation institutionnelle	0,210	0,000
	Indice de régionalisme	-0,226	0,001

Variable dépendante: Satisfaction du fonctionnement de la démocratie dans la commune de résidence. Variance expliquée par le modèle (R^2): 20,0%.

Deuxièmement, en ce qui concerne le poids respectif de ces deux dimensions, les résultats de l'analyse montrent que l'appréciation par les citoyens de la dimension input a une influence beaucoup plus grande que celle de la dimension output sur le degré de satisfaction du fonctionnement de la démocratie communale. Cela signifie que les aspects liés à la vie politique de la commune sont plus importants pour la légitimité du système politique local que les aspects liés à la performance des services. La légitimité démocratique au niveau local relève donc avant tout du rapport des citoyens avec leurs élus. En revanche, le rapport des usagers aux services métropolitains, a une importance nettement moindre sur cette légitimité, même s'il reste significatif.

Enfin, les observations faites auparavant sur les variables explicatives individuelles et contextuelles qui déterminent la légitimité du système politique local restent valables. En particulier, le type de régionalisme joue un rôle très fort: plus il s'oriente aux préceptes de la «gouvernance» (plutôt que du «gouvernement»), plus la légitimité est faible. De même, l'architecture institutionnelle est importante, car un contexte institutionnellement consolidé influence positivement la légitimité. Enfin, la taille de la commune joue également un rôle: plus une commune est grande, plus la légitimité de son système politique est limitée.

6.6 EN SYNTHÈSE

Ce chapitre s'est focalisé sur les habitants des agglomérations en tant que citoyens, c'est-à-dire sur les relations que les personnes interrogées entretiennent avec les institutions politiques qui existent dans les agglomérations étudiées. Concrètement, nous avons abordé cette thématique sous quatre angles. Plus précisément, nous nous sommes intéressés à la perception des autorités locales par les citoyens, au périmètre territorial de leur intérêt pour la politique, aux pratiques de participation et d'expression des préférences politiques, ainsi qu'à la légitimité démocratique du système politique local. Les résultats les plus importants à ce propos sont les suivants:

- Les autorités locales jouissent d'une confiance plus importante que les autres institutions politiques en Suisse. De même, il existe un clivage important entre les régions linguistiques du pays: l'opinion des citoyens à propos des autorités politiques – locales ou supralocales – est plus favorable en Suisse alémanique qu'en Suisse romande ou italienne. Ce clivage se retrouve également entre les quatre agglomérations étudiées. De plus, on peut constater un certain clivage à l'intérieur des quatre agglomérations. Ainsi, la perception des autorités est plus positive dans les petites communes, et plus mauvaise dans les villes-centres. En revanche, les analyses mon-

trent que l'architecture institutionnelle et le type de gestion régionale des différentes agglomérations n'influencent pas la perception des autorités locales par les citoyens.

- Concernant les allégeances des citoyens aux différents échelons politiques, les résultats de l'analyse montrent que l'échelon communal n'est pas le territoire politique auquel les citoyens s'intéressent le plus. Néanmoins, l'intérêt pour la politique communale est plus élevé dans les agglomérations institutionnellement fragmentées. En outre, il apparaît clairement que l'intérêt des citoyens pour la politique locale va bien au-delà des frontières de leur propre commune. On peut donc dire qu'il existe dans les agglomérations un certain sentiment de communauté qui va au-delà du découpage administratif. Sentiment de communauté qui, d'ailleurs, est fortement lié à la mobilité spatiale, ce qui suggère encore une fois que la pratique de l'espace fonctionnel de l'agglomération et l'investissement de celui-ci par un imaginaire sociopolitique sont deux processus liés. Ceci corrobore l'idée selon laquelle les agglomérations urbaines forment *de facto* une communauté politique qui est *de jure* divisée en une multiplicité d'unités administratives, partant relativement artificielles.

- Au niveau de l'implication active dans la chose publique, on constate tout d'abord la spécificité de l'agglomération de Lausanne, où, comparée aux trois autres agglomérations, les citoyens sont nettement moins actifs tant en ce qui concerne la participation électorale que d'autres pratiques politiques non institutionnalisées. Ensuite, il faut souligner les différenciations à l'intérieur des agglomérations étudiées. Ainsi, les citoyens des villes-centres sont moins actifs que ceux qui vivent dans les communes de la couronne. De même, l'architecture institutionnelle et la gestion régionale semblent jouer un rôle important pour l'activisme politique. Tendanciellement, plus la fragmentation est élevée et plus la gestion régionale recouvre le type du nouveau régionalisme, plus cet activisme politique est prononcé. Enfin, nous n'avons pas trouvé d'évidence empirique qui soutiendrait l'idée que les changements résidentiels seraient également à considérer comme une forme d'expression de leurs préférences politiques par les citoyens. En effet, les raisons principales pour les déménagements au sein d'une agglomération sont l'accès à la propriété immobilière ou les changements familiaux. Sur la base de nos analyses, on ne peut donc pas dire qu'il existe un «vote par les pieds».

- Concernant la légitimité démocratique du système politique local, celle-ci est généralement assez élevée. Il apparaît assez clairement que parmi les facteurs qui déterminent la légitimité démocratique du système politique local, les éléments liés à l'architecture institutionnelle d'une agglomération ainsi que le type de régionalisme jouent un rôle très important. Plus précisément, la fragmentation institutionnelle ainsi que le «nouveau régionalisme»

ont un effet négatif sur le niveau de la légitimité. L'analyse des différentes composantes de cette légitimité a permis d'établir que celle-ci s'explique à la fois par des aspects d'efficacité des services métropolitains («output») que par des aspects liés à l'organisation du processus politique («input»). Néanmoins, c'est clairement cette dernière dimension qui joue un rôle plus important. S'il est vrai que la légitimité démocratique du système politique local dans les agglomérations repose simultanément sur l'offre des services métropolitains et sur le fonctionnement des institutions politiques communales, ces dernières sont clairement le fondement plus important. En d'autres termes, tout en admettant l'existence d'une légitimation par les «outputs», la légitimation par les «inputs» reste déterminante.

Encore une fois, la réponse aux hypothèses générales découlant des trois écoles de pensée à propos des relations entre citoyens et institutions politiques locales dans les agglomérations n'est pas univoque mais doit être différenciée. En ce qui concerne, premièrement, la vision des réformateurs métropolitains, elle n'est pas corroborée par les résultats de l'analyse ni pour l'image des autorités locales ni pour les pratiques de participation. En revanche, elle est clairement soutenue par les résultats de l'analyse concernant la légitimité du système politique qui est supérieure dans un contexte institutionnellement consolidé. Deuxièmement, à propos de l'approche du choix rationnel, les résultats de l'analyse corroborent effectivement la beauté de la petitesse («*small is beautiful*») en ce qui concerne l'image des autorités locales ainsi que les pratiques de participation. Dans les grandes communes, il semble en effet y avoir une distance plus grande entre gouvernants et gouvernés. Troisièmement, enfin, concernant les propositions de l'approche du nouveau régionalisme, c'est plutôt le versant pessimiste qui se trouve confirmé. Tandis que le type de régionalisme n'influence ni la perception des autorités ni les pratiques de participation, il joue un rôle au niveau de la légitimité du système politique local. Plus précisément, les mécanismes de gestion régionale qui s'orientent aux prémisses de la «gouvernance» plutôt qu'à celles du «gouvernement» conduisent à une réduction de la légitimité du système politique dans les agglomérations.

CHAPITRE 7

RÉFORMES D'AGGLOMÉRATION: L'IMPORTANT EST DE COMMENCER

7.1 QUELLES RÉFORMES?

Après avoir ainsi fait le tour des habitants, des usagers et des citoyens dans les trois chapitres précédents, une constatation s'impose: la dissociation des territoires fonctionnel et institutionnel dans les agglomérations a des conséquences pour les habitants-usagers-citoyens qui y vivent.

Au niveau des identités territoriales des habitants nous avons pu relever l'existence d'un sentiment d'appartenance à l'agglomération au-delà de la commune (chap. 4). L'émergence de cette conscience régionale paraît surtout liée à la mobilité spatiale, ce qui montre que la pratique spatiale d'un territoire fonctionnel crée en même temps des liens émotionnels avec ce territoire. On observe une appropriation matérielle, cognitive et affective des agglomérations par les habitants, indépendamment de l'architecture institutionnelle ou de l'organisation régionale de celles-ci.

Au niveau des usagers, les effets de la dissociation entre territoires fonctionnel et institutionnel sont encore plus notables. Ainsi, les caractéristiques de l'architecture institutionnelle d'une agglomération influencent très nettement le rapport des usagers aux services métropolitains (chap. 5). Dans les agglomérations qui sont plus consolidées institutionnellement, la satisfaction avec les services métropolitains est meilleure.

Mais c'est au niveau des citoyens que la dissociation entre territoires fonctionnels et institutionnels a les conséquences les plus importantes. Tant

les caractéristiques de l'architecture institutionnelle que le type de régionalisme mis en place influencent le rapport des citoyens avec les autorités politiques locales (chap. 6). Si nous prenons la légitimité démocratique comme indicateur principal de ce rapport, il faut souligner notamment que la fragmentation institutionnelle et le nouveau régionalisme ont une influence défavorable.

Loin d'être des quantités négligeables, tant l'architecture institutionnelle des agglomérations que la manière dont est organisée la gestion à l'échelle de l'agglomération ont des conséquences pour les individus qui y vivent. Plus précisément, nos analyses montrent que ces conséquences tendent à être plutôt défavorables pour la population des agglomérations, du moins si l'on regarde la sphère des usagers ainsi que celle des citoyens. Ces résultats indiquent donc une direction très claire pour d'éventuelles réformes de l'architecture institutionnelle ou de l'organisation régionale des agglomérations étudiées. Plus concrètement, ces réformes devraient consister à réduire la fragmentation institutionnelle des agglomérations, ainsi qu'à instaurer des formes de gestion régionale du type «gouvernemental» plutôt que «gouvernanciel». Plutôt que le «nouveau» régionalisme, c'est un «ancien» régionalisme qui devrait être de mise.

En gardant ces résultats en tête, l'objectif de ce dernier chapitre consiste à jauger l'attitude de la population des agglomérations quant à de telles réformes, en examinant la perception du débat politique actuel sur les enjeux d'agglomération ainsi que l'attitude face aux propositions de réforme qui ont été faites dans ce contexte.

7.2 RÉSONANCE DES ARGUMENTS DU DÉBAT POLITIQUE

Le débat sur les enjeux d'agglomération en Suisse est relativement ancien et les positions politiques à ce propos sont assez claires (cf. à ce propos Union des villes suisses 1997). D'un côté, les villes-centres (généralement dominées par la gauche) mettent en avant le problème des charges de centre qui pèsent sur elles et qui seraient le résultat d'une compétition avec les municipalités de la couronne dans une course au plus bas taux d'imposition, ainsi que de la tendance de ces dernières à externaliser les coûts des infrastructures et des services sociaux. De l'autre côté, les communes de la couronne des agglomérations (généralement dominées par la droite) avancent que le problème des charges de centre est largement exagéré par les villes-centres et invitent celles-ci à éliminer les services superflus, particulièrement dans le domaine du social. Quel est l'écho de ces deux positions au sein de la population des quatre agglomérations considérées?

7.2.1 Charges de centre

Considérons, tout d'abord, l'argument des charges de centre pesant sur les villes-centres. Dans l'ensemble, une majorité (54,8%) de personnes interrogées est favorable à une compensation financière accordée à la ville-centre de leur agglomération pour les services qu'elle fournit à toute l'agglomération, admettant ainsi l'existence des charges de centre.

Tableau 7.1 Pour une meilleure compensation des villes-centres (moyennes; 1 = pas du tout d'accord, 4 = tout à fait d'accord).

Types de communes	Zurich	Lausanne	Lucerne	Lugano
Ville-centre	3,36	2,55	3,19	2,39
Communes suburbaines	2,77	2,17	2,72	2,24
Communes riches	2,91	2,49	2,33	2,31
Communes périurbaines	2,77	2,25	3,00	2,21
Total agglomération (n =)	3,03 (478)	2,36 (472)	2,92 (452)	2,29 (475)

Une analyse plus fine des réponses à ce propos (tab. 7.1) suggère cependant de nuancer cette image générale d'une large adhésion à la thèse des charges de centre. D'une part, cette thèse est plus fortement approuvée dans les agglomérations alémaniques que dans les deux agglomérations latines. D'autre part, on constate une différence assez claire entre les types de communes au sein d'une agglomération. Ainsi, les résidents des villes-centres sont nettement plus convaincus de l'idée qu'il existe des charges de centre que ce n'est le cas des résidents des communes de la couronne. Ceci paraît assez logique, puisque ce sont les villes-centres qui profiteraient d'une meilleure compensation de ces charges, au détriment des communes de la couronne.

7.2.2 Disparités fiscales

Selon un deuxième argument souvent avancé dans le débat sur les problèmes d'agglomération, ceux-ci résulteraient de l'externalisation des coûts par les communes de la couronne qui sont engagées dans une compétition pour impôts communaux moindres. Selon ce raisonnement, les disparités fiscales entre les différentes communes seraient un problème supplémentaire dans les agglomérations. Sa résolution passerait donc par une harmonisation des taux d'imposition communaux. A noter que la majorité des personnes interrogées (60,1% dans l'ensemble) approuve cette vision des choses.

Encore une fois, cette image générale doit être nuancée (tab. 7.2). D'une part, l'approbation de ce raisonnement est plus forte dans les agglomérations

de Lucerne et de Lausanne que dans celles de Zurich et de Lugano. D'autre part, on constate une différenciation selon les types de communes. Ainsi, il apparaît que les personnes vivant dans les communes riches sont moins favorables à une harmonisation des taux d'imposition communaux. De même, dans les agglomérations de Zurich et de Lausanne, les résidents des villes-centres approuvent nettement plus souvent cette idée que ceux des autres communes.

Tableau 7.2 Nécessité de réduire les disparités fiscales dans l'agglomération (moyennes; 1 = pas du tout d'accord, 4 = tout à fait d'accord).

Types de communes	Zurich	Lausanne	Lucerne	Lugano
Ville-centre	3,12	3,16	3,16	2,79
Communes suburbaines	2,86	2,85	3,17	2,68
Communes riches	2,44	2,41	2,67	2,47
Communes périurbaines	2,75	3,08	2,67	2,95
Total agglomération	2,92	2,97	3,13	2,77
(n =)	(495)	(496)	(486)	(487)

Tout se passe donc comme si la position de la commune de résidence par rapport à la fiscalité communale moyenne dans l'agglomération présageait de l'opinion des résidents à propos des disparités fiscales. Dans les communes qui appliquent un taux d'imposition élevé en comparaison, les résidents sont nettement plus favorables à l'idée de l'harmonisation, puisqu'ils se croient gagnants: c'est le cas des villes de Zurich et de Lausanne. L'inverse est également vrai: dans les communes avec des impôts communaux plus bas que la moyenne, les résidents sont moins favorables à une harmonisation fiscale, puisqu'ils se croient perdants. C'est le cas, par exemple, des communes riches, mais également de la ville de Lugano qui, rappelons-le, applique un taux d'imposition communale plus bas que la plupart des autres communes de son agglomération.

7.2.3 Responsabilité des villes-centres

Dans le débat politique sur les enjeux d'agglomération, un argument souvent avancé par les communes de la couronne consiste à dire que les villes-centres sont en grande partie responsables de leur situation défavorable parce qu'elles tendraient à vivre au-dessus de leurs moyens. La résolution de ces problèmes incomberait donc aux villes-centres elles-mêmes et ne requiert pas la participation des communes de la couronne. Dans l'ensemble, la majorité des personnes interrogées (57,6%) approuve cet argument.

Encore une fois, il convient de nuancer cette image selon les agglomérations ainsi que selon les types de communes (tab. 7.3). Tout d'abord, les per-

sonnes interrogées dans les agglomérations de Zurich imputent nettement moins les problèmes d'agglomération à la ville-centre, tandis que c'est davantage le cas dans les agglomérations de Lucerne, de Lausanne et de Lugano. De même, on peut constater que les résidents des villes-centres adoptent moins cette vision des choses que les résidents des communes de la couronne – à l'exception cependant des habitants de la ville de Lugano où cet argument est plus fortement approuvé que dans les autres communes de l'agglomération luganaise.

Tableau 7.3 Imputation des problèmes d'agglomération aux villes-centres (moyennes; 1 = pas du tout d'accord, 4 = tout à fait d'accord).

Types de communes	Zurich	Lausanne	Lucerne	Lugano
Ville-centre	2,34	2,63	2,58	2,90
Communes suburbaines	2,75	2,97	2,82	2,85
Communes riches	2,62	2,93	3,17	2,50
Communes périurbaines	2,90	2,68	3,17	2,74
Total agglomération (n =)	2,57 (482)	2,79 (491)	2,74 (483)	2,82 (467)

7.2.4 Charges de centre assumées par d'autres communes

Dans le débat politique sur les problèmes d'agglomération, une position souvent défendue par les communes de la couronne consiste à argumenter que les villes-centres ne sont pas les seules à assumer des fonctions de centralité. En invoquant notamment la situation de certaines communes suburbaines où sont localisés les grands centres commerciaux ou des infrastructures publiques nuisantes (usines d'incinération de déchets ménagers, etc.), on argumente ainsi que d'autres communes, bien que non centrales, fournissent également des biens et services pour l'agglomération entière. Dans l'ensemble, une grande majorité des personnes interrogées (73,7%) approuve cet argument.

Tableau 7.4 Charges de centre à l'extérieur de la ville-centre (moyennes; 1 = pas du tout d'accord, 4 = tout à fait d'accord).

Types de communes	Zurich	Lausanne	Lucerne	Lugano
Ville-centre	2,70	3,02	2,77	2,98
Communes suburbaines	2,92	3,30	3,03	3,08
Communes riches	2,93	3,31	2,45	3,18
Communes périurbaines	2,90	3,33	3,20	3,03
Total agglomération (n =)	2,83 (436)	3,18 (452)	2,91 (434)	3,04 (457)

Encore une fois, il convient cependant de différencier ce tableau général selon les agglomérations et les types de communes (tab. 7.4). Ainsi, il apparaît clairement que l'approbation de cet argument est plus forte dans les agglomérations de Lausanne et de Lugano que dans les agglomérations de Zurich et de Lucerne. En outre, à l'intérieur des agglomérations de Lausanne et de Lucerne, les résidents des communes de la couronne approuvent cette vision des choses plus souvent que les résidents de la ville-centre.

7.2.5 Bilan

Ces résultats quant à la résonance des différents arguments du débat politique sur les enjeux d'agglomération dénotent un certain paradoxe. En effet, une majorité de répondants approuve quatre arguments souvent entendus dans le débat public, alors même que ces arguments paraissent antagonistes...

Une analyse factorielle des jugements portés sur ces quatre arguments permet d'expliquer cet apparent paradoxe (tab. 7.5). Les deux facteurs extraits dénotent assez bien les deux positions principales entendues dans le débat politique sur les enjeux d'agglomération.

Tableau 7.5 Analyse factorielle: coefficients de saturation des quatre arguments (analyse des composantes principales, rotation selon la variance maximale).

Arguments	Facteur 1 «Charges de centre existent»	Facteur 2 «Problèmes sont exagérés»
Nécessité de compenser les charges de centre	0,675	-0,349
Nécessité de réduire les disparités fiscales	0,800	0,191
Imputation des problèmes aux villes-centres	-0,340	0,657
Charges de centre assumées par d'autres communes	0,190	0,796
Variance expliquée	34,80%	26,99%

En effet, le premier facteur est composé essentiellement de deux arguments visant à présenter les villes-centres comme victimes des charges de centre et des disparités fiscales qui en résultent. Le deuxième facteur, en revanche, est composé des deux arguments suivants, dénotant ainsi une opinion selon laquelle les problèmes de centralité seraient largement exagérés. Le fait que deux facteurs aient été extraits – et non pas un seul – indique que ces deux visions des choses ne sont pas antagonistes, mais plutôt indépendantes l'une de l'autre. En d'autres termes, cela signifie que l'on peut

admettre l'existence des charges de centre tout en pensant que les problèmes qui en résultent sont quelque peu montés en épingle.

Si ces deux facteurs dénotent effectivement les deux lignes d'argumentation principales dans le débat politique actuel sur les enjeux d'agglomération, quelles sont les variables qui expliquent la résonance de l'une ou l'autre? Une analyse multivariée⁴¹ permet d'y voir plus clair.

Concernant la vision selon laquelle les villes-centres sont les victimes des charges de centre et de disparités fiscales – le premier facteur – ce sont tant des variables individuelles que contextuelles qui jouent un rôle. Au niveau des variables individuelles, il faut signaler l'effet relativement important de l'échelle gauche-droite: les personnes qui se positionnent à gauche de cette échelle épousent plus souvent la vision des problèmes de centralité. On observe également un certain effet de l'âge et du niveau de formation: les personnes plus âgées et les personnes avec un niveau de formation supérieur perçoivent davantage les problèmes d'agglomération en termes de problèmes de centralité. De même, le sexe joue un certain rôle: les femmes adhèrent davantage à cette première ligne d'argumentation. Sur le plan des variables contextuelles, c'est d'abord le contexte culturel qui est important: l'adhésion à cette première vision des choses est beaucoup plus forte dans les agglomérations alémaniques que dans les agglomération latines. Ensuite, plus le taux d'imposition de la commune de résidence est élevé, plus on tend à adhérer à cette ligne d'argumentation. Enfin, le type de communes joue un rôle également: les résidents des villes-centres sont plus convaincus de cette ligne d'argumentation. A noter encore que l'adhésion des personnes interrogées à cette première ligne d'argumentation n'est influencée ni par l'architecture institutionnelle d'une agglomération, ni par l'organisation de la gestion régionale de celle-ci.

Pour ce qui est de l'opinion selon laquelle les problèmes résultant des charges de centre seraient quelque peu montés en épingle – le deuxième facteur – elle s'explique davantage par des variables individuelles que contextuelles. Plus précisément, c'est essentiellement le niveau de formation qui préside de l'adhésion à cette vision des choses: elle est plus répandue chez les personnes avec un bas niveau de formation. Ensuite, l'âge joue un rôle, le placement sur l'échelle gauche-droite (plus on se place à droite, plus on est d'accord avec cette vision des choses), de même que la durée de résidence dans la commune actuelle (plus cette durée est élevée, moins on adhère à cette vision des choses), ainsi que la mobilité spatiale (plus on est mobile, plus on adhère à cette argumentation). Sur le plan des variables contextuelles, le contexte culturel joue à nouveau le rôle le plus important:

⁴¹ Régressions linéaires multiples sur chacun des deux facteurs. Pour les résultats plus détaillés, voir les tableaux A.31 et A.32 dans l'annexe méthodologique.

dans les agglomérations alémaniques, on adhère moins à cette argumentation que dans les agglomérations latines. Ensuite, la taille de la commune est importante (plus une commune est grande, moins ses habitants adhèrent à cette vision des choses), ainsi que le type de commune (dans les villes-centres, l'affinité avec cette ligne d'argumentation est plus faible), ainsi que le taux d'imposition communal (plus celui-ci est élevé, plus on adhère à cette vision des choses).

A propos des effets contextuels sur la résonance de ces deux lignes d'argumentation, une remarque s'impose. En effet, la perception des enjeux d'agglomération semble fortement empreinte de la position «objective» de la commune de résidence par rapport à ces enjeux. Plus concrètement, les résidents des villes-centres ont généralement tendance à adopter les arguments de «défense» des villes-centres face aux communes de la couronne. L'inverse est vrai également: les résidents des communes de la couronne ont tendance à adopter un point de vue qu'ils croient être celui de la couronne face à la ville-centre. Cela est particulièrement vrai pour les résidents des communes riches qui ne sont pas sensibles aux arguments susceptibles de compromettre la position privilégiée de leurs communes. Autant dire que l'apparent conflit entre les villes-centres et les communes de la couronne des agglomérations n'existe pas seulement entre les élites politiques de ces entités locales, mais trouve également une certaine résonance au sein de la population.

7.3 PERCEPTION DES RÉPONSES EXISTANTES

Nous avons vu en introduction à la problématique des agglomérations en Suisse (chap. 2) que, contrairement à d'autres pays, les réformes territoriales et les adaptations institutionnelles y ont été rares et n'ont plus eu lieu depuis la Seconde Guerre mondiale⁴². Evidemment, ce n'est pas pour autant qu'une gestion à l'échelle des agglomérations n'ait pas lieu. Des adaptations pragmatiques et incrémentales ont eu lieu, pour pallier l'absence de réformes d'envergure. Deux axes sont à discerner à ce propos: l'adaptation des systèmes de péréquation financière à la problématique des charges de centre, ainsi que les dispositifs de coopération supracommunale limitée à des secteurs spécifiques. Il n'a pas lieu de restituer le cheminement de ces réponses pragmatiques aux enjeux d'agglomération, déjà traité ailleurs (à ce propos, voir les sections 2.4 et 3.4). Ce qui nous intéresse ici, c'est leur visibilité auprès de la population.

⁴² A l'exception, bien sûr, de l'agglomération de Lugano où la fusion de la ville-centre avec huit communes de banlieue est entrée en vigueur au mois de mars 2004.

7.3.1 Systèmes de péréquation financière

Les systèmes cantonaux de péréquation financière intercommunale représentent, jusqu'à l'heure actuelle, la réponse la plus complète aux enjeux d'agglomération. Seulement, la population n'est pas très au courant de ceci. En effet, presque trois quarts des personnes interrogées se sentent peu ou pas du tout informés sur la péréquation financière intercommunale (tab. 7.6). A signaler toutefois les fortes différences entre les agglomérations: dans les agglomérations de Zurich et de Lugano, la population se sent plus informée sur la péréquation financière que dans les agglomérations de Lausanne ou de Lucerne. En ce qui concerne les différents types de communes au sein des agglomérations, les habitants des communes riches et périurbaines se sentent plus informés que ceux des communes suburbaines ou encore des villes-centres.

Tableau 7.6 Information sur la péréquation financière intercommunale (réponses en pourcent).

Habitants	Zurich	Lausanne	Lucerne	Lugano
Très bien informés	6,0%	4,0%	3,3%	3,4%
Assez informés	22,2%	14,6%	24,2%	19,1%
Assez peu informés	40,6%	39,6%	50,7%	39,9%
Pas du tout informés	31,3%	41,8%	21,8%	37,6%
Total agglomération (n =)	100% (483)	100% (500)	100% (487)	100% (476)

Quant aux variables susceptibles d'expliquer cette perception de la péréquation financière, l'analyse multivariée⁴³ montre que ce sont surtout les variables individuelles qui jouent un rôle. Ainsi, le niveau d'information sur la péréquation financière augmente avec l'âge et le niveau de formation. Le sexe joue également un rôle (les hommes se sentent plus informés que les femmes), de même la mobilité spatiale (les personnes mobiles se sentent moins informées). En revanche, une influence significative n'est à déceler pour aucune des variables contextuelles.

En ce qui concerne l'appréciation des systèmes de péréquation financière, presque la moitié des personnes interrogées se sent incapable de porter un jugement sur cette péréquation – ce qui est clairement une conséquence du faible niveau d'information à ce propos. Les personnes interrogées qui ont une opinion sur le fonctionnement de la péréquation financière dans leur agglomération sont assez partagées: celles qui pensent

⁴³ Régression linéaire multiple sur le degré d'information sur le système de péréquation. Pour les résultats détaillés, voir le tableau A.33 dans l'annexe méthodologique.

qu'elle fonctionne mal (51,9%) sont presque aussi nombreuses que celles qui pensent qu'elle fonctionne bien (48,1%). De manière générale, le jugement porté sur le système de péréquation financière est plus positif dans les agglomérations de Zurich et de Lugano que dans les agglomérations de Lucerne et de Lugano. A noter également les différences entre les communes au sein des agglomérations: ce sont surtout les habitants des communes riches qui pensent que la péréquation financière fonctionne bien, tandis que les habitants des villes-centres ne sont pas de cet avis. Tout se passe donc comme si les résidents des communes qui *contribuent* à la péréquation intercommunale sont plus conscients de l'existence de celle-ci et tendent à penser qu'elle atteint ses buts.

Cette impression est confirmée par l'analyse multivariée⁴⁴ qui montre l'importance des variables contextuelles. Plus précisément, on constate que le taux d'imposition communale joue un rôle important: plus ce taux est élevé, plus les habitants d'une commune tendent à penser que le système de péréquation fonctionne mal. Au niveau des variables individuelles, c'est seulement la durée de résidence dans la commune actuelle ainsi que la mobilité spatiale qui sont (faiblement) associées avec l'appréciation du système de péréquation.

7.3.2 Coopération intercommunale

En l'absence de réformes territoriales d'envergure, les dispositifs de coopération intergouvernementale sont le principal vecteur de gestion à l'échelle des agglomérations. Néanmoins, la visibilité de ces dispositifs auprès de la population est extrêmement faible. La majorité des personnes interrogées dans les quatre agglomérations ignore en effet que les services dans les quatre domaines étudiés sont en fait des services métropolitains, c'est-à-dire qu'ils émanent d'une coopération ou d'une coordination à l'échelle de l'agglomération (tab. 7.7).

Il convient toutefois de relever les différences entre les domaines de services en question. Ainsi, l'échelle de gestion supralocale est plus visible dans les domaines de la culture et des transports publics que celle en matière d'eau potable ou encore de toxicomanie.

Lorsque l'on focalise sur les facteurs qui expliquent cette visibilité de l'échelle de gestion supralocale auprès des citoyens, l'analyse⁴⁵ montre que les variables contextuelles jouent le rôle le plus important. En particulier, il apparaît que la fragmentation institutionnelle de l'agglomération influence

⁴⁴ Régression linéaire multiple sur l'appréciation du fonctionnement du système de péréquation financière. Pour les résultats détaillés, voir le tableau A.34 dans l'annexe méthodologique.

⁴⁵ Ces résultats sont issus d'une régression linéaire multiple sur le degré cumulé d'information de la collaboration supralocale dans les quatre domaines (voir tableau A.35). Pour les résultats détaillés, voir le tableau A.36 dans l'annexe méthodologique.

positivement la visibilité de l'échelle supralocale de gestion. C'est là un résultat qui ne peut surprendre: plus une agglomération est fragmentée, plus la nécessité d'une gestion supracommunale peut paraître évidente. En outre, le type de régionalisme a également un effet important sur la visibilité des dispositifs de gestion: plus le régionalisme pratiqué s'apparente au type gouvernance, plus les personnes interrogées se disent informées à son propos. Au niveau des variables individuelles, il faut souligner l'influence de la mobilité spatiale: plus les individus sont spatialement mobiles dans l'agglomération, plus ils se sentent informés sur la collaboration intercommunale. De même, ce sentiment d'information augmente avec l'âge et la durée de résidence dans une commune. Le sexe joue un rôle également – les hommes se sentent plus informés que les femmes.

Tableau 7.7 Personnes qui se sentent bien informées sur la collaboration supra-locale dans les différents domaines (en pourcent).

Domaine	Zurich	Lausanne	Lucerne	Lugano
Eau potable	26,3%	26,8%	35,3%	59,4%
Transports publics	41,9%	38,3%	45,4%	54,2%
Toxicomanie	27,3%	26,0%	21,9%	40,2%
Equipements culturels	34,3%	59,5%	45,0%	73,6%

L'appréciation du fonctionnement de cette coopération intercommunale dans les quatre domaines politiques concernés est généralement très positive. La grande majorité des personnes interrogées qui ont une opinion à ce propos est de l'avis que cette coopération intercommunale fonctionne bien, même si une certaine hiérarchisation entre les différents domaines apparaît. Ainsi, la coopération intercommunale en matière d'eau potable et en matière de transports publics est clairement mieux évaluée que celle en matière d'offre culturelle ou encore de la prise en charge des toxicomanes. En outre, il existe des différences entre les agglomérations: dans les deux agglomérations alémaniques, les jugements à ce propos sont plus positifs que dans les deux agglomérations latines. De même, il faut différencier selon les types de communes au sein des agglomérations: dans les communes riches et périurbaines, l'appréciation de la coopération intercommunale est plus favorable que dans les villes-centres ou encore dans les communes suburbaines.

Quant aux facteurs explicatifs de cette appréciation de la coopération intercommunale, l'analyse multivariée⁴⁶ donne un résultat différencié. Dans

⁴⁶ Quatre régressions linéaires multiples ont été effectuées sur les jugements portés sur le fonctionnement des dispositifs de coopération intercommunale dans les quatre domaines. Pour les variables indépendantes retenues, voir section A.5.4 de l'annexe méthodologique.

les domaines de l’approvisionnement en eau potable et du transport, les facteurs contextuels jouent un rôle plus important que les variables individuelles. Plus précisément, le jugement sur la coopération intercommunale est moins positif dans les agglomérations institutionnellement fragmentées ainsi que dans celles où la gestion régionale s’apparente au «nouveau régionalisme». En revanche, dans les domaines de l’offre culturelle et de la prise en charge des toxicomanes, ce sont les variables individuelles (notamment l’âge et le niveau de formation) qui jouent un rôle plus important.

7.4 ATTITUDES VIS-À-VIS DES RÉFORMES D’AGGLOMÉRATION

Nous avons vu que, contrairement à d’autres pays européens, l’architecture institutionnelle est quasiment restée la même dans les agglomérations helvétiques dans les sept dernières décennies. Ces dernières années cependant, la question des réformes d’agglomération a été relancée. Cette relance du débat a eu lieu non seulement sous l’impulsion de la nouvelle politique fédérale à destination des agglomérations, mais également dans le cadre de projets locaux (chap. 2).

7.4.1 Initiatives dans les quatre agglomérations étudiées

En ce qui concerne plus précisément les quatre agglomérations étudiées, il faut notamment citer la création de la «Nouva Lugano» par la fusion de huit communes de banlieue avec la ville-centre en mars 2004⁴⁷. En ce qui concerne le cas de Lausanne, la révision totale de la Constitution vaudoise, adoptée en votation populaire en 2003, crée la possibilité pour les communes de constituer des fédérations ou des «agglomérations», c’est-à-dire des collectivités de droit public à qui elles peuvent déléguer l’exécution d’une ou plusieurs tâches communales⁴⁸. La réflexion dans ce sens a déjà été initiée par un projet soutenu par la Confédération dans le cadre des projets-modèles d’agglomération⁴⁹. A Lucerne, c’est également dans le cadre d’un projet-modèle d’agglomération que le canton, la ville-centre et les communes alentour ont commencé à réfléchir sur le renouveau des structures de collaboration intercommunale⁵⁰. A Zurich, en revanche, le débat sur de telles réformes n’a pas encore été lancé et reste, pour le moment du moins,

⁴⁷ Voir le tableau 2.1. A noter que les données analysées dans le présent ouvrage ont été récoltées avant la décision positive sur cette réforme.

⁴⁸ Voir les articles 153, 155 et 157 de la Constitution vaudoise de 2003.

⁴⁹ Il s’agit du projet-modèle «Agglomération lausannoise», lancé en avril 2002.

⁵⁰ Le *Projekt Agglo & Stadt Luzern* (PASL) a débuté fin 2000.

relativement confiné à des questions de coopération technique limitée à des domaines politiques spécifiques⁵¹.

7.4.2 Attitude de la population

Le lancement de ces diverses initiatives témoigne donc d'une certaine décrispation de la question des réformes d'agglomération – du moins auprès des élites impliquées. Pourtant, la population est plutôt sceptique à cet égard (tab. 7.8). Dans l'ensemble, la majorité des personnes interrogées préfère en effet laisser aux communes le libre choix de travailler ensemble ou non – la situation qui correspond au statu quo. Ensuite, environ un quart des répondants favorise la collaboration intercommunale forcée. Ces résultats dénotent donc une préférence claire pour les solutions qui laissent les frontières communales intactes.

Tableau 7.8 Proposition de réforme préférée (en pourcent).

Domaine	Zurich	Lausanne	Lucerne	Lugano
Fusionner les communes de banlieue avec la ville-centre	7,6%	11,0%	12,7%	22,9%
Créer nouvelle institution d'agglomération	10,3%	8,8%	12,7%	6,8%
Forcer les communes à la coopération	19,4%	38,9%	14,9%	30,6%
Coopération volontaire (statu quo)	62,7%	41,3%	59,7%	39,6%
Total (n =)	100% (485)	100% (509)	100% (489)	100% (497)

Néanmoins, il faut relever les différences frappantes entre les quatre agglomérations. Tout d'abord, il apparaît clairement que les préférences pour le statu quo sont plus fortes dans les deux agglomérations alémaniques que dans les agglomérations latines. Dans ces deux dernières, c'est en effet seulement une minorité qui préfère le statu quo aux éventuelles réformes. Ensuite, le sous-échantillon luganais sort clairement du lot: près d'un quart des répondants sont favorables à une fusion entre ville-centre et communes de banlieue – une proportion deux fois plus importante que dans les autres agglomérations. Cela s'explique sans doute par l'intensité du débat public sur les fusions communales, au cours du projet «Nouva Lugano». En outre, l'attitude face aux réformes se distingue clairement entre les types de communes au sein d'une même agglomération. Plus précisément, la population

⁵¹ Telle que la coordination entre planification des transports et aménagement du territoire, qui est au centre du projet-modèle *Konzept Siedlung und Verkehr Zürich und Umgebung*, lancé en 2003.

des villes-centres et des communes périurbaines est clairement plus favorable à un changement du statu quo que la population des communes riches ou encore des communes suburbaines.

L'analyse multivariée⁵² confirme cet important effet des variables contextuelles. En effet, les personnes vivant dans une commune à taux d'imposition élevé, dans une ville-centre et dans une agglomération latine sont plus favorables aux changements du statu quo. En revanche, ni l'architecture institutionnelle existante, ni le type de régionalisme n'influencent significativement l'attitude face aux réformes. Au niveau des variables individuelles, il faut néanmoins encore signaler l'importance du niveau de formation (plus celui-ci est élevé, plus on est favorable à une réforme), de la durée de résidence dans la commune (plus on réside longtemps dans une commune, moins on est favorable aux réformes), ainsi que du placement sur l'échelle gauche-droite (plus on se positionne à droite, plus on est opposé aux réformes).

7.4.3 Bilan

Force est donc de constater que le soutien pour un changement du statu quo des institutions d'agglomération est assez faible – avec l'exception notable de l'agglomération luganaise. En général, les préférences exprimées semblent cependant fortement déterminées par le contexte et donc localement construites. En d'autres termes, il n'y a pas de déterminisme sociologique ou identitaire derrière les attitudes face aux réformes territoriales, mais ces attitudes sont plutôt le produit des perceptions des enjeux et du vécu des problèmes dans les agglomérations.

7.5 EN SYNTHÈSE

Dans ce chapitre, nous nous sommes focalisés sur la résonance du débat politique actuel sur les enjeux d'agglomération, ainsi que sur la perception des réponses d'ores et déjà apportées à ces enjeux. De même, vu l'importance de l'architecture institutionnelle et du type de gestion régionale sur des éléments centraux de la sphère des usagers et des citoyens, nous avons jaugé l'attitude de la population des quatre agglomérations à propos d'éventuels changements au statu quo. Voici les résultats les plus importants à ce propos:

- Le débat politique actuel sur les enjeux d'agglomérations ainsi que sur les manières d'y répondre a trouvé une résonance certaine auprès de la population. Ainsi, les lignes d'argumentation majeures de ce débat semblent

⁵² Régression logistique sur une opinion favorable à un changement respectivement au maintien du statu quo. Pour les résultats détaillés, voir le tableau A.37 dans l'annexe méthodologique.

parler à la grande majorité des habitants des agglomérations. En particulier, les termes d'analyse de la situation peuvent être considérés comme connus – en particulier la notion de charges de centre. Nous avons pu montrer qu'un triple clivage transcende le débat sur les enjeux d'agglomération. Premièrement, ce débat s'organise selon un clivage culturel: dans les régions alémaniques, on tend davantage à voir les enjeux d'agglomération en termes de charges de centre que dans les régions latines. Deuxièmement, un clivage intra-agglomérations est à l'œuvre, départageant la population des villes-centres de celle des communes de la couronne. Troisièmement, le clivage gauche-droite se superpose aux deux précédents: la perception des enjeux d'agglomération comme résultant de la problématique de centralité est surtout le fait de personnes orientées à gauche politiquement.

- Force est de constater que, contrairement aux *enjeux* d'agglomération, les *réponses* qui ont d'ores et déjà été formulées à ces enjeux sont peu connues – comme en témoigne la connaissance très limitée des mécanismes de péréquation financière ou encore des structures de coopération intercommunale pour les quatre domaines sectoriels étudiés. La visibilité des dispositifs existants pour résoudre les problèmes d'agglomération est assez faible. La majorité de la population dans les agglomérations n'a pas conscience qu'il existe déjà des réponses aux enjeux d'agglomération. En revanche, les personnes qui en ont conscience ont généralement une opinion assez positive du fonctionnement des mécanismes de péréquation ainsi que des réseaux intergouvernementaux de coopération.
- L'analyse des attitudes face aux réponses possibles aux problèmes des agglomérations montrent que le soutien pour des réformes territoriales est très faible. Néanmoins, les préférences exprimées à ce propos sont fortement déterminées par le contexte local. Il n'y a donc pas de déterminisme sociologique ou identitaire derrière l'opposition contre les réformes territoriales.

Ces résultats font apparaître l'importance d'un travail de sensibilisation du public sur les enjeux d'agglomération. En effet, une marge de manœuvre relativement importante semble exister pour créer une attitude favorable de la population face aux initiatives visant à réformer l'architecture institutionnelle dans les agglomérations. Le soutien relatif aux fusions de communes dans l'agglomération luganaise suggère, par exemple, que l'acceptabilité pour ce type de réforme peut se créer au fur et à mesure que les réformes se mettent en place. Cela souligne bien que les initiatives et les projets de réforme visant à réarticuler les territoires fonctionnel et institutionnel dans les agglomérations sont à concevoir comme un *processus* où le soutien de la population peut – et doit – se construire en cours de route.

CHAPITRE 8

CONCLUSION

8.1 QUEL BILAN?

Focalisant sur les habitants-usagers-citoyens, l'objectif de cet ouvrage consistait à problématiser les enjeux d'agglomération en Suisse pour ainsi dire «par le bas», c'est-à-dire à partir d'une perspective centrée sur la population qui vit dans ces espaces.

Au terme de ces analyses, on peut tirer un bilan à trois niveaux différents. Sous un aspect exploratoire tout d'abord, les résultats des analyses fournissent des connaissances nouvelles quant aux comportements, attitudes et opinions des habitants-usagers-citoyens dans les agglomérations en Suisse. Ensuite, ayant testé systématiquement les hypothèses issues du long débat sur la question de la «bonne» échelle de gestion dans les agglomérations, les analyses menées au long de cet ouvrage permettent un bilan relativement profilé sur les conditions favorables au renforcement de la capacité de gestion régionale dans les agglomérations helvétiques. Enfin, dans un sens plus pratique, il est également possible de conclure sur les chances de succès des différentes initiatives visant à réorganiser le territoire institutionnel ou la gestion régionale dans les agglomérations en Suisse actuellement.

8.2 LES HABITANTS-USAGERS-CITOYENS

8.2.1 Identités territoriales polarisées

Considérons d'abord les *habitants*. Leurs identités territoriales, telles qu'elles se manifestent par les pratiques spatiales, les représentations de l'espace, ainsi que l'attachement à celui-ci, recoupent les clivages et les tensions qui existent au sein des agglomérations d'une manière plus générale. En particulier, la puissante polarisation entre le centre et la couronne, relevée à maintes reprises par le biais d'indicateurs économiques ou macro-sociologiques, se manifeste également dans l'articulation des identités territoriales.

L'appropriation du territoire de l'agglomération est différente chez les habitants des villes-centres que chez ceux qui vivent dans les communes de la couronne. Ces différences s'expriment au niveau des pratiques de mobilité spatiale: les habitants de la couronne sont plus mobiles que les habitants des villes-centres, qu'il s'agisse de déplacements pour des motifs professionnels ou non professionnels – un résultat qui n'étonnera guère. Mais le clivage centre-couronne s'exprime aussi au niveau des liens affectifs avec l'espace et de son investissement symbolique. Ainsi, les habitants des villes-centres se sentent-ils plus attachés à leur lieu de résidence que ceux qui vivent dans une commune de la couronne. Ceci traduit sans doute un choix résidentiel plus délibéré chez les habitants des villes-centres, motivé par le souhait d'habiter dans un environnement urbain. A l'inverse, les communes de la couronne paraissent plus facilement interchangeables aux yeux des résidents. Par ailleurs, en comparaison avec les personnes domiciliées dans les communes de la couronne, l'horizon spatial des habitants des villes-centres est plus restreint. La majorité de la population des villes-centres a tendance à se désintéresser de ce qui se passe dans les communes de la couronne. L'inverse est vrai pour les habitants des communes de la couronne qui manifestent un intérêt plus vif pour ce qui se passe dans la ville-centre.

Il est important de souligner que l'intensité de ce clivage identitaire entre centre et couronne varie grandement entre les quatre agglomérations étudiées. Ce clivage est en effet très important dans les agglomérations de Zurich et de Lucerne, moins important dans celle de Lausanne, et très faible dans l'agglomération de Lugano. Cette dernière apparaît, du point de vue des identités territoriales, clairement comme la plus homogène parmi les quatre agglomérations étudiées ici.

8.2.2 Usagers contents

Les *usagers des services métropolitains* sont avant tout très satisfaits des services proposés. Dans les quatre agglomérations étudiées, la population est très contente, tant du niveau des services que de la gestion de ceux-ci.

Dans l'ensemble, on peut donc dire que l'offre des services fournis par les autorités locales et mis en œuvre – comme nous l'avons mentionné par ailleurs – par le biais de réseaux de coopération multiniveaux et multi-partenaires, est très appréciée par la population.

Deux nuances s'imposent cependant. D'une part, il faut signaler des différences existant entre les régions linguistiques du pays. Dans les deux agglomérations latines, la population est plus critique à l'égard des services que ce n'est le cas dans les deux agglomérations alémaniques. Ce résultat exprime probablement moins des différences de qualité au niveau des services, mais bien plutôt une influence «culturelle» au niveau des attitudes envers l'État et des prestations fournies par les instances étatiques – différence d'attitudes que l'on retrouve également dans les rapports des citoyens avec les autorités politiques urbaines. D'autre part, on constate encore une fois une certaine polarisation centre-couronne. La satisfaction tant du niveau de l'offre des services que de la gestion de celle-ci est plus élevée dans les villes-centres que dans les communes de la couronne. Ce résultat indique que la population des villes-centres tire un certain bénéfice des fonctions de centralité assumée par celles-ci et qui résulte en une offre de services plus dense que dans le reste de l'agglomération.

Ensuite, le rapport des usagers aux services métropolitains doit être différencié selon le domaine considéré. En l'occurrence, la qualité de l'eau potable ainsi que la sécurité dans le quartier de résidence apparaissent comme des aspects plus essentiels que l'offre des transports publics ou encore l'accessibilité des équipements culturels. La sensibilité de la population à l'égard des services, de même que sa propension à se mobiliser pour les enjeux relatifs à ceux-ci, diffère donc selon les domaines en question.

8.2.3 Importance de la démocratie communale

Aux yeux des *citoyens*, les autorités communales jouissent, de manière générale, d'une très bonne réputation. Ce sont les institutions politiques auxquelles les citoyens font le plus confiance, avant même le Conseil fédéral, les autorités cantonales, ou encore le Parlement fédéral.

Deux nuances s'imposent cependant, l'une est «culturelle», l'autre concerne les différents types de commune. Au niveau culturel d'abord, on retrouve les spécificités connues des régions linguistiques du pays: les Romands et les Tessinois sont, de manière générale, plus critiques et plus sceptiques à l'égard des autorités politiques que les habitants de la Suisse alémanique. Ainsi, les images des autorités communales et des élus locaux sont moins positives dans les agglomérations latines que dans les agglomérations alémaniques. Ensuite, indépendamment de ces différences culturelles, on constate une certaine polarisation du rapport des citoyens aux institutions politiques au sein des quatre agglomérations étudiées. L'estime des

autorités locales est plus élevée dans les communes de la couronne que dans les villes-centres des agglomérations. De même, l'implication active des citoyens dans les affaires politiques est plus prononcée dans les communes de la couronne que dans les villes-centres. Tout se passe donc comme s'il y avait une certaine polarisation centre-couronne en ce qui concerne la proximité des gouvernants avec les gouvernés.

Ceci dit, il faut souligner que les affaires communales ne constituent pas le centre du monde pour les citoyens. En effet, comparé aux autres échelons politiques tels que le canton, la Confédération ainsi que la politique internationale, le niveau communal fait l'objet d'un intérêt seulement limité de la part des citoyens. En outre, il apparaît clairement qu'en ce qui concerne ces affaires locales, l'intérêt des citoyens ne s'arrête pas aux frontières communales. Ils manifestent au contraire un intérêt assez vif à ce qui se passe dans les autres communes de leur agglomération et notamment à ce qui se passe dans les villes-centres.

8.3 LES DIFFÉRENTES STRATÉGIES POUR UNE MEILLEURE GESTION RÉGIONALE

La question de savoir ce qui favorise ou empêche une «bonne» gestion des agglomérations caractérisées par un manque de congruence entre l'espace fonctionnel et les territoires institutionnels est à l'origine d'un des plus longs débats dans les sciences sociales urbaines. Ce débat est d'ailleurs loin d'être terminé: après la polémique entre l'école des réformateurs métropolitains et l'approche du choix rationnel, voilà que l'émergence du nouveau régionalisme annonce un troisième round. Il est donc prétentieux de vouloir trancher ce débat sur la base des analyses présentées dans cet ouvrage. Dès lors, notre but a été plus modeste. En suivant une approche pragmatique, nous avons simplement cherché à isoler, sur la base du matériel empirique, les arguments pertinents dans chacune de ces trois écoles de pensée. Le moment est donc venu d'en faire le bilan.

8.3.1 Effets positifs de la consolidation

Le raisonnement développé par l'école des réformateurs métropolitains problématise la petite taille et le grand nombre d'unités gouvernementales dans une agglomération qu'il s'agirait de réduire par une consolidation institutionnelle et la création de nouvelles bureaucraties publiques. Il n'y a pas lieu ici de restituer cette argumentation dans leurs détails⁵³. Les hypothèses

⁵³ A rappeler que l'argumentation de chaque école de pensée est développée de façon plus étendue dans le chapitre 3, et explicitée dans les premières sections des chapitres 4, 5 et 6.

qui en découlent sont énoncées dans le tableau 8.1, qui présente en même temps les conclusions sur chacune à l'issue de nos analyses.

Tableau 8.1 Hypothèses de l'école des réformateurs métropolitains.

Dimensions	Hypothèses	Résultat
Habitant	La pratique d'un espace crée de nouvelles allégeances territoriales, indépendamment du découpage institutionnel de cet espace.	+
	Dans un contexte institutionnel consolidé, la conscience régionale est plus forte.	+
Usagers	Dans un contexte institutionnel consolidé, les besoins des usagers sont mieux couverts.	+
	Dans un contexte institutionnel consolidé, les réactions individuelles aux insatisfactions sont plus constructives.	-
Citoyens	Un contexte institutionnel consolidé, favorise l'engagement actif des citoyens	-
	Un contexte institutionnel consolidé, augmente la légitimité du système politique.	+

+: hypothèse corroborée; - hypothèse falsifiée.

Même si elle n'est pas confirmée sur tous ses points, nos analyses montrent une pertinence certaine de l'argumentation développée par l'école des réformateurs métropolitains (tab. 8.1). C'est surtout le cas à propos de la dimension identitaire: l'intégration fonctionnelle d'un espace fait émerger de nouvelles identités territoriales et celles-ci peuvent être capturées par des territoires institutionnels adéquats. Ensuite, la mise en place de services qui sont à même de couvrir les besoins des usagers à l'échelle de l'agglomération paraît plus simple et plus efficace dans les agglomérations consolidées. De même, la consolidation institutionnelle influence positivement la légitimité démocratique.

Ce sont donc là les effets que l'on peut attendre de réformes qui visent à réduire le nombre des unités gouvernementales dans une agglomération et d'en accroître la taille moyenne. En revanche, ce type de réformes n'aura pas les effets positifs attendus ni sur le rapport des usagers aux services, ni sur l'implication active des citoyens.

8.3.2 Fragmentation et petites communes: pour des citoyens actifs

Prenant explicitement le contre-pied de l'école de pensée précédente, l'approche par le choix rationnel souligne les bénéfices de la petite taille et du grand nombre d'unités gouvernementales dans les agglomérations. Sur cette base, ses adeptes s'opposent fermement à toute consolidation institu-

tionnelle et défendent le maintien des frontières communales existantes. Le tableau 8.2. rappelle les principales hypothèses qui découlent de cette argumentation, de même que les résultats de nos analyses à leur propos.

Tableau 8.2 Hypothèses de l'approche du choix rationnel.

Dimensions	Hypothèses	Résultat
Habitant	<i>Aucune hypothèse particulière</i>	
Usagers	Dans un contexte institutionnel fragmenté, les besoins des usagers sont mieux couverts.	-
	La satisfaction des usagers dépend du rapport entre les prestations et les impôts perçus.	+
Citoyens	La petite taille des unités gouvernementales favorise l'engagement actif des citoyens.	+
	Un contexte institutionnel fragmenté permet de «voter par les pieds».	-

+: hypothèse corroborée; - hypothèse falsifiée.

Nos analyses montrent que certains de ces arguments gardent leur pertinence (tab. 8.2). Plus précisément, elles confirment l'idée que la satisfaction des usagers avec les services n'est pas uniquement fonction du niveau et de la qualité absolus des prestations offertes, mais reflète également le «prix» perçu, c'est-à-dire le niveau des impôts prélevés. La question de l'efficacité est donc intrinsèque à la mise en place des services à l'échelle de l'agglomération. En outre, la proximité politique entre gouvernants et gouvernés dans les petites communes est clairement confirmée. Cette constatation indique très clairement un argument valable en faveur de réformes qui laissent les frontières communales intactes: elles permettent de maintenir les conditions propices à l'engagement actif des citoyens.

En revanche, la non-existence d'un «vote par les pieds», ainsi que l'effet négatif de la fragmentation institutionnelle pour la performance des services indiquent que la compétition entre les communes ne joue pas dans la situation actuelle. Par conséquent, cet argument ne peut être invoqué contre des réformes visant à changer les frontières communales.

8.3.3 Déficit démocratique du nouveau régionalisme

Le propre du nouveau régionalisme est de rejeter les solutions simplistes prônées par les deux approches précédentes. Il met l'accent sur la nécessaire adaptation des dispositifs de gestion aux spécificités des différentes agglomérations. La capacité de gestion régionale peut ainsi découler de combinaisons de coopération différentes, mettant en relation autorités étatiques, acteurs privés et/ou associatifs. C'est donc le pragmatisme qui est de mise –

avec un versant optimiste et un versant pessimiste quant aux conséquences sur un plan démocratique (tab. 8.3).

Tableau 8.3 Hypothèses du nouveau régionalisme.

Dimensions	Hypothèses	Résultat
Habitant	<i>Aucune hypothèse particulière</i>	
Usagers	Le type de régionalisme (ancien ou nouveau) n'influe pas la satisfaction des besoins des usagers.	+
Citoyens	La «gouvernance» améliore la perception des autorités (hyp. «optimiste»).	-
	La «gouvernance» diminue la légitimité démocratique (hyp. «pessimiste»).	+

+: hypothèse corroborée; - hypothèse falsifiée.

Nos analyses confirme la pertinence de l'argument principal du nouveau régionalisme (tab. 8.3): le type de gestion régionale choisi n'a aucune importance pour les usagers. Autrement dit, gouvernement bureaucratique ou gouvernance fluide se valent en ce qui concerne la satisfaction des besoins. En revanche, ils ne se valent pas sur un plan démocratique. Pour la sphère citoyenne, la gouvernance fluide reposant sur des conglomerats d'acteurs hétérogènes apparaît donc clairement comme problématique, confirmant ainsi l'idée d'un déficit démocratique du nouveau régionalisme.

Ces observations font donc clairement pencher la balance en faveur de l'ancien régionalisme, c'est-à-dire pour des dispositifs de gestion régionale où les institutions étatiques occupent la position de pilote.

8.4 COMMENT RÉFORMER?

Concernant les stratégies possibles pour améliorer la capacité des agglomérations à répondre à leurs problèmes, ces résultats montrent que la balance pèse en faveur de réformes qui vont dans le sens d'une consolidation institutionnelle et d'un renforcement du rôle des institutions étatiques dans la gestion à l'échelle des agglomérations.

Pendant, nos analyses montrent aussi que le soutien populaire pour ce type de stratégies est extrêmement faible. Les opinions exprimées affirment une nette préférence pour les solutions qui laissent les frontières communales intactes. Néanmoins, des différences frappantes à ce propos apparaissent entre les quatre agglomérations étudiées. Ainsi, le soutien aux réformes d'envergure est plus faible dans les deux agglomérations alémaniques que dans les deux agglomérations latines. Dans ces deux dernières, la majorité de la population est favorable à un changement du statu quo.

De manière générale, les analyses sur les attitudes envers un éventail de réformes possibles montrent qu'il n'y a pas de déterminisme sociologique ou identitaire. Les attitudes populaires à l'égard de réformes possibles de la structure institutionnelle des agglomérations s'expliquent beaucoup plus par la perception des enjeux d'agglomération, que par des variables socio-démographiques ou politiques. Cela indique qu'une marge de manœuvre relativement importante semble exister pour influencer les attitudes de la population face aux initiatives visant à réformer l'architecture institutionnelle dans les agglomérations. L'importance d'un travail de sensibilisation à cet égard apparaît donc clairement. Moyennant un certain effort de communication qui montre les implications plus larges de l'une ou de l'autre stratégie, respectivement les problèmes pluridimensionnels résultant de la situation actuelle, l'acceptabilité de ce type de réformes peut être construite en cours de route.

En conclusion, il nous semble donc important que la discussion sur les enjeux d'agglomération en Suisse puisse se défaire de la tendance presque exclusivement «managériale» qui lui était inhérente jusque-là. Cette tendance se manifeste, par exemple, dans le poids central qui est donné à la question des flux financiers intergouvernementaux à l'intérieur des agglomérations, en vue notamment de mieux compenser les charges de centre, d'éviter des distorsions résultant de la compétition fiscale, etc. Tous ces aspects sont certes importants, mais une focalisation trop exclusive sur la gestion des relations intergouvernementales est pour le moins regrettable. Nous avons pu montrer, tout au long de cet ouvrage, que parallèlement à l'intégration fonctionnelle des agglomérations, des liens communautaires ainsi qu'une sorte de conscience régionale à l'échelle de l'agglomération ont émergé, et ce indépendamment des frontières institutionnelles. Dans ce sens, le débat sur l'architecture institutionnelle au sein des agglomérations ne doit pas seulement être motivé par la recherche de solutions à des conflits intergouvernementaux, que ce soient des conflits entre communes d'une même agglomération, ou encore entre communes, canton et Confédération. Il est au contraire impératif de le considérer comme un débat qui a trait à l'auto-constitution des sociétés d'agglomérations en communautés politiques. Cela implique notamment de soumettre à discussion, plus que par le passé, la pertinence des frontières institutionnelles existantes aujourd'hui.

ANNEXE

QUESTIONS DE MÉTHODE

A.1 DÉMARCHE

L'objectif central de cette recherche a consisté à jauger les impacts, au niveau de la population, des différentes manières d'organiser la gestion à l'échelle régionale dans les agglomérations en Suisse.

Les quatre agglomérations de Zurich, Lausanne, Lucerne et Lugano ont été choisies comme terrain d'enquête. Le choix de ces quatre agglomérations est considéré comme assez représentatif pour l'ensemble des agglomérations en Suisse: il touche les trois régions linguistiques et intègre des agglomérations de taille différente.

Les domaines politiques étudiés – approvisionnement en eau potable, transports publics d'agglomération, services socio-médicaux pour consommateurs de drogues, équipement pour la culture urbaine – ont été sélectionnés selon une triple logique. Premièrement, il s'agit de domaines considérés comme cruciaux pour la gestion des espaces métropolitains dans les années à venir (voir Conseil fédéral suisse 1999; Conseil fédéral suisse 2001). Deuxièmement, ils touchent aux questions relatives tant à l'infrastructure technique (transports, eau) qu'à l'infrastructure socio-culturelle (drogues, culture) des agglomérations. Troisièmement, ils se distinguent selon le caractère territorial des infrastructures mises en place qui est soit réticulaire (transports, eau), soit ponctuelle (drogues, culture).

La démarche empirique a mobilisé deux méthodes différentes: des études de cas ainsi qu'une enquête téléphonique.

A.2 ÉTUDES DE CAS

Les informations présentées dans les chapitres 3 et 4 se basent sur des études de cas approfondies sur les quatre agglomérations étudiées (pour les résultats détaillés, voir KÜBLER, SCHWAB 2003).

D'une part, ces études de cas avaient pour but de restituer les dynamiques de développement démographique, institutionnel et politique de chacune des agglomérations. Pour ce faire, nous nous sommes basés essentiellement sur les données des recensements fédéraux de la population des années 1980, 1990 et 2000, ainsi que sur d'autres sources officielles citées dans les chapitres respectifs.

D'autre part, ces études de cas visaient également à rendre compte des activités de coordination régionale entreprises pour répondre aux enjeux d'agglomération non seulement de manière générale, mais plus spécifiquement dans les quatre domaines politiques étudiés. En particulier, il s'agissait de classer les dispositifs de gestion régionale pratiquée dans ces quatre domaines à l'intérieur d'une typologie distinguant différents types de régionalisme.

Le matériel empirique de ces études de cas comprend non seulement un corpus important de documents de toute sorte produits par les acteurs impliqués – analyses secondaires, documents officiels, «littérature grise», etc. – mais également une soixantaine d'entretiens semi-directifs conduits entre 1997 et 2002 (tab. A.1). Dans chacune des agglomérations, les représentants des principales instances de coordination ont été interviewés, de même que des fonctionnaires et des élus des entités territoriales impliqués dans cette coordination. Les thèmes de ces entretiens étaient les suivants: l'émergence du dispositif de coordination, la mécanique de prise de décision à l'intérieur de ces dispositifs, les relations entre les acteurs impliqués, ainsi que le rôle des instances représentatives et des politiciens élus quant au fonctionnement du dispositif.

Tableau A.1 Liste des entretiens semi-directifs.

Domaines étudiés	Zurich	Lausanne	Lucerne	Lugano	Total
Coordination générale	1	–	–	2	3
Eau potable	4	1	1	3	9
Transports publics	5	3	–	6	14
Cons. de drogues	12	8	2	6	28
Institutions culturelles	4	5	–	3	12
Total	26	17	3	20	66

A.3 ENQUÊTE TÉLÉPHONIQUE

A.3.1 Echantillon

L'échantillon de l'enquête est composé de 2010 citoyens suisses âgés entre 18 et 74 ans, domiciliés dans une des communes des agglomérations

de Zurich, Lausanne, Lugano et Lucerne, selon la nomenclature établie par l'Office fédéral de la statistique à l'occasion du recensement de la population de 1990. Les quatre sous-échantillons sont représentatifs pour chacune des agglomérations sur une base de quotas de sexe et d'âge, contrôlés au cours de la prise d'information.

La distribution des interviewés selon les différents types de communes (tab. A.2) correspond relativement bien à la distribution de la population sur ces types de communes dans les quatre agglomérations étudiées.

Tableau A.2 Nombre d'interviewés par type de communes des agglomérations.

	Zurich	Lausanne	Lugano	Lucerne	Total
Ville-centre (n =)	41,9% (210)	43,1% (220)	35,4% (177)	42,2% (210)	40,9% (817)
Communes suburbaines (n =)	41,9% (200)	40,3% (202)	33,4% (137)	51,8% (258)	39,3% (797)
Communes riches (n =)	9,8% (56)	8,8% (45)	6,0% (24)	2,4% (12)	6,9% (137)
Communes périurbaines (n =)	6,4% (35)	7,8% (44)	25,2% (162)	3,6% (18)	13,0% (259)
Total (n =)	100% (501)	100% (511)	100% (500)	100% (498)	100% (2010)

Tableau A.3 Proportions des catégories socioprofessionnelles dans l'échantillon (Ech.) et selon les résultats du recensement de la population de 2000 (RP), en pourcent (configuration territoriale des agglomérations de 1990).

CSP	Zurich		Lausanne		Lugano		Lucerne		Suisse RP
	Ech.	RP	Ech.	RP	Ech.	RP	Ech.	RP	
Dirigeants	0,9	3,8	0,2	2,4	0,5	2,8	1,0	3,0	2,9
Professions libérales	2,1	2,2	1,5	2,1	2,3	2,6	0,7	1,6	1,6
Autres indépendants	11,6	10,9	7,5	8,5	9,6	10,7	7,5	10,2	11,9
Prof. intellectuelles et d'encadrement	15,5	13,9	17,0	15,5	12,4	14,6	13,2	9,8	10,7
Prof. intermédiaires	21,8	22,0	24,0	21,8	24,4	18,0	23,8	24,0	21,5
Non-man. qualifiés	33,9	26,8	36,2	25,5	38,8	27,3	34,4	27,1	25,4
Manuels qualifiés	5,3	7,1	8,0	8,0	4,8	6,6	8,2	9,1	10,3
Trav. non-qualifiés	8,8	13,4	5,6	16,3	7,1	17,3	11,3	15,3	15,7
Total	100	100	100	100	100	100	100	100	100

Source: Enquête, OFS données du recensement 2000.

Le tableau A.3 montre une comparaison de la distribution des catégories socioprofessionnelles (voir JOYE, SCHULER 1995) dans l'échantillon de cette

enquête avec celle que l'on trouve selon les chiffres du recensement fédéral de 2000. Il faut notamment relever une sous-représentation importante de la catégorie des travailleurs non qualifiés – qui s'explique probablement par le fait que nous ayons limité l'enquête aux personnes qui possèdent la nationalité suisse.

A.3.2 Elaboration du questionnaire

Le questionnaire a été élaboré sur la base des thématiques retenues, mais s'est également inspiré des questionnaires formulés dans des enquêtes antérieures portant sur des thèmes similaires et archivées au Service suisse d'information et d'archivage des données pour les sciences sociales (SIDOS) de l'Université de Neuchâtel. La reprise d'un certain nombre de formulations «standard» assure non seulement la comparabilité des résultats de cette enquête avec d'autres enquêtes nationales. Elle a également permis des économies notables au niveau de la traduction.

Le questionnaire a été élaboré en trois versions linguistiques: française (original), allemande et italienne. Un pré-test en chambre avec deux personnes a été effectué avec chaque version linguistique du questionnaire, avant l'élaboration de la version finale. La durée moyenne des entretiens avec le questionnaire final était d'environ 27 minutes.

A.4 QUESTIONNAIRE FINAL (VERSION FRANÇAISE)

Variables de base

1. *QUOTA: Sexe (noter le sexe de la personne)*
 - masculin
 - féminin
2. *QUOTA: Pouvez-vous m'indiquer votre âge?*
_____ ans
3. *QUOTA: Composition du ménage*

4. *Quelle est votre commune de domicile? Vérifier qu'il s'agisse bien de la commune POLITIQUE.*
Nom et numéro OFS de la commune: _____
5. *Avez-vous le droit de vote dans cette commune?*
 - [1] oui
 - [2] non
 - [3] pas encore (pour les citoyens suisses qui viennent d'arriver dans la commune)

Questions d'entrée sur l'agglomération et sur la politique

6. *Aujourd'hui, on parle beaucoup de l'agglomération de X. Pour vous, que veut dire ce terme d'agglomération de X?*
- [1] un espace de développement économique
 - [2] une entité géographique
 - [3] un lieu de vie
 - [4] une nouvelle institution politique
 - [0] NSP/sans réponse
7. *Certains disent que votre commune fait partie de l'agglomération de X. Et vous-même? Diriez-vous que vous faites partie de l'agglomération de X?*
- [4] oui, tout à fait
 - [3] oui, assez
 - [2] non, pas vraiment
 - [1] non, pas du tout
 - [0] NSP/sans réponse
8. *On peut se sentir attaché sentimentalement à différents lieux ou territoires. Vous sentez-vous très attaché ou pas du tout attaché...*
- a) *à votre commune*
 - b) *à votre agglomération*
 - c) *à votre canton*
 - d) *à la Suisse romande*
 - e) *à la Suisse*
 - f) *à l'Europe*
- [4] très attaché
 - [3] plutôt attaché
 - [2] pas très attaché
 - [1] pas du tout attaché
 - [0] NSP/sans réponse
9. *Quel intérêt portez-vous à la...*
- a) *politique communale*
 - b) *politique cantonale*
 - c) *politique nationale*
 - d) *politique internationale*
- [4] très intéressé
 - [3] plutôt intéressé
 - [2] plutôt pas intéressé
 - [1] pas du tout intéressé
 - [0] NSP/sans réponse

9a. *FILTRE: question à poser uniquement aux personnes qui n'habitent pas la ville de X (ville-centre de l'agglomération)*

Et quel intérêt portez-vous à la politique de la ville de X (ville-centre de l'agglomération)? Etes-vous....

- [4] très intéressé
- [3] plutôt intéressé
- [2] plutôt pas intéressé
- [1] pas du tout intéressé
- [0] NSP/sans réponse

9b. *FILTRE: question à poser uniquement aux personnes habitant la ville de X (ville-centre de l'agglomération):*

Et quel intérêt portez-vous à la politique des communes de l'agglomération de X (ville-centre de l'agglomération)? Etes-vous...

- [4] très intéressé
- [3] plutôt intéressé
- [2] plutôt pas intéressé
- [1] pas du tout intéressé
- [0] NSP/sans réponse

10. *En politique, il n'est pas toujours possible de réaliser tout ce que l'on veut. Je vais vous citer quatre buts. Pouvez-vous m'indiquer celui qui vous paraît le plus important?*

- [1] maintenir l'ordre dans le pays
- [2] augmenter la participation des citoyens aux décisions du gouvernement
- [3] combattre la hausse des prix
- [4] garantir la libre expression
- [5] NSP/sans réponse

10a. *(si n'a pas répondu NSP à 10) Et en second, qu'est-ce qui vous paraît le plus important?*

- [1] maintenir l'ordre dans le pays
- [2] augmenter la participation des citoyens aux décisions du gouvernement
- [3] combattre la hausse des prix
- [4] garantir la libre expression
- [5] NSP/sans réponse
- [6] pas de 2^e réponse

11. *Je vais vous soumettre maintenant une série de choix entre deux buts politiques contradictoires. Dites-moi chaque fois quel but vous soutenez:*
- a) *Etes-vous pour une Suisse qui s'ouvre davantage au monde extérieur ou pour une Suisse qui se protège davantage des influences extérieures?*
 - b) *Etes-vous pour une Suisse où la protection de l'environnement est plus importante que le bien être économique ou pour une Suisse où le bien-être économique est plus important que la protection de l'environnement?*
 - c) *Etes-vous pour une Suisse avec plus d'interventions de l'Etat dans l'économie ou pour une Suisse qui fait confiance à la concurrence sur le marché?*
 - d) *Etes-vous pour une Suisse où les villes se développent au détriment de la campagne ou pour une Suisse où la campagne se développe au détriment des villes?*
 - [1] oui (le premier but)
 - [3] non (le deuxième but)
 - [2] aucun/NSP/sans réponse

Questions sur l'agglomération

13. *Dans l'agglomération de X, il existe certains problèmes qui dépassent le cadre d'une seule commune. On discute actuellement de différentes possibilités pour les résoudre. Laquelle parmi les quatre propositions suivantes préférez-vous?*
- [1] fusionner les communes de l'agglomération avec la ville de X
 - [2] créer une nouvelle institution politique à l'échelle de l'agglomération
 - [3] forcer les communes de travailler ensemble dans les tâches où cela est nécessaire
 - [4] donner aux communes le libre choix si elles veulent travailler ensemble ou non
 - [5] NSP/sans réponse
14. *Dites-moi si vous êtes d'accord ou pas d'accord avec les opinions suivantes (items a, b, c, d en rotation aléatoire):*
- a) *On devrait davantage payer la ville de X (ville-centre de l'agglomération) pour les charges qu'elle assume et les services qu'elle fournit pour le bien de toute l'agglomération.*

- b) *On devrait harmoniser les taux d'imposition dans les communes de l'agglomération de X (ville-centre de l'agglomération), pour que tout le monde paie les mêmes impôts.*
- c) *Si la ville de X (ville-centre de l'agglomération) a des problèmes financiers, elle devrait les résoudre elle-même et arrêter d'appeler les communes alentour au secours.*
- d) *On ne tient pas assez compte du fait que mis à part la ville de X (ville-centre de l'agglomération), il y a aussi d'autres communes qui assument des charges et fournissent des services pour le bien de toute l'agglomération.*
 - [4] tout à fait d'accord
 - [3] plutôt d'accord
 - [2] plutôt pas d'accord
 - [1] pas du tout d'accord
 - [0] NSP/sans réponse

15. *Dans l'agglomération de X (ville-centre de l'agglomération), il existe une péréquation financière entre les communes. Vous sentez-vous bien informé sur cette péréquation financière?*

- [1] très bien informé
- [2] assez informé
- [3] assez peu informé
- [4] pas du tout informé
- [5] NSP/sans réponse

Note explicative: Une péréquation financière, c'est un système de redistribution des recettes fiscales. Il prélève de l'argent aux communes riches pour en donner aux communes pauvres du canton.

16. *Pensez-vous que ce système de péréquation financière fonctionne...*

- [1] très bien
- [2] plutôt bien
- [3] plutôt mal
- [4] très mal
- [5] NSP/sans réponse

Satisfaction avec les services publics

17. *Je vais maintenant vous citer une série d'aspects liés à la vie locale. A votre avis, là où vous habitez, y a-t-il beaucoup, assez, peu, ou pas du tout...*

- a) *de transports publics*
- b) *d'équipements culturels*
- c) *d'équipements sportifs*

- d) *de problèmes concernant la garde de petits enfants (crèches, garderies, etc.)*
- e) *de problèmes concernant la qualité de l'eau du robinet*
- f) *de problèmes de drogue*
- [4] beaucoup
 - [3] assez
 - [2] peu
 - [1] pas du tout
 - [0] NSP/sans réponse
18. *Revenons encore une fois sur ces différents thèmes. A votre avis, là où vous habitez, sont-ils bien ou mal gérés?*
- a) *les transports publics*
- b) *l'approvisionnement en eau potable*
- c) *l'offre culturelle*
- d) *la prise en charge de toxicomanes*
- e) *les crèches pour enfants*
- f) *l'offre sportive*
- [4] très bien gérés
 - [3] assez bien gérés
 - [2] assez mal gérés
 - [1] très mal gérés
 - [0] NSP/sans réponse
19. *Voici une série de problèmes. Selon vous, s'agit-il plutôt d'un problème technique qui devrait être résolu par des professionnels ou des experts, ou alors s'agit-il plutôt d'un problème politique qui demande l'engagement des élus*
- a) *si la fréquence horaire des transports publics était réduite de façon importante*
- b) *si l'eau du robinet était polluée*
- c) *si les institutions culturelles doubleraient les prix d'entrée*
- d) *si le nombre de morts par overdose augmentait de façon importante chez les toxicomanes*
- [1] plutôt un problème technique
 - [2] plutôt un problème politique
 - [3] NSP/sans réponse

20. *Si vous pensez à ces différents service dans la région que vous habitez, êtes-vous d'accord ou pas d'accord avec les affirmations suivantes:*
- a) *Pour la définition des horaires, les responsables des transports publics montrent une grande ouverture pour les préoccupations de l'utilisateur.*
 - b) *En cas de problèmes graves dans l'approvisionnement en eau potable (fuites, manque de pression, qualité de l'eau), les responsables prendront rapidement les mesures efficaces.*
 - c) *Dans la détermination des activités offertes par les différentes institutions culturelles (expositions, concerts, spectacles), les responsables s'efforcent au mieux de répondre aux attentes de la population.*
 - d) *Ceux qui sont responsables pour la prise en charge des consommateurs de drogues connaissent bien la situation des toxicomanes et leur fournissent généralement une aide efficace.*
 - [4] tout à fait d'accord
 - [3] plutôt d'accord
 - [2] plutôt pas d'accord
 - [1] pas du tout d'accord
 - [0] NSP/sans réponse
21. *Et vous-même, quelle serait votre réaction au cas où...:*
- a) *la fréquence horaire des transports public serait baissée?*
 - b) *d'une pollution importante de l'eau du robinet?*
 - c) *d'une augmentation importante des prix d'entrée des institutions culturelles?*
 - d) *une scène de la drogue se formait dans votre quartier?*
 - [1] attendre patiemment que le problème se résolve de lui-même
 - [2] se plaindre auprès des autorité ou le service (téléphone, lettre, e-mail, etc.)
 - [3] ne plus utiliser les transports publics
 - [4] ne rien faire car c'est de toute façon peine perdue
 - [5] cela me laisserait indifférent
 - [6] NSP/sans réponse
22. *Dans l'agglomération de X (ville-centre de l'agglomération) il existe une collaboration entre les communes dans plusieurs domaines. Vous sentez-vous informé sur la collaboration...*
- a) *en matière de transports publics*
 - b) *en matière d'approvisionnement en eau potable*

- c) en matière d'offre culturelle
 d) en matière de la prise en charge de toxicomanes
- [4] très bien informé
 - [3] plutôt bien informé
 - [2] plutôt mal informé
 - [1] pas du tout informé

22a. *FILTRE*: si «très bien informé» ou «plutôt informé» demander pour chaque item:

Pensez-vous que cette collaboration fonctionne...

- [4] très bien
- [3] plutôt bien
- [2] plutôt mal
- [1] très mal

23. *Ces derniers temps, on parle beaucoup de la privatisation des services publics (p.ex. transports publics, services industriels, etc.). A ce propos, êtes vous d'accord ou pas d'accord avec les opinions suivantes?*

a) *La privatisation des services publics les rend plus efficaces.*

b) *La privatisation des services publics diminue le contrôle par les citoyens.*

- [4] tout à fait d'accord
- [3] plutôt d'accord
- [2] plutôt pas d'accord
- [1] pas du tout d'accord
- [0] NSP/sans réponse

24. *Tout compte fait, êtes-vous favorable à la privatisation des services publics (p.ex. transports, services industriels, etc.)?*

- [4] très favorable
- [3] plutôt favorable
- [2] plutôt opposé
- [1] très opposé
- [0] NSP/sans réponse

Questions sur la vie politique locale

25. *Voici quelques activités qui concernent la politique. Pour chacune de ces activités, pouvez-vous nous dire si vous la pratiquez souvent, parfois, rarement ou jamais?*

a) *Discuter politique.*

b) *Essayer de convaincre des amis de voter comme vous.*

- c) *Participer à une assemblée politique.*
- d) *Participer à une manifestation.*
- e) *Signer une initiative populaire ou un référendum.*
- f) *Contacter les autorités (téléphoner, écrire une lettre, un e-mail, etc.).*
 - [4] souvent
 - [3] parfois
 - [2] rarement
 - [1] jamais
 - [5] NSP/sans réponse

26. *Si vous pensez aux dix dernières occasions de voter, combien de fois êtes-vous effectivement allé voter?*
 _____ fois/nsp

26a. *Avez-vous le droit de vote dans votre commune de domicile?*

- [1] oui
- [2] non
- [3] pas encore (pour les citoyens suisses qui viennent d'arriver dans cette commune)

26b. *FILTRE: si «non»:*

Dans quelle commune avez-vous alors le droit de vote?
 _____ (nom de la commune)

28. *Dans l'ensemble, êtes-vous satisfait ou pas satisfait du fonctionnement de la démocratie dans votre commune?*

- [4] très satisfait
- [3] plutôt satisfait
- [2] plutôt pas satisfait
- [1] pas du tout satisfait
- [5] NSP/sans réponse

29. *En pensant aux élus politiques de votre commune, est-ce que vous êtes d'accord ou pas d'accord avec les propositions suivantes:*

- a) *Ils sont à l'écoute des citoyens.*
- b) *Ils font une gestion rigoureuse.*
- c) *Ils méritent la confiance des habitants.*
- d) *Ils mènent une bonne politique d'information.*
 - [4] tout à fait d'accord
 - [3] plutôt d'accord
 - [2] plutôt pas d'accord

- [1] pas du tout d'accord
- [5] NSP/sans réponse

30. *Avez-vous l'impression que vous pouvez avoir de l'influence sur l'avenir de votre commune?*

- [4] oui, sûrement
- [3] oui, peut-être
- [2] non pas vraiment
- [1] non sûrement pas
- [5] NSP/sans réponse

31. *Quelle est votre position à propos des opinions suivantes? Etes-vous d'accord ou pas d'accord si je vous dis...*

- a) *Les politiciens/ciennes s'occupent généralement assez peu de ce que pensent les gens comme moi.*
- b) *Les gens comme moi n'ont pas de grosse influence sur ce que font le parlement et le gouvernement.*
- c) *Toute la politique est devenue si compliquée que les gens comme moi ne comprennent en fait plus ce qui s'y passe.*
- d) *Il ne sert pas à grand-chose de s'unir avec d'autres pour lutter politiquement en faveur d'une certaine cause.*
 - [4] tout à fait d'accord
 - [3] plutôt d'accord
 - [2] plutôt pas d'accord
 - [1] pas du tout d'accord
 - [5] NSP/sans réponse

Trajectoires de résidences

32. *Depuis quelle année habitez-vous dans votre commune de domicile actuelle?*

_____ noter l'année

33. *Avez-vous déjà habité plus d'une année dans une autre commune située...*

- a) *dans l'agglomération de X*
- b) *en Suisse Y (romande, allemande ou tessinois) mais hors de l'agglomération de X*
- c) *ailleurs en Suisse*
- d) *dans un autre pays*
 - [1] oui
 - [2] non
 - [3] NSP/sans réponse

34. *Quelles sont les raisons qui vous ont amené à vivre dans votre commune actuelle?*

Question ouverte, réponse précodée, max. 3 réponses possibles

- [1] Raisons familiales ou professionnelles
 - [11] pour des raisons familiales (suivre ou se séparer du conjoint ou des parents, divorces, naissances, etc.)
 - [12] pour le bien de mes enfants (possibilités de jeu, écoles, études, formation, etc.)
 - [13] pour des raisons professionnelles ou liées à la formation (nouvel emploi, études, etc.)
 - [14] pour des raisons de pendularité (rapprocher le domicile du lieu de travail, etc.)
 - [15] autres raisons familiales ou professionnelles
- [2] Raisons liées la qualité de la vie ou au logement
 - [21] pour la qualité du cadre de vie (il fait beau y vivre, etc.)
 - [22] pour des raisons d'ambiance ou de mentalité (ambiance urbaine/de campagne, mentalité urbaine/de campagne, mentalité de la population locale, etc.)
 - [23] pour des raisons liées au logement (coût, taille, confort, accès à la propriété, etc.)
 - [24] pour des raisons affectives (aime l'endroit, la région)
 - [25] autres raisons liées au cadre de vie ou au logement
- [3] Raisons gouvernementales ou institutionnelles
 - [31] offre d'équipements sociaux ou de santé (crèches, maisons de quartier, hôpitaux, maisons de retraite, etc.)
 - [32] offre d'équipements culturels (théâtre, concerts, etc.)
 - [33] offre des activités de loisirs (équipements sportifs, cinéma, shopping, etc.)
 - [34] niveau d'impôts communal attractif
 - [35] autres raisons gouvernementales ou institutionnelles
- [4] NSP/sans réponse

35. *Pensez-vous que d'autres communes dans l'agglomération de X offrent le même rapport entre qualité de la vie et niveau des impôts que votre commune de domicile actuelle?*

- [1] oui, beaucoup
- [2] oui, assez
- [3] non, peu
- [4] non, aucune
- [5] NSP/sans réponse

36. *Est-ce que vous travaillez dans la même commune que celle où vous habitez?*

- [1] oui
- [2] non
- [3] NSP/sans réponse

36a. *Si non:*

Pouvez-vous me dire de quelle commune il s'agit?

_____ noter le nom de la commune de travail (vérifier qu'il s'agisse bien de la commune politique)

37. *Si on vous offrait un emploi réellement plus intéressant que celui que vous exercez actuellement, jusqu'où seriez vous prêt à aller habiter?*

- a) *ailleurs dans l'agglomération de X*
- b) *ailleurs dans le canton*
- c) *ailleurs en Suisse romande*
- d) *dans une autre région linguistique de Suisse*
- e) *à l'étranger*

- [1] oui
- [2] non
- [3] NSP/sans réponse

38. *Pensez-vous que dans les deux à trois prochaines années, vous allez déménager hors de votre commune de domicile?*

- [1] oui, certainement
- [2] oui, probablement
- [3] non, probablement pas
- [4] non, certainement pas
- [5] NSP/sans réponse

38a. *FILTRER: si «oui» ou «oui probablement», demander:*

Votre nouveau domicile, sera-t-il situé en dehors de l'agglomération de X ou au sein de l'agglomération de X?

- [1] au sein de l'agglomération de X
- [2] en dehors de l'agglomération de X
- [3] l'un ou l'autre
- [4] NSP/sans réponse

38b. *FILTRER: si «au sein de l'agglomération de X», demander*

Quelles sont les raisons qui vous poussent à prendre cette décision de quitter votre commune actuelle?

Question ouverte, réponse précodée, max 3 réponses possibles

- [1] Raisons familiales ou professionnelles

- [11] pour des raisons familiales (suivre ou se séparer du conjoint ou des parents, divorces, naissances, etc.)
- [12] pour le bien de mes enfants (pas assez de possibilités de jeu, écoles, études, formation, etc.)
- [13] pour des raisons professionnelles ou liées à la formation (nouvel emploi, études, etc.)
- [14] pour des raisons de pendularité (rapprocher le domicile du lieu de travail, etc.)
- [15] autres raisons familiales ou professionnelles
- [2] Raisons liées la qualité de la vie ou au logement
 - [21] pour la qualité du cadre de vie (il ne fait pas beau y vivre, etc.)
 - [22] pour des raisons d’ambiance ou de mentalité (ambiance urbaine/de campagne, mentalité urbaine/de campagne, mentalité de la population locale, etc.)
 - [23] pour des raisons liées au logement (coût, taille, confort, accès à la propriété, etc.)
 - [24] pour des raisons affectives (déteste l’endroit, la région)
 - [25] autres raisons liées au cadre de vie ou au logement
- [3] Raisons gouvernementales ou institutionnelles
 - [31] manque d’équipements sociaux ou de santé (crèches, maisons de quartier, hôpitaux, maisons de retraite, etc.)
 - [32] manque d’équipements culturels (théâtre, concerts, etc.)
 - [33] manque de possibilités de loisirs (équipements sportifs, cinéma, shopping, etc.)
 - [34] niveau d’impôts communal trop élevé
 - [35] manque de sécurité (criminalité, etc.)
 - [36] autres raisons gouvernementales ou institutionnelles
- [4] NSP/sans réponse

39. *Si vous aviez le libre choix d’une commune d’habitation, préféreriez-vous habiter...*

- [1] à la campagne
- [2] en ville
- [3] NSP/sans réponse

Trajectoires spatiales

Phrase de transition: Revenons à la situation d’aujourd’hui.

40. *FILTREZ: poser la question à ceux qui n’habitent pas la ville de X (ville-centre de l’agglomération)*

Vous déplacez-vous très souvent/parfois/rarement/jamais en ville de X (ville-centre de l'agglomération)

a) pour les achats, du shopping

b) pour les loisirs (cinéma, théâtre, restaurants, etc.)

c) pour des activités associatives (sports, engagement social ou politique, etc.)

d) pour voir des amis ou la famille

- [4] souvent
- [3] parfois
- [2] rarement
- [1] jamais
- [0] NSP/sans réponse

41. *Vous déplacez-vous très souvent/parfois/rarement/jamais dans la ceinture de l'agglomération X (p. ex. a, b, c, d, etc. [mention de communes de l'agglomération de X])*

a) pour les achats, du shopping

b) pour les loisirs (cinéma, théâtre, restaurants, etc.)

c) pour des activités associatives (sports, engagement social ou politique, etc.)

d) pour voir des amis ou la famille

- [4] souvent
- [2] parfois
- [2] rarement
- [1] jamais
- [0] NSP/sans réponse

Données socio-démographiques et politiques de base

42. *Quelle est la formation la plus élevée que vous avez achevée par l'obtention d'un certificat ou d'un diplôme?*

- [1] scolarité obligatoire
- [2] stage, année/ école de formation ménagère
- [3] apprentissage jusqu'à 3 ans
- [4] apprentissage de plus de 3 ans, école professionnelle moyenne, école professionnelle à plein temps
- [5] maturité professionnelle
- [6] collège avec diplôme, école de culture générale (école de commerce ou de tourisme)
- [7] école de maturité (gymnase) école normale
- [8] formation prof. supérieure (diplôme de contremaître, maîtrise fédérale)

- [9] école technique ou spécialisée
- [10] école technique supérieure (ETS, ESCEA)
- [11] université, haute école
- [12] ne sait pas
- [13] aucune indication

43. *Quelle est votre profession actuelle? (si actuellement sans profession: dernière profession exercée)*

_____ selon code OFS

43a. *Quel est (était) votre statut professionnel? Etes-vous (étiez-vous)...*

- [1] employé
- [2] indépendant

43b. *FITRER: si «indépendant»*

Combien d'employés avez-(aviez)-vous.

_____ noter le nombre d'employés

44. *En politique, on parle parfois de la «gauche» et de la «droite». Vous-même, pouvez-vous me dire où vous vous placeriez sur une échelle allant de 0 à 10, où 0 signifie «gauche» et 10 signifie «droite»*

_____ noter un chiffre de 0 à 10

- [99] ne sait pas
- [88] pas de réponse

45. *Y a-t-il un parti politique dont vous vous sentez plus proche que des autres?*

[Liste des partis]

46. *Etes-vous membre d'une ou de plusieurs associations?*

- [1] oui
- [2] non
- [3] NSP/sans réponse

46a. *FILTRE: si «oui» à la question précédente:*

De quel genre d'associations s'agit-il? Question ouverte, réponses pré-codées; plusieurs réponses possibles

- [1] organisations caritatives et humanitaires
- [2] sociétés folkloriques ou patriotiques(danse costume, etc.)
- [3] organisations religieuses ou paroissiales
- [4] associations regroupant des gens de même origine nationale ou régionale (jurassiens de l'extérieur, club espagnol, etc.)
- [5] association de parents d'élèves
- [6] clubs sportifs
- [7] clubs de loisir (bricolage, intérêts scientifiques)

- [8] ensemble de musique, fanfares, chorales
 - [9] organisations pour la jeunesse, (scouts, sociétés d'étudiants, jeunesses campagnardes, etc.)
 - [10] groupes militants (associations de consommateurs, de quartier, de locataires, etc.)
 - [11] parti politique
 - [12] association professionnelle
 - [13] société philanthropiques ou d'entraide (Rotary, Kiwanis, etc.)
 - [14] autres
47. *Puis-je vous demander la situation de votre ménage? Actuellement, vivez-vous*
- [1] chez vos parents
 - [2] seul(e)
 - [3] seul(e) avec enfants
 - [4] en couple sans enfant
 - [5] en couple avec enfant(s)
 - [6] en communauté d'habitation
 - [7] autres
 - [8] NSP/sans réponse
48. *Etes-vous locataire ou propriétaire du logement (de la maison) dans lequel (laquelle) vous habitez?*
- [1] locataire/bail
 - [2] propriétaire
 - [3] autre (coopérative, logement gratuit, logement de service)
 - [4] refus
 - [5] NSP/sans réponse
49. *Pour terminer, voici encore quelques questions relatives à votre situation financière: pouvez-vous me dire le montant approximatif de votre revenu mensuel net personnel? Veuillez je vous prie compter non seulement le salaire, mais également les éventuels autres revenus:*
- _____ Frs. par mois
 - [0000] pas de revenu, travaille sans salaire
 - [9998] ne sait pas
 - [9999] refus
- 49a. *Si «refus», relancer de manière suivante:*
Pour nous permettre une meilleure évaluation statistique de notre étude, il est important pour nous de pouvoir relever votre revenu mensuel approximatif. Vous pouvez être assuré que cette donnée sera elle aussi traitée de manière absolument confidentielle et anonyme.

Vous pouvez m'indiquer votre revenu mensuel net (y compris les rentes/suppléments d'Etat ou privés) sous forme de tranche de 1000 francs

- [0000] pas de revenu, travaille sans salaire
- [1] jusqu'à 1000
- [2] 1001-2000
- [3] 2001-3000
- [4] 3001-4000
- [5] 4001-5000
- [6] 5001-6000
- [7] 6001-7000
- [8] 7001-8000
- [9] 8001-9000
- [10] 9001-10 000
- [11] plus de 10 000
- [9998] ne sait pas
- [9999] refus

A.5 ANNEXE STATISTIQUE

Les résultats d'analyses bi-variées reportés dans le texte sont significatifs au niveau de 5%. Pour les données continues, les tests de signifiacnce reposent sur une analyse de variances. Pour les données catégorielles, des tests du chi-carré ont été effectués.

A.5.1 Tableaux relatifs aux analyses du chapitre 4

Pratiques spatiales (section 4.2)

Une mesure intégrée de la mobilité spatiale a été créée sur la base d'une analyse factorielle, regroupant les items concernant la mobilité spatiale professionnelle et non professionnelle (tab. A.4).

Tableau A.4 Pratiques spatiales pour motifs professionnels et non professionnels, coefficients de saturation (analyse des composantes principales).

	Facteur 1 «Mobilité spatiale»
Trajets de la pendularité professionnelle (tab. 3.3)	0,134
Déplacements pour achats, shopping (Q.41a)	0,748
Déplacements pour loisirs (Q.41b)	0,815
Déplacements pour activités associatives (Q41.c)	0,685
Déplacements pour voir amis ou famille (Q.41d)	0,648
Variance expliquée	42,6%

Liens affectifs avec les différents territoires (section 4.4)

Les analyses multivariées du sentiment d'attachement à différents territoires visent principalement à tester l'hypothèse d'une influence des caractéristiques de l'architecture institutionnelle, opérationnalisée par l'indice de consolidation institutionnelle (voir tab. 2.2). D'autres variables sont également susceptibles de jouer un rôle sur cet attachement. Partant, les modèles de régression retenus contrôlent en outre l'effet de variables socio-démographiques (âge, sexe, formation), du statut d'occupation du logement (propriétaire ou non), de la durée de résidence dans la commune actuelle (en années), de la taille de la commune de résidence (en nombre d'habitants), du type de commune de résidence (ville-centre ou commune de la couronne), ainsi que de la région linguistique (alémanique ou latine).

Tableau A.5 Variables explicatives de l'attachement à la commune de résidence (régression linéaire multiple).

Niveau des variables	Variables indépendantes dans le modèle	Coefficients standardisés (beta)	Niveau de signifiante (p)
Individus	Age	0,037	0,130
	Sexe (homme)	-0,046	0,034
	Formation	-0,006	0,786
	Durée de résidence	0,290	0,000
	Statut d'occupation du logement (propriétaire)	0,059	0,009
	Mobilité spatiale	0,023	0,281
Communes	Taille de la commune	-0,031	0,291
	Type (ville-centre)	0,106	0,000
Agglomérations	Région linguistique (all.)	0,061	0,008
	Indice de consolidation institutionnelle	-0,016	0,447

Variable dépendante: Attachement à la commune (Q.8a).

Significativité du modèle (Anova) = 0,000. Variance expliquée (R²): 11,7%.

Tableau A.6 Variables explicatives de l'attachement à l'agglomération (régression linéaire multiple).

Niveau des variables	Variables indépendantes dans le modèle	Coefficients standardisés (beta)	Niveau de signifiante (p)
Individus	Age	0,106	0,000
	Sexe (homme)	0,017	0,427
	Formation	-0,018	0,426
	Statut d'occupation du logement (propriétaire)	0,149	0,000
	Durée de résidence	0,041	0,079
	Mobilité spatiale	0,110	0,000
Communes	Taille de la commune	-0,077	0,010
	Type (ville-centre)	-0,067	0,023
Agglomérations	Région linguistique (all.)	-0,024	0,312
	Indice de consolidation institutionnelle	-0,026	0,235

Variable dépendante: Attachement à l'agglomération (Q.8b).

Significativité du modèle (Anova) = 0,000. Variance expliquée (R²): 9,0%.

Tableau A.7 Variables explicatives de l'attachement au canton (régression linéaire multiple).

Niveau des variables	Variables indépendantes dans le modèle	Coefficients standardisés (beta)	Niveau de signifiante (p)
Individus	Age	0,161	0,000
	Sexe (homme)	-0,064	0,004
	Formation	-0,044	0,054
	Statut d'occupation du logement (propriétaire)	0,001	0,965
	Durée de résidence	0,020	0,392
	Mobilité spatiale	0,091	0,000
Communes	Taille de la commune	-0,001	0,970
	Type (ville-centre)	-0,070	0,018
Agglomérations	Région linguistique (all.)	-0,095	0,000
	Indice de consolidation institutionnelle	-0,063	0,004

Variable dépendante: Attachement au canton (Q.8c).

Significativité du modèle (Anova) = 0,000. Variance expliquée (R²): 7,0%.

Tableau A.8 Variables explicatives de l'identification avec l'agglomération (régression linéaire multiple).

Niveau des variables	Variables indépendantes dans le modèle	Coefficients standardisés (beta)	Niveau de signifiante (p)
Individus	Age	0,074	0,004
	Sexe (homme)	0,018	0,418
	Formation	0,020	0,378
	Statut d'occupation du logement (propriétaire)	0,001	0,980
	Durée de résidence	0,002	0,937
	Mobilité spatiale	0,097	0,000
Communes	Taille de la commune	-0,150	0,000
	Type (ville-centre)	0,120	0,000
Agglomérations	Région linguistique (all.)	0,085	0,000
	Indice de consolidation institutionnelle	0,064	0,005

Variable dépendante: Sentiment d'appartenir à l'agglomération (Q.7).

Significativité du modèle (Anova) = 0,000. Variance expliquée (R^2): 3,4%.

A.5.2 Tableaux relatifs aux analyses du chapitre 5

Les analyses multivariées concernant le rapport des usagers aux services métropolitains visent à tester les hypothèses générales découlant des différentes écoles de pensée sur la gestion des espaces d'agglomération. Les principales variables indépendantes sont la taille des unités gouvernementales (opérationnalisée par la population des communes), le degré de consolidation institutionnelle des agglomérations (opérationnalisé par l'indice de consolidation, voir tab. 2.2), ainsi que le caractère gouvernemental ou «gouvernancier» du mécanisme de gestion régionale (opérationnalisé par l'indice de régionalisme, voir sect. 3.5). Mis à part ces trois principales variables indépendantes, un certain nombre de variables de contrôle ont été retenues, qui sont également susceptibles de jouer un rôle pour le rapport des usagers aux services métropolitains. Au niveau des variables individuelles, ce sont les aspects socio-démographiques (âge, sexe, niveau de formation), la durée de résidence dans la commune actuelle, ainsi que la mobilité spatiale dans l'agglomération. Concernant les variables de contrôle relatives au contexte, nous allons considérer le type de communes dans lequel les répondants vivent (ville-centre contre communes de la couronne de l'agglomération), ainsi que la région linguistique (agglomérations alémaniques contre agglomérations latines). De plus, vu l'argument des tenants de l'approche par le choix rationnel, selon lequel la perception des prestations des services par les usagers doit être considérée en rapport avec le prix de ces derniers, le taux de l'impôt communal – indexé à la moyenne de l'agglomération (voir tab. 2.6) – est également pris en compte.

Performance du niveau / problèmes des services métropolitains (§ 5.2.1)

Pour une mesure intégrée de la perception du niveau des services, respectivement des problèmes auxquels les services sont censés répondre, une analyse factorielle a été effectuée (tab. A.9).

Tableau A.9 Perception du niveau des services/des problèmes, coefficients de saturation (analyse des composantes principales).

Q17: «Y a-t-il beaucoup ou peu de...»	Facteur 1 «Niveau des services»	Facteur 2 «Niveau des problèmes»
Transports publics (Q.17a)	0,773	-0,146
Equipements culturels (Q.17b)	0,800	-0,195
Problèmes avec la qualité de l'eau du robinet (Q.17e)	0,022	0,869
Problèmes de drogue (Q.17f)	0,495	0,505
Variance expliquée	36,49%	27,36%

Tableau A.10 Variables explicatives de la perception du niveau des services (régression linéaire multiple).

Niveau des variables	Variables indépendantes dans le modèle	Coefficients standardisés (beta)	Niveau de signifiante (p)
Individus	Age	0,044	0,057
	Sexe (homme)	0,020	0,327
	Formation	0,031	0,130
	Durée de résidence	-0,024	0,235
	Mobilité spatiale	0,069	0,003
Communes	Taille de la commune	0,081	0,033
	Taux d'imposition	-0,004	0,860
	Type (ville-centre)	0,275	0,000
Agglomérations	Région linguistique (all.)	0,459	0,000
	Indice de consolidation institutionnelle	-0,011	0,818
	Indice de régionalisme	0,075	0,292

Variable dépendante: Niveau des services (score factoriel).

Significativité du modèle (Anova) = 0,000. Variance expliquée (R²): 32,4%.

Tableau A.11 Variables explicatives de la perception du niveau des problèmes (régression linéaire multiple).

Niveau des variables	Variables indépendantes dans le modèle	Coefficients standardisés (beta)	Niveau de signifiacnce (p)
Individus	Age	0,070	0,004
	Sexe (homme)	-0,058	0,007
	Formation	-0,198	0,000
	Durée de résidence	0,026	0,239
	Mobilité spatiale	-0,010	0,697
Communes	Taille de la commune	-0,021	0,608
	Taux d'imposition	0,010	0,695
	Type (ville-centre)	0,024	0,434
Agglomérations	Région linguistique (all.)	-0,202	0,000
	Indice de consolidation institutionnelle	-0,046	0,361
	Indice de régionalisme	0,035	0,636

Variable dépendante: Niveau des problèmes (score factoriel).

Significativité du modèle (Anova) = 0,000. Variance expliquée (R²): 11,3%.

Perception de la gestion des services (§ 5.2.2)

La mesure intégrée de l'ouverture des responsables des services dans les différents domaines est basée sur une analyse factorielle des items correspondants dans le questionnaire (tab. A.12).

Tableau A.12 Perception de l'ouverture des responsables des services aux besoins des usagers, coefficients de saturation (analyse des composantes principales).

	Facteur 1 «Ouverture des responsables»
Transports publics (Q.20a)	0,479
Approvisionnement en eau potable (Q.20b)	0,396
Equipements culturels (Q.20b)	0,443
Prise en charge toxicomanes (Q.17f)	0,487
Variance expliquée	45,13%

Tableau A.13 Variables explicatives de l'ouverture des responsables des services aux besoins des usagers (régression linéaire multiple).

Niveau des variables	Variabiles indépendantes dans le modèle	Coefficients standardisés (beta)	Niveau de signification (p)
Individus	Age	0,102	0,000
	Sexe (homme)	0,007	0,745
	Formation	-0,052	0,021
	Durée de résidence	0,036	0,105
	Mobilité spatiale	0,086	0,001
Communes	Taille de la commune	0,123	0,003
	Taux d'imposition	-0,077	0,004
	Type (ville-centre)	0,051	0,108
Agglomérations	Région linguistique (all.)	0,201	0,001
	Indice de consolidation institutionnelle	-0,064	0,211
	Indice de régionalisme	0,101	0,188

Variable dépendante: Ouverture des responsables (score factoriel).

Signification du modèle (Anova) = 0,000. Variance expliquée (R²): 7,0%.

Quant à la satisfaction générale des usagers de la gestion des services dans les différents domaines, c'est également une analyse factorielle sur les items correspondants dans le questionnaire qui a permis de construire une mesure intégrée (tab. A.14).

Tableau A.14 Satisfaction globale de la gestion des services dans les différents domaines, coefficients de saturation (analyse des composantes principales).

	Facteur 1 «Satisfaction globale avec gestion des services»
Transports publics (Q.18a)	0,680
Approvisionnement en eau potable (Q.18b)	0,574
Equipements culturels (Q.18c)	0,709
Prise en charge toxicomanes (Q.118d)	0,605
Variance expliquée	41,52%

Tableau A.15 Variables explicatives de la satisfaction de la gestion des services (régression linéaire multiple).

Niveau des variables	Variables indépendantes dans le modèle	Coefficients standardisés (beta)	Niveau de signifiante (p)
Individus	Age	0,133	0,000
	Sexe (homme)	0,018	0,402
	Formation	0,014	0,513
	Durée de résidence	-0,015	0,488
	Mobilité spatiale	0,043	0,072
Communes	Taille de la commune	0,086	0,027
	Taux d'imposition	-0,077	0,002
	Type (ville-centre)	0,101	0,001
Agglomérations	Région linguistique (all.)	0,197	0,000
	Indice de consolidation institutionnelle	0,123	0,012
	Indice de régionalisme	-0,099	0,176

Variable dépendante: Satisfaction avec la gestion des services (score factoriel).
Signifiante du modèle (Anova) = 0,000. Variance expliquée (R²): 15,0%.

Réactions face aux insatisfactions (§ 5.3.2)

Les variables dépendantes *Exit*, *Voice*, *Loyalty* et *Neglect* correspondent au nombre de fois qu'un individu cite le comportement respectif dans un des quatre domaines de services étudiés.

Tableau A.16 Variables explicatives de la réaction *Exit* (régression linéaire multiple).

Niveau des variables	Variables indépendantes dans le modèle	Coefficients standardisés (beta)	Niveau de signifiante (p)
Individus	Age	-0,058	0,025
	Sexe (homme)	0,012	0,594
	Formation	0,001	0,958
	Durée de résidence	-0,015	0,558
	Mobilité spatiale	0,005	0,842
Communes	Taille de la commune	-0,017	0,694
	Taux d'imposition	0,009	0,738
	Type (ville-centre)	0,019	0,554
Agglomérations	Région linguistique (all.)	-0,074	0,223
	Indice de consolidation institutionnelle	0,149	0,004
	Indice de régionalisme	-0,054	0,492

Variable dépendante: Nombre individuels de comportements *Exit*.
Signifiante du modèle (Anova) = 0,000. Variance expliquée (R²): 2,0%.

Tableau A.17 Variables explicatives de la réaction *Voice* (régression linéaire multiple).

Niveau des variables	Variabiles indépendantes dans le modèle	Coefficients standardisés (beta)	Niveau de signification (p)
Individus	Age	0,090	0,000
	Sexe (homme)	-0,082	0,000
	Formation	0,043	0,064
	Durée de résidence	-0,019	0,454
	Mobilité spatiale	0,075	0,001
Communes	Taille de la commune	-0,026	0,530
	Taux d'imposition	0,036	0,187
	Type (ville-centre)	-0,047	0,149
Agglomérations	Région linguistique (all.)	0,125	0,039
	Indice de consolidation institutionnelle	-0,110	0,035
	Indice de régionalisme	0,060	0,438

Variable dépendante: Nombre individuels de comportements *Voice*.

Signification du modèle (Anova) = 0,000. Variance expliquée (R^2): 3,0%.

Tableau A.18 Variables explicatives de la réaction *Loyalty* (régression linéaire multiple).

Niveau des variables	Variabiles indépendantes dans le modèle	Coefficients standardisés (beta)	Niveau de signification (p)
Individus	Age	-0,050	0,053
	Sexe (homme)	0,019	0,394
	Formation	-0,011	0,649
	Durée de résidence	0,038	0,146
	Mobilité spatiale	-0,046	0,044
Communes	Taille de la commune	0,087	0,038
	Taux d'imposition	-0,063	0,021
	Type (ville-centre)	0,068	0,037
Agglomérations	Région linguistique (all.)	0,021	0,728
	Indice de consolidation institutionnelle	-0,011	0,834
	Indice de régionalisme	0,049	0,535

Variable dépendante: Nombre individuels de comportements *Loyalty*.

Signification du modèle (Anova) = 0,000. Variance expliquée (R^2): 2,1%.

Tableau A.19 Variables explicatives de la réaction *Neglect* (régression linéaire multiple).

Niveau des variables	Variabiles indépendantes dans le modèle	Coefficients standardisés (beta)	Niveau de signifiante (p)
Individus	Age	-0,055	0,034
	Sexe (homme)	0,018	0,421
	Formation	-0,018	0,446
	Durée de résidence	0,021	0,423
	Mobilité spatiale	-0,031	0,182
Communes	Taille de la commune	0,013	0,759
	Taux d'imposition	-0,026	0,345
	Type (ville-centre)	0,003	0,934
Agglomérations	Région linguistique (all.)	-0,068	0,266
	Indice de consolidation institutionnelle	0,065	0,217
	Indice de régionalisme	-0,042	0,592

Variable dépendante: Nombre individuels de comportements *Neglect*.

Signifiante du modèle (Anova) = 0,414. Variance expliquée (R^2): 0,6%.

A.5.3 Tableaux relatifs aux analyses du chapitre 6

Les analyses multivariées présentées ci-dessous visent à tester les hypothèses générales concernant les relations entre citoyens et institutions politiques. Les principales variables indépendantes sont la taille des unités gouvernementales (opérationnalisée par la population des communes), le degré de consolidation institutionnelle des agglomérations (opérationnalisée par l'indice de consolidation, voir tab. 2.2), ainsi que la correspondance aux préceptes du nouveau régionalisme des mécanismes de gestion régionale (opérationnalisé par l'indice de régionalisme, voir sect. 3.5). Mis à part ces trois principales variables indépendantes, un certain nombre de variables de contrôle, susceptibles d'influencer le rapport des citoyens aux institutions, ont été retenues. Plus précisément sur le plan des caractéristiques individuelles, ce sont les aspects socio-démographiques (âge, sexe, niveau de formation), la durée de résidence dans la commune actuelle, ainsi que la mobilité spatiale dans l'agglomération. Au niveau des variables contextuelles, nous avons contrôlé le type de communes (ville-centre contre communes de la couronne de l'agglomération), ainsi que la région linguistique (agglomérations alémaniques contre agglomérations latines).

Perception des politiciens et des processus politiques en général (§ 6.2.1)

Par le biais d'une analyse factorielle, les réponses sur les politiciens et les processus en général ont été transformées en un indicateur unique (tab. A.20).

Tableau A.20 Perception des politiciens et des processus politiques en général, coefficients de saturation (analyse des composantes principales).

	Facteur 1 «Perception du politique en général»
«Les politiciens s'occupent généralement assez peu de ce que pensent les gens comme moi» (Q.31a)	0,697
«Les gens comme moi n'ont pas de grosse influence sur ce que font le parlement et le gouvernement» (Q.31b)	0,727
«La politique est devenue si compliquée que les gens comme moi ne comprennent en fait plus ce qui s'y passe» (Q.31c)	0,567
«Il ne sert pas à grand-chose de s'unir avec d'autres pour lutter politiquement en faveur d'une certaine cause» (Q.31d)	0,642
Variance expliquée	43,69%

Tableau A.21 Variables explicatives de la perception du politique en général (régression linéaire multiple).

Niveau des variables	Variables indépendantes dans le modèle	Coefficients standardisés (beta)	Niveau de signification (p)
Individus	Age	0,070	0,004
	Sexe (homme)	-0,058	0,007
	Formation	-0,199	0,000
	Durée de résidence	-0,009	0,702
	Mobilité spatiale	0,025	0,241
Communes	Taille de la commune	-0,014	0,704
	Type (ville-centre)	0,023	0,462
Agglomérations	Région linguistique (all.)	-0,200	0,001
	Indice de consolidation institutionnelle	-0,046	0,353
	Indice de régionalisme	0,041	0,571

Variable dépendante: Perception du politique en général (score factoriel).

Signification du modèle (Anova) = 0,000. Variance expliquée (R^2): 11,3%.

L'image des autorités locales (§ 6.2.2)

Une analyse factorielle a transformé les différents items concernant la perception des autorités locales en un indicateur unique (tab. A.21).

Tableau A.22 Perception des autorités locales, coefficients de saturation (analyse des composantes principales).

	Facteur 1 «Image des autorités locales»
«Ils sont à l'écoute des citoyens» (Q.29a)	0,824
«Ils font une gestion rigoureuse» (Q.29b)	0,789
«Ils méritent la confiance des habitants» (Q.29c)	0,851
«Ils mènent une bonne politique d'information» (Q.29d)	0,764
Variance expliquée	65,26%

Tableau A.23 Variables explicatives de l'image des autorités locales (régression linéaire multiple).

Niveau des variables	Variables indépendantes dans le modèle	Coefficients standardisés (beta)	Niveau de signifiante (p)
Individus	Age	0,117	0,000
	Sexe (homme)	0,021	0,339
	Formation	-0,054	0,013
	Durée de résidence	-0,049	0,045
	Mobilité spatiale	-0,012	0,566
Communes	Taille de la commune	-0,097	0,007
	Type (ville-centre)	-0,107	0,000
Agglomérations	Région linguistique (all.)	0,251	0,000
	Indice de consolidation institutionnelle	0,018	0,724
	Indice de régionalisme	-0,048	0,513

Variable dépendante: Image des autorités locales (score factoriel).

Signifiante du modèle (Anova) = 0,000. Variance expliquée (R^2): 11,6%.

*Pendularité et intérêt pour la vie locale (§ 6.3.1)***Tableau A.24** Variables explicatives de l'intérêt pour la politique communale (régression linéaire multiple).

Niveau des variables	Variabes indépendantes dans le modèle	Coefficients standardisés (beta)	Niveau de signifiante (p)
Individus	Age	0,253	0,000
	Sexe (homme)	0,010	0,653
	Formation	0,136	0,000
	Durée de résidence	0,105	0,000
	Mobilité spatiale	0,028	0,200
Communes	Taille de la commune	0,013	0,719
	Type (ville-centre)	0,020	0,507
Agglomérations	Région linguistique (all.)	0,224	0,000
	Indice de consolidation institutionnelle	-0,114	0,021
	Indice de régionalisme	0,115	0,114

Variable dépendante: Intérêt pour la vie politique communale (Q.9a).

Signifiante du modèle (Anova) = 0,000. Variance expliquée (R²): 12,9%.

*Intérêt porté à la vie politique des autres communes (§ 6.3.2)***Tableau A.25** Variables explicatives de l'intérêt pour la politique des autres communes de l'agglomération (régression linéaire multiple).

Niveau des variables	Variabes indépendantes dans le modèle	Coefficients standardisés (beta)	Niveau de signifiante (p)
Individus	Age	0,206	0,000
	Sexe (homme)	0,015	0,481
	Formation	0,129	0,000
	Durée de résidence	0,016	0,521
	Mobilité spatiale	0,071	0,001
Communes	Taille de la commune	-0,158	0,000
	Type (ville-centre)	-0,018	0,565
Agglomérations	Région linguistique (all.)	0,041	0,481
	Indice de consolidation institutionnelle	-0,070	0,163
	Indice de régionalisme	-0,082	0,263

Variable dépendante: Intérêt pour la vie politique des autres communes (Q.9A/Q.9B).

Signifiante du modèle (Anova) = 0,000. Variance expliquée (R²): 10,9%.

*Participation électorale (§ 6.4.1)***Tableau A.26** Variables explicatives du taux de participation autodéclaré (régression linéaire multiple).

Niveau des variables	Variabes indépendantes dans le modèle	Coefficients standardisés (beta)	Niveau de signifiante (p)
Individus	Age	0,232	0,000
	Sexe (homme)	-0,002	0,919
	Formation	0,220	0,000
	Durée de résidence	0,104	0,000
	Mobilité spatiale	0,035	0,103
Communes	Taille de la commune	0,052	0,141
	Type (ville-centre)	-0,057	0,059
Agglomérations	Région linguistique (all.)	0,232	0,000
	Indice de consolidation institutionnelle	-0,212	0,000
	Indice de régionalisme	0,220	0,002

Variable dépendante: Taux de participation électorale autodéclaré (Q.26).

Signifiante du modèle (Anova) = 0,000. Variance expliquée (R²): 13,1%.

*Autres activités politiques (§ 6.4.2)***Tableau A.27** Variables explicatives de la fréquence de la prise de contact avec les autorités (régression linéaire multiple).

Niveau des variables	Variabes indépendantes dans le modèle	Coefficients standardisés (beta)	Niveau de signifiante (p)
Individus	Age	0,119	0,000
	Sexe (homme)	0,064	0,004
	Formation	0,120	0,000
	Durée de résidence	0,030	0,232
	Mobilité spatiale	0,086	0,000
Communes	Taille de la commune	-0,042	0,257
	Type (ville-centre)	-0,058	0,067
Agglomérations	Région linguistique (all.)	0,211	0,000
	Indice de consolidation institutionnelle	-0,101	0,049
	Indice de régionalisme	0,078	0,297

Variable dépendante: Contacter les autorités (Q.25f).

Signifiante du modèle (Anova) = 0,000. Variance expliquée (R²): 6,6%.

Tableau A.28 Variables explicatives de la fréquence de participation à une assemblée politique (régression linéaire multiple).

Niveau des variables	Variables indépendantes dans le modèle	Coefficients standardisés (beta)	Niveau de signifiante (p)
Individus	Age	0,141	0,000
	Sexe (homme)	0,070	0,002
	Formation	0,126	0,000
	Durée de résidence	0,027	0,292
	Mobilité spatiale	0,063	0,005
Communes	Taille de la commune	-0,017	0,649
	Type (ville-centre)	-0,096	0,002
Agglomérations	Région linguistique (all.)	0,157	0,007
	Indice de consolidation institutionnelle	-0,179	0,000
	Indice de régionalisme	0,112	0,131

Variable dépendante: Participer à une assemblée politique (Q.25c).

Signifiante du modèle (Anova) = 0,000. Variance expliquée (R²): 7,3%.

Voter «par les pieds»? (§ 6.4.3)

Afin de contrôler l'effet des différents niveaux d'imposition entre les communes, le taux d'imposition, indexé à la moyenne de l'agglomération, a été retenu comme variable de contrôle supplémentaire (tab. A.29).

Tableau A.29 Variables explicatives de la perception du rapport entre qualité de vie et niveau de l'imposition communal (régression linéaire multiple).

Niveau des variables	Variables indépendantes dans le modèle	Coefficients standardisés (beta)	Niveau de signifiante (p)
Individus	Age	-0,049	0,079
	Sexe (homme)	0,001	0,966
	Formation	-0,043	0,087
	Durée de résidence	0,059	0,038
	Mobilité spatiale	-0,036	0,151
Communes	Taille de la commune	0,256	0,000
	Taux d'imposition	-0,157	0,000
	Type (ville-centre)	-0,049	0,166
Agglomérations	Région linguistique (all.)	0,162	0,015
	Indice de consolidation institutionnelle	-0,059	0,309
	Indice de régionalisme	0,205	0,017

Variable dépendante: Rapport entre qualité de vie et impôts communaux (Q.35).

Signifiante du modèle (Anova) = 0,000. Variance expliquée (R²): 4,7%.

Satisfaction avec le fonctionnement de la démocratie (6.5.1)

Tableau A.30 Variables explicatives de la satisfaction avec le fonctionnement de la démocratie dans la commune (régression linéaire multiple).

Niveau des variables	Variables indépendantes dans le modèle	Coefficients standardisés (beta)	Niveau de signifiante (p)
Individus	Age	0,057	0,028
	Sexe (homme)	0,056	0,014
	Formation	0,004	0,849
	Durée de résidence	-0,001	0,964
	Mobilité spatiale	-0,023	0,312
Communes	Taille de la commune	-0,108	0,004
	Type (ville-centre)	0,021	0,506
Agglomérations	Région linguistique (all.)	-0,100	0,099
	Indice de consolidation institutionnelle	0,278	0,000
	Indice de régionalisme	-0,313	0,000

Variable dépendante: Satisfaction avec le fonctionnement de la démocratie dans la commune (Q.28).

Signifiante du modèle (Anova) = 0,000. Variance expliquée (R^2): 4,1%.

A.5.4 Tableaux relatifs aux analyses du chapitre 7

Contrairement aux chapitres précédents, les hypothèses sous-jacentes aux analyses multivariées présentées dans ce chapitre ne découlent pas de l'une ou l'autre école de pensée à propos des questions d'agglomération. Plus simplement, elles visent à révéler si ce sont des facteurs individuels sociologiques ou alors des facteurs liés au contexte – et partant susceptibles à un changement – qui déterminent la résonance du débat politique sur les enjeux d'agglomération, respectivement, l'attitude face à d'éventuelles réformes. Partant, les modèles de régression retenus reprennent les variables indépendantes individuelles et contextuelles qui ont été utilisées également pour les analyses dans les chapitres précédents. Simplement, dans la mesure où un clivage gauche-droite paraît transcender le débat sur les enjeux d'agglomération, le placement sur l'échelle gauche-droite a également été retenu.

*Résonance des arguments du débat politique (sect. 7.2)***Tableau A.31** Variables explicatives de l'opinion selon laquelle les charges de centre existent (régression linéaire multiple).

Niveau des variables	Variables indépendantes dans le modèle	Coefficients standardisés (beta)	Niveau de signifiante (p)
Individus	Age	0,072	0,006
	Sexe (homme)	-0,046	0,042
	Formation	0,092	0,000
	Durée de résidence	0,007	0,774
	Echelle gauche-droite	-0,104	0,000
	Mobilité spatiale	0,015	0,513
Communes	Taille de la commune	0,018	0,674
	Taux d'imposition	0,152	0,000
	Type (ville-centre)	0,066	0,045
Agglomérations	Région linguistique (all.)	0,227	0,000
	Indice de consolidation	-0,010	0,844
	Indice de régionalisme	0,068	0,389

Variable dépendante: Existence des charges de centre (score factoriel).

Signifiante du modèle (Anova) = 0,000. Variance expliquée (R²): 10,3%.

Tableau A.32 Variables explicatives de l'opinion selon laquelle le problème des charges de centre est exagéré (régression linéaire multiple).

Niveau des variables	Variables indépendantes dans le modèle	Coefficients standardisés (beta)	Niveau de signifiante (p)
Individus	Age	0,108	0,000
	Sexe (homme)	-0,028	0,220
	Formation	-0,154	0,000
	Durée de résidence	-0,059	0,023
	Echelle gauche-droite	0,072	0,002
	Mobilité spatiale	0,056	0,014
Communes	Taille de la commune	-0,090	0,034
	Taux d'imposition	0,076	0,005
	Type (ville-centre)	-0,074	0,023
Agglomérations	Région linguistique (all.)	-0,125	0,038
	Indice de consolidation	0,004	0,932
	Indice de régionalisme	0,035	0,651

Variable dépendante: Charges de centre exagérées (score factoriel).

Signifiante du modèle (Anova) = 0,000. Variance expliquée (R²): 11,0%.

Perception des réponses existantes (sect. 7.3)

Tableau A.33 Variables explicatives du degré d'information sur la péréquation financière dans l'agglomération (régression linéaire multiple).

Niveau des variables	Variables indépendantes dans le modèle	Coefficients standardisés (beta)	Niveau de signifiante (p)
Individus	Age	-0,203	0,000
	Sexe (homme)	-0,110	0,000
	Formation	-0,116	0,000
	Durée de résidence	-0,036	0,179
	Echelle gauche-droite	0,007	0,754
	Mobilité spatiale	-0,079	0,001
Communes	Taille de la commune	0,010	0,816
	Taux d'imposition	0,027	0,336
	Type (ville-centre)	-0,011	0,740
Agglomérations	Région linguistique (all.)	0,013	0,833
	Indice de consolidation	0,085	0,107
	Indice de régionalisme	0,053	0,512

Variable dépendante: Sentiment d'information sur la péréquation financière (Q.15).
Signifiante du modèle (Anova) = 0,000. Variance expliquée (R²): 9,3%.

Tableau A.34 Variables explicatives de l'appréciation du fonctionnement de la péréquation financière dans l'agglomération (régression linéaire multiple).

Niveau des variables	Variables indépendantes dans le modèle	Coefficients standardisés (beta)	Niveau de signifiante (p)
Individus	Age	-0,043	0,234
	Sexe (homme)	0,015	0,640
	Formation	-0,003	0,917
	Durée de résidence	-0,072	0,047
	Echelle gauche-droite	-0,009	0,789
	Mobilité spatiale	-0,073	0,027
Communes	Taille de la commune	0,050	0,403
	Taux d'imposition	0,090	0,018
	Type (ville-centre)	-0,033	0,474
Agglomérations	Région linguistique (all.)	0,044	0,616
	Indice de consolidation	0,134	0,075
	Indice de régionalisme	0,108	0,353

Variable dépendante: Appréciation du fonctionnement de la péréquation financière (Q.16).
Signifiante du modèle (Anova) = 0,000. Variance expliquée (R²): 7,8%.

Tableau A.35 Degré d'information sur les dispositifs de coopération supracommunale, coefficients de saturation (analyse des composantes principales).

«Vous sentez-vous informé sur la collaboration entre les communes en matière de...»	Facteur 1 «Visibilité des dispositifs de coopération»
Transports publics (Q.22a)	0,779
Eau potable (Q.22b)	0,787
Offre culturelle (Q.22c)	0,791
Prise en charge de toxicomanes (Q.22d)	0,771
Variance expliquée	61,17%

Tableau A.36 Variables explicatives de l'appréciation du fonctionnement de la péréquation financière dans l'agglomération (régression linéaire multiple).

Niveau des variables	Variabiles indépendantes dans le modèle	Coefficients standardisés (beta)	Niveau de signifiante (p)
Individus	Age	0,187	0,000
	Sexe (homme)	0,071	0,002
	Formation	0,036	0,116
	Durée de résidence	0,085	0,001
	Echelle gauche-droite	-0,023	0,318
Communes	Mobilité spatiale	0,095	0,000
	Taille de la commune	-0,043	0,308
	Taux d'imposition	0,001	0,956
	Type (ville-centre)	0,013	0,696
Agglomérations	Région linguistique (all.)	0,005	0,937
	Indice de consolidation institutionnelle	-0,244	0,000
	Indice de régionalisme	0,172	0,026

Variable dépendante: Visibilité des dispositifs de coopération intercommunale (score factoriel).

Signifiante du modèle (Anova) = 0,000. Variance expliquée (R^2): 12,7%.

Tableau A.37 Variables explicatives de l'attitude favorable au changement du statu quo de l'agencement institutionnel dans l'agglomération (régression logistique).

Niveau des variables	Variabiles indépendantes dans le modèle	Coefficients standardisés (beta)	Niveau de signifiante (p)
Individus	Age	0,998	0,655
	Sexe (femme)	0,836	0,072
	Formation	1,046	0,005
	Durée de résidence	0,992	0,034
	Placement sur l'échelle gauche-droite	0,949	0,026
	Mobilité spatiale	1,055	0,288
Communes	Taille de la commune	1,000	0,559
	Taux d'imposition	1,011	0,013
	Type (couronne)	0,709	0,018
Agglomérations	Région linguistique (latine)	1,898	0,016
	Indice de consolidation institutionnelle	0,106	0,429
	Indice de régionalisme	1,118	0,644

Variable dépendante: Visibilité des dispositifs de coopération intercommunale (score factoriel).

Signifiante du modèle (Anova) = 0,000. Variance expliquée (R^2): 12,7%.

BIBLIOGRAPHIE

ADVISORY COMMISSION ON INTERGOVERNMENTAL RELATIONS (1966), *Metropolitan America: Challenge to Federalism*, Advisory Commission on Intergovernmental Relations, Washington D.C.

ARN, D. ET FRIEDERICH, U. (1994), *Gemeindeverbindungen in der Agglomeration*, NFP «Stadt und Verkehr», Zürich.

BADIE, B. (1995), *La fin des territoires*, Fayard, Paris.

BAGNASCO, A. ET LE GALÈS, P. (1997), *Villes en Europe*, La Découverte, Rapport Paris.

BASSAND, M. (1990), *Culture et régions d'Europe*, Presses polytechniques et universitaires romandes, Lausanne.

BASSAND, M. (1996), «La métropolisation et ses acteurs», in C. Jaccoud, M. Schuler; M. Bassand (sous la direction de), *Raisons et déraisons de la ville. Approches du champ urbain*, Lausanne, Presses polytechniques et universitaires romandes, pp. 69-81.

BASSAND, M. (1997), *Métropolisation et inégalités sociales*, Presses polytechniques et universitaires romandes, Lausanne.

BASSAND, M. (2001), «Métropoles et métropolisation», in M. Bassand, V. Kaufmann; D. Joye (sous la direction de), *Enjeux de la sociologie*

urbaine, Lausanne, Presses polytechniques et universitaires romandes, pp. 3-16.

BASSAND, M. (2004), *La métropolisation de la Suisse*, Presses polytechniques et universitaires romandes, Lausanne.

BASSAND, M., BRULHARD, M.-C., HAINARD, F. ET SCHULER, M. (1985), *Les Suisses entre la mobilité et la sédentarité*, Presses polytechniques et universitaires romandes, Lausanne.

BASSAND, M., COMPAGNON, A., JOYE, D., STEIN, V. ET GÜLLER, P. (2001), *Vivre et créer l'espace public*, Presses polytechniques et universitaires romandes, Lausanne.

BENZ, A. (2001), «Vom Stadt-Umland-Verband zu Regional Governance in Stadtregionen», *Deutsche Zeitschrift für Kommunalwissenschaft*, vol. 40, n°2, pp. 55-71.

BOURQUIN, J.-C. (1999), *Indicateurs des dépenses publiques pour la culture*, Office fédéral de la statistique, Neuchâtel.

BOYNE, G. (1995), «Population size and economies of scale in local government», *Policy and Politics*, vol. 23, n°3, pp. 21-222.

BRENNER, N. (2002), «Decoding the newest metropolitan regionalism in the USA: a critical overview», *Cities*, vol. 19, n°1, pp. 3-21.

BRENNER, N. (2003), «Standortpolitik, state rescaling and the new metropolitan governance in Western Europe», *DISP*, vol. 152, n°1, pp. 15-25.

COMMITTEE ON ECONOMIC DEVELOPMENT (1970), *Reshaping government in metropolitan areas*, Committee on Economic Development, New York.

CONSEIL FÉDÉRAL SUISSE (1999), *Rapport sur les centres urbains*, Office fédéral du développement territorial et Secrétariat d'Etat à l'économie, Berne.

CONSEIL FÉDÉRAL SUISSE (2001), *Politique des agglomérations de la Confédération*, Office fédéral du développement territorial et Secrétariat d'Etat à l'économie, Berne.

CUNHA, A. ET SCHULER, M. (2001), «Métropolisation, changement de régime d'urbanisation et fragmentation de l'espace: enjeux de la gouvernance des agglomérations en Suisse», *Revue suisse de science politique*, vol. 7, n°4, pp. 121-124.

DAHL, R. A. (1967), «The city in the future of democracy», *American Political Science Review*, vol. 61, n° December, pp. 953-970.

DAHL, R. A. (1994), «A democratic dilemma: system effectiveness versus citizen participation», *Political Science Quarterly*, vol. 1994, n°1, pp. 23-34.

DELGRANDE, M., FARAGO, P., KLÖTI, U., KRIESI, H., LINDER, W., NABHOLZ, R., SCHLOETH, D. ET WERNLI, B. (1995), «Eidgenössische Wahlen 1995 – Befragung der Wählerinnen und Wähler nach den Wahlen (jeu de données informatique)».

DOWNS, A. (1994), *New Visions for Metropolitan America*, Brookings Institutions, Washington (DC).

DUPOIRIER, E. (1998), «Les identités régionales», in E. Dupoirier (sous la direction de), *Régions à la croisée des chemins. Perspectives françaises et enjeux européens*, Paris, Presses de sciences po, pp. 185-200.

EISINGER, A. ET SCHNEIDER, M. (2003), *Stadtland Schweiz*, Birkhäuser, Basel.

FREY, B. S. ET EICHENBERGER, R. (2001), «Metropolitan governance for the future: functional overlapping competing jurisdictions (FOCJ)», *Swiss political science review*, vol. 7, n°3, pp. 124-130.

FREY, R. L. (1990), *Städtewachstum – Städtewandel: eine ökonomische Analyse der schweizerischen Agglomerationen*, vdf Verlag, Zürich.

FREY, R. L. (1997), «Städtische Wirtschaft, Mobilität und Umwelt», in Schweizerischer Städteverband/Union des villes suisses (sous la direction de), *Die Stadt morgen/Demain les villes*, Bern, Schweizerischer Städteverband, pp. 19-27.

FRISKEN, F. ET NORRIS, D. F. (2001), «Regionalism reconsidered», *Journal of urban affairs*, vol. 23, n°5, pp. 467-478.

FUCHS, D. ET KLINGEMANN, H.-D. (1995), «Citizens and the state: a changing relationship?», in H.-D. Klingemann; D. Fuchs (sous la direction de), *Citizens and the State*, Oxford, Oxford University Press, pp. 1-23.

GEISSMANN, U. (2003), «Von der Abstinenz zur Agglomerationspolitik des Bundes», in U. Serdült; T. Widmer (sous la direction de), *Politik im Fokus. Festschrift für Ulrich Klöti*, Zürich, NZZ Verlag, pp. 133-141.

HEINZ, W. (2000), «Wesentliche Merkmale interkommunaler Kooperation in Stadtregionen», in W. Heinz (sous la direction de), *Stadt & Region – Kooperation oder Koordination? Ein internationaler Vergleich*, Stuttgart, Kohlhammer, pp. 497-562.

HERFINDAHL, O. C. (1950), *Concentration in the US Steel Industry*, Columbia University Press, Columbia.

- HIRSCHMANN, A. O. (1970), *Exit, Voice, and Loyalty*, Harvard University Press, Cambridge (Ma).
- HOOGHE, L. ET MARKS, G. (2003), «Unraveling the central state, but how? Types of multi-level governance», *American Political Science Review*, vol. 97, n°2, pp. 233-243.
- HOWLETT, M. ET RAMESH, M. (1995), *Studying Public Policy. Policy Cycles and Subsystems*, Oxford University Press, Toronto/New York/Oxford.
- HUISSOUD, T., STOFER, S., CUNHA, A. ET SCHULER, M. (1999), *Structures et tendances de la différenciation dans les espaces urbains en Suisse*, IRECD-DA/EPFL, Lausanne.
- JOYE, D., HUISSOUD, T. ET SCHULER, M. (1995), *Habitants des quartiers, citoyens de la ville?*, Seismo, Zürich.
- JOYE, D., SCHÖBI, N. ET HORBER, E. (2000), «Eurobarometer in der Schweiz 2000 (jeu de données informatique)».
- JOYE, D. ET SCHULER, M. (1995), *La structure sociale de la Suisse. Catégories socio-professionnelles*, Office fédéral de la statistique, Berne.
- JOYE, D., SCHULER, M., NEF, R. ET BASSAND, M. (1988), *Le système des communes suisses. Approche typologique du modèle centre-périphérie*, Office fédéral de la statistique, Berne.
- KAASE, M. ET NEWTON, K. (1995), *Beliefs in Government*, Oxford University Press, Oxford.
- KAUFMANN, V. (2000), *Mobilité quotidienne et dynamiques urbaines. La question du report modal*, Presses polytechniques et universitaires romandes, Lausanne.
- KRIESI, H. (1995), *Le système politique suisse*, Economica, Paris.
- KRIESI, H. (1996), *Le clivage linguistique: problèmes de compréhension entre les communautés linguistiques en Suisse*, Office fédéral de la statistique, Berne.
- KRIESI, H., LINDER, W. ET KLÖTI, U. (1998), *Schweizer Wahlen 1995*, Haupt, Bern.
- KRIESI, H., SCIARINI, P., LACHAT, R., HARDMEIER, S., KLÖTI, U., SELB, P., VATTER, A., LINDER, W. ET LUTZ, G. (1999), «Eidgenössische Wahlen 1999 - Nationale Nachbefragung (jeu de données informatique)».
- KÜBLER, D. (2000), *Politique de la drogue dans les villes suisses entre ordre et santé. Analyse des conflits de mise en œuvre*, L'Harmattan, Paris.

KÜBLER, D. (2003), «Metropolitan governance oder: die unendliche Geschichte der Institutionenbildung in Stadtreionen», *Informationen zur Raumentwicklung*, vol. 9, n°8, pp. 535-541.

KÜBLER, D. ET SCHWAB, B. (2003), *Gouvernance métropolitaine et légitimité. Etudes de cas*, Miméo, LaSUR/INTER/ENAC, Lausanne.

KÜBLER, D., SCHWAB, B., JOYE, D. ET BASSAND, M. (2002), *La métropole et le politique. Identité, services urbains et citoyenneté dans quatre agglomérations en Suisse*, LaSUR/EPFL, Lausanne.

KÜBLER, D. ET WÄLTI, S. (2001a), «Conflicts et gouvernance dans les politiques de la drogue en zones métropolitaines», in J.-P. Leresche (sous la direction de), *Gouvernance locale, coopération et légitimité*, Paris, Pédone, pp. 243-276.

KÜBLER, D. ET WÄLTI, S. (2001b), «Drug-policy making in metropolitan areas: urban conflicts and governance», *International journal of urban and regional research*, vol. 25, n°1, pp. 34-54.

KÜBLER, D. ET WÄLTI, S. (2001c), «Metropolitan governance and democracy: how to evaluate new tendencies?», in P. McLaverty (sous la direction de), *Public participation and developments in community governance*, Aldershot, Ashgate, pp. 99-121.

LE GALÈS, P. (1995), «Du gouvernement des villes à la gouvernance urbaine», *Revue française de science politique*, vol. 45, n°1, pp. 57-95.

LE GALÈS, P. (1998), «Regulations and Governance in European Cities», *International journal of urban and regional research*, vol. 1998, pp. 482-506.

LEFÈVRE, C. (1998), «Metropolitan Government and Governance in Western Countries: A Critical Review», *International journal of urban and regional research*, vol. 22, n°1, pp. 9-25.

LERESCHE, J.-P. (2001), «Gouvernance et coordination des politiques publiques», in J.-P. Leresche (sous la direction de), *Gouvernance locale, coopération et légitimité. Le cas suisse dans une perspective comparée*, Paris, Pédone, pp. 29-65.

LINDER, W. (1999), *Schweizerische Demokratie. Institutionen, Prozesse, Perspektiven*, Haupt, Bern.

LIPIANSKY, E. M., TABOADA-LEONETTI, I. ET VASQUEZ, A. (1990), «Introduction à la problématique de l'identité», in C. Camilleri, J. Kastersztein, E. M. Lipiansky, H. Malewski-Peyre, I. Taboada-Leonetti;

A. Vasquez (sous la direction de), *Stratégies identitaires*, Paris, PUF, pp. 7-26.

LOWERY, D. (1999), «Answering the public choice challenge: a neo-progressive research agenda», *Governance*, vol. 12, n°1, pp. 29-55.

LOWERY, D. (2000), «A transaction costs model of metropolitan governance: allocation versus redistribution in urban America», *Journal of Public Administration Research and Theory*, vol. 10, n°1, pp. 49-78.

LOWERY, D. (2001), «Metropolitan governance structures from a neo-progressive perspective», *Swiss political science review*, vol. 6, n°3, pp. 130-136.

LOWERY, D., DEHOOG, H. ET LYONS, W. E. (1992), «Citizenship in the empowered locality. An elaboration, a critique and a partial test», *Urban Affairs Quarterly*, vol. 28, n°1, pp. 69-103.

LYONS, W. E. ET LOWERY, D. (1986), «The organisation of political space and citizen responses to dissatisfaction in urban communities: an integrative model», *Journal of Politics*, vol. 48, pp. 322-346.

LYONS, W. E., LOWERY, D. ET HOOGLAND DEHOOG, R. (1992), *The politics of dissatisfaction: citizens, services and urban institutions*, M.E: Sharpe, Armonk (NY).

MARCH, J. G. ET OLSEN, J. P. (1995), *Democratic Governance*, Free Press, New York.

MEYER, G., JOYE, D. ET BASSAND, M. (1992), *Vivre en métropole?*, IREC-DA/EPFL, Lausanne.

MULLER, P. ET SUREL, Y. (1998), *L'analyse des politiques publiques*, Montchrestien, Paris.

OFFICE FÉDÉRAL DE LA STATISTIQUE (2002), *Recensement fédéral de la population 2000. Evolution de la population des communes 1850-2000*, Office fédéral de la statistique, Neuchâtel.

OSTROM, E. (1972), «Metropolitan reform: propositions derived from two traditions», *Social Science Quarterly*, vol. 53, pp. 474-493.

OSTROM, E. (1976), *The delivery of urban services*, Urban affairs annual review, Sage, Beverly Hills/London.

OSTROM, V. ET BISH, F. P. (1977), *Comparing urban Service Delivery Systems*, Urban affairs annual review, Sage, Beverly Hills/London.

OSTROM, V., TIEBOUT, C. M. ET WARREN, R. (1961), «The organization of government in metropolitan areas: a theoretical inquiry», *American Political Science Review*, vol. 55, pp. 831-842.

PAPADOPOULOS, Y. (1995), *Complexité sociale et politiques publiques*, Montchrestien, Paris.

PARKS, R. B. ET OAKERSON, R. J. (2000), «Regionalism, localism, and metropolitan governance: suggestions from the research program on local public economies», *State and local government review*, vol. 32, n°3, pp. 169-179.

PERCQ, P. (1994), *Les habitants aménageurs*, Editions de l'Aube, La Tour d'Aigue.

ROSSI, A. A. (1995), *Concurrence territoriale et réseaux urbains. L'armature de la Suisse en transition*, Vdf, Zürich.

RUSK, D. (1995), *Cities without suburbs*, Woodrow Wilson Center (2nd edition), Washington (DC).

SABATIER, P. A. (1993), «Policy changes over a decade or more», in P. A. Sabatier; H. C. Jenkins-Smith (sous la direction de), *Policy Change and Learning. An Advocacy Coalition approach*, Boulder (Co), Westview Press, pp. 13-40.

SAVITCH, H. ET VOGEL, R. K. (2000), «Paths to new regionalism», *State and local government review*, vol. 32, n°3, pp. 158-168.

SAVITCH, H. V. ET KANTOR, P. (2002), *Cities in the international marketplace. The political economy of urban development in North America and Western Europe*, Princeton University Press, Princeton/Oxford.

SCHARPF, F. W. (1970), *Demokratietheorie zwischen Utopie und Anpassung*, Universitätsverlag, Konstanz.

SCHARPF, F. W. (1999), *Governing in Europe: Effective and democratic?*, Oxford University Press, Oxford.

SCHULER, M. (1994), *Die Raumgliederungen der Schweiz/Les niveaux géographiques de la Suisse*, Bundesamt für Statistik, Bern.

SCHULER, M. (1999), *Régionalisation et urbanisation: des concepts convergents?*, Département d'Architecture, Ecole polytechnique fédérale de Lausanne, Lausanne.

SCHULER, M. (2000), «Gebietsreformen in europäischen Ländern. Ein historischer Überblick», in G. Neugebauer (sous la direction de),

Föderalismus in Bewegung – wohin steuert Helvetia?, Frauenfeld, Huber, pp. 49-64.

STOKER, G. (1998), «Cinq propositions pour une théorie de la gouvernance», *Revue internationale des sciences sociales*, vol. LX, n°1, pp. 19-30.

STUDENSKI, P. (1930), *Government of metropolitan areas in the United States*, National Municipal League Committee on Metropolitan Government, New York.

SWANSTROM, T. (2001), «What we argue about when we argue about regionalism», *Journal of Urban Affairs*, vol. 23, n°5, pp. 479-496.

TIEBOUT, C. M. (1956), «A pure theory of local expenditures», *Journal of Political Economy*, vol. 44, pp. 416-424.

UNION DES VILLES SUISSES (1997), *Demain les villes/Die Stadt morgen*, Union des villes suisses, Bern.

VAN DEN BERG, L., BRAUN, E. ET VAN DER MEER, J. (1997), «The organising capacity of metropolitan regions», *Environment and Planning C: Government and Policy*, vol. 15, pp. 253-272.

WALLIS, A. D. (1994), «The third wave: current trends in regional governance», *National civic review*, vol. 83, n°Summer-Fall, pp. 290-310.

WEBER, M. (1972), *Wirtschaft und Gesellschaft*, Mohr, Tübingen.

WEBER, M. (1982), *La ville*, Aubier-Montaigne, Paris.

WOOD, R. C. (1958), «Metropolitan government 1975: an extrapolation of trends. The new metropolis: green belts, grass roots or gargantua?», *American Political Science Review*, vol. 52, n°1, pp. 108-122.

Cet ouvrage aborde les enjeux d'agglomération en Suisse dans une perspective nouvelle, en focalisant sur les «habitants-usagers-citoyens». Quelles sont les implications, pour la population, de la dissociation croissante entre territoires fonctionnel et institutionnel dans les agglomérations urbaines? Comment se présentent, du point de vue de la population, les dispositifs de gestion mis en place pour répondre au manque de congruence entre les problèmes soulevés et leur gestion? En renouant avec le débat théorique sur la gestion adéquate des espaces urbains, cet ouvrage analyse les implications du cadre institutionnel et de différents régionalismes dans les agglomérations de Zurich, Lausanne, Lucerne et Lugano.

Daniel Kübler a obtenu le titre de docteur ès sciences politique de l'Université de Lausanne en 1998. Au bénéfice d'une bourse pour chercheurs avancés du Fonds national de la recherche scientifique, il est basé à l'Institut de science politique de l'Université de Zurich.

ISBN 2-88074-562-4



9 782880 745622 >

PRESSES POLYTECHNIQUES
ET UNIVERSITAIRES ROMANDES