



**ANDREAS LADNER
ALEXANDER HAUS**

ACCOMPLISSEMENT DES TÂCHES COMMUNALES EN SUISSE

Organisation, responsabilités et effets

EPFL PRESS

**ANDREAS LADNER
ALEXANDER HAUS**

ACCOMPLISSEMENT DES TÂCHES COMMUNALES EN SUISSE

Organisation, responsabilités et effets

Le champ d'action des communes suisses est impressionnant. Les responsabilités communales s'étendent aussi bien sur l'épuration des eaux, la planification territoriale que sur l'assistance sociale et les questions scolaires.

Fidèles au fédéralisme, toutes les communes ne sont pas impliquées de la même façon dans ces tâches. En effet, on trouve une grande diversité dans l'organisation de l'accomplissement. Dans les cantons de la Suisse romande, par exemple, le canton intervient plus fréquemment et le portefeuille des communes est souvent moins étoffé qu'en Suisse alémanique.

Cette étude présente un aperçu global des tâches des communes en Suisse et l'organisation de leur accomplissement. Elle s'intéresse aux défis les plus importants ainsi qu'aux causes et effets des différentes solutions retenues.



Unil

UNIL | Université de Lausanne

IDHEAP

Institut de hautes études
en administration publique

EPFL PRESS

ISBN 978-2-88915-446-3



9 782889 154463 >

**Accomplissement des tâches
communales en Suisse :
organisation, responsabilités
et effets**

Andreas Ladner

Alexander Haus

**Accomplissement des tâches
communales en Suisse :
organisation, responsabilité
et effets**

Également parus dans la même collection :

Le fédéralisme suisse

L'organisation territoriale et l'accomplissement des prestations étatiques
Andreas Ladner & Laetitia Desfontaine Mathys

Le système olympique

Passé, présent et futur
Sous la direction de Emmanuel Bayle

Le principe de transparence en Suisse et dans le monde

Ouvrage coordonné par Martial Pasquier

Contributions à l'action publique/Beiträge zum öffentlichen Handeln

Ouvrage coordonné par/Herausgeben von Jean-Loup Chappelet

Les nouveaux défis de l'État social/Neue Herausforderungen für den Sozialstaat

Ouvrage coordonné par/Herausgeben von Bonoli Giuliano, Fabio Bertozzi

**Réformes de politiques institutionnelles et action publique/
Reformen institutioneller Politiken und Staatshandeln**

Ouvrage coordonné par/Herausgeben von Peter Knoepfel

**Rediscovering Public Law and Public Administration in
Comparative Policy Analysis: a Tribute to Peter Knoepfel**

Edited by Stéphane Nahrath, Frédéric Varone

**Des politiques au chevet de la conjoncture/
Die Politiken als Retterinnen der Konjunktur**

Ouvrage coordonné par/Herausgeben von Nils C. Soguel

EPFL PRESS est un label des Presses polytechniques et universitaires romandes (PPUR) qui publient principalement les travaux d'enseignement et de recherche de l'École polytechnique fédérale de Lausanne (EPFL), des universités et des hautes écoles francophones.

PPUR, EPFL-Rolex Learning Center, CP 119, CH-1015 Lausanne,
info@epflpress.org, tél. : +41 21 693 21 30; fax : +41 21 693 40 27.

www.epflpress.org

Première édition

© Presses polytechniques et universitaires romandes, Lausanne, 2021

ISBN 978-2-88915-446-3 pour la version imprimée

ISBN 978-2-88914-491-4 pour la version électronique (PDF)

Tous droits réservés

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

Imprimé en France

Table des matières

L'essentiel en bref.....	7
Liste des abréviations	13
Introduction.....	15

PARTIE I

Les tâches communales dans un État fédéral

1	Les défis.....	19
2	L'intégration des communes dans l'État fédéral.....	27
3	Les principes de la répartition des tâches dans le système fédéral suisse	31
	3.1 Les relations de coopérations verticale et horizontale.....	32
	3.2 Les responsabilités des communes	34
	3.3 L'autonomie communale.....	38
4	L'allocation des ressources et l'organisation administrative.....	41
	4.1 L'ampleur des dépenses et des recettes	41
	4.2 Le nombre d'employés	44
	4.3 Le système de milice et l'organisation administrative.....	47
5	Résumé.....	51

PARTIE II

Résultats empiriques sur l'accomplissement des tâches

6	Les tâches communales.....	57
	6.1 Les domaines d'activités spécifiques des communes	62
	6.2 Les responsabilités de prise de décision, de financement et de mise en œuvre.....	66
	6.3 Profondeur de la responsabilité selon la taille des communes et des cantons	73
	6.4 L'étendue et la profondeur de l'accomplissement des tâches	77

7	Le mode d'accomplissement des tâches	81
7.1	L'accomplissement des tâches communales à l'interne	82
7.2	La collaboration intercommunale	90
2.3	La coopération avec des prestataires privés.....	96
8	Les défis et les difficultés de l'accomplissement des tâches communales	101
8.1	Les limites de performance dans l'accomplissement des tâches	102
8.2	Les finances communales	111
8.3	Le recrutement dans le système de milice	115
9	Résumé	119

PARTIE III

Les déterminants et les effets de l'accomplissement des tâches communales

10	Les déterminants du mode de l'accomplissement des tâches	125
11	Les effets des différents modes d'accomplissement des tâches	129
11.1	L'accomplissement des tâches et l'autonomie communale	131
11.2	L'accomplissement des tâches et la qualité de l'offre de prestation.....	134
11.3	L'accomplissement des tâches et la qualité de la démocratie	138
11.4	La perspective des membres de l'exécutif.....	142
12	Résumé	145
	Bibliographie	147
	Annexes	
I	Aperçu de l'indice des défis	154
II	Indicateur de démocratie: distribution statistique des réponses	155
III	Modèles de régression	156

L'essentiel en bref

Dans un environnement social et économique en constante évolution, les communes suisses jouent un rôle important avec un accomplissement des tâches étatiques proche des citoyens. Elles prennent en charge environ un quart des dépenses des trois niveaux de gouvernement (Confédération, cantons et communes) et emploient, après les cantons, le plus de collaborateurs dans l'administration publique. Compte tenu des évolutions mondiales (notamment la pandémie de COVID-19, le changement climatique et la migration) ainsi que des problèmes sociaux et économiques de plus en plus complexes, les communes sont particulièrement mises à l'épreuve dans l'accomplissement des tâches publiques au sein du système fédéral de la Suisse. Une coopération entre les différents niveaux de gouvernement – fédéral, cantonal et communal – est souvent nécessaire, ces défis ne pouvant que difficilement être relevés dans les limites communales. Ce phénomène semble se faire au détriment de la marge de manœuvre des communes en matière de conception et d'innovation, raison pour laquelle de nombreux représentants des communes se plaignent d'une perte croissante d'autonomie et de domaines d'activités publiques. La présente étude vise à examiner en profondeur l'accomplissement et l'organisation des tâches spécifiquement communales ainsi que leurs effets sur l'autonomie locale, la performance et la démocratie dans les communes suisses. Cette démarche permet d'obtenir un aperçu empirique global de l'accomplissement des tâches communales, ce qui n'a guère été, jusqu'à aujourd'hui, mis en lumière sous cette forme dans la recherche sur les communes.

D'une part, les communes sont intégrées dans la structure fédérale de l'État suisse par le principe de subsidiarité. D'autre part, elles jouissent d'un degré relativement élevé d'autonomie communale concernant l'obtention des ressources financières nécessaires, l'organisation du système politico-administratif et la multitude des tâches à accomplir. C'est pourquoi l'on constate de grandes différences dans la manière dont les communes abordent l'évolution et l'augmentation des défis, tels que le vieillissement de la société, la durabilité environnementale, la numérisation ou la pandémie du coronavirus. De plus, lorsqu'il s'agit de la répartition des tâches et

des compétences, l'exigence du respect du principe d'équivalence fiscale est primordiale. Selon ce principe, chaque unité territoriale doit avoir la responsabilité exclusive des tâches qu'elle finance. Cela met en particulier la pression sur les communes financièrement et structurellement faibles. Au fil des années, des structures de coopération horizontale et verticale de grande envergure sont donc apparues dans le fédéralisme suisse et se sont développées en un modèle de collaboration tripartite dans lequel sont impliqués les trois niveaux – Confédération, cantons et communes.

En ce qui concerne les tâches à accomplir par les communes, il n'existe pas de catalogue général pouvant leur servir d'orientation. Dans de nombreux cas, les tâches sont typiquement accomplies dans le cadre du système de milice, dans lequel les citoyens exercent les différentes fonctions communales, en premier lieu les fonctions exécutives, souvent à temps partiel ou bénévolement et sont parfois également actifs sur le plan opérationnel. Ainsi que le montrent les résultats de notre étude, le champ d'action (*policy scope*) des communes suisses est impressionnant par son ampleur. Les communes se chargent en moyenne de 27 domaines d'activités sur un total de 32 analysés dans cette étude. Dans plus de 90 % des cas, les responsabilités communales englobent l'exécutif et l'administration, l'épuration des eaux et les canalisations, l'octroi de permis de construire, l'aménagement du territoire et les plans de zones, les travaux publics, l'approvisionnement en eau, la sécurité (service du feu) et les écoles. Dans les cantons de la Suisse romande, cependant, le portefeuille des tâches communales est généralement moins important que dans les autres régions du pays.

En se penchant sur les tâches spécifiques des communes dans différents domaines d'activités (*policy discretion*), cette étude montre que le principe d'équivalence fiscale au niveau communal est le plus fréquemment mis en œuvre dans les domaines du sport, de la culture, du logement et de la jeunesse, alors que dans les domaines de la santé et des transports publics, les cantons jouent un rôle dominant. En revanche, l'accomplissement conjoint des tâches peut être surtout observé dans l'éducation et la protection sociale et, dans une certaine mesure, dans l'octroi de permis de construire ainsi que dans l'aménagement du territoire et les plans de zones. Plus une commune est peuplée, plus l'équivalence fiscale a des chances d'être respectée, ce qui s'applique, entre autres, aux domaines de la petite enfance et de l'assistance aux personnes âgées. Cela signifie que les communes les plus peuplées et les villes sont souvent en mesure de décider, alors que les petites communes sont principalement responsables du financement et/ou de la mise en œuvre. En Suisse romande et au Tessin, ces responsabilités partielles (décision, financement et mise en œuvre) dans les domaines d'activités se situent plus souvent au niveau cantonal.

En comparant le *policy scope* et le *policy discretion*, l'on constate que les communes ayant peu de tâches et peu de pouvoirs de décision sont principalement peu peuplées et se trouvent en Suisse romande ou au Tessin. Les

communes ayant un portefeuille de tâches relativement large et de nombreux pouvoirs de décision, sont en revanche principalement alémaniques et de grande taille. Ces deux constellations représentent chacune environ un tiers des communes. Indépendamment de leur appartenance aux trois plus grandes régions linguistiques, le tiers restant est composé de communes disposant soit de peu de tâches et d'un grand pouvoir de décision, soit de nombreuses tâches et de peu de pouvoirs de décision.

Les communes accomplissent environ 60 % de ce large éventail de tâches à l'interne. Il s'agit notamment des fonctions gouvernementales et de la gestion de sa propre administration ainsi que de tâches dans les domaines de l'aménagement du territoire et du zonage, des transports privés, de la protection de l'environnement, du sport et de la culture. Plus une commune est peuplée, plus le nombre de tâches accomplies à l'interne tend à augmenter, bien que cette proportion diminue légèrement au-delà de 20 000 habitants, les villes permettant aux communes environnantes de s'impliquer dans leurs infrastructures. Dans les cas où les communes n'accomplissent pas une tâche elles-mêmes, elles privilégient la coopération intercommunale (CIC). On retrouve cette forme d'organisation dans deux communes sur trois pour le service du feu et pour les CMS / Spitex et dans environ la moitié d'entre elles pour les homes et établissements médico-sociaux (EMS) ainsi que pour l'assistance aux personnes âgées. L'option de la CIC est particulièrement répandue en Suisse romande, souvent sous forme de personnes morales de droit public. Les communes de la Suisse alémanique sont en revanche moins enclines à avoir recours à la CIC et s'appuient davantage sur des solutions contractuelles. Par rapport au début des années 2000, la croissance de nouvelles coopérations communales a toutefois quelque peu diminué, ce qui n'est guère surprenant compte tenu du grand nombre de CIC déjà existantes.

Bien que les approches du (*new*) *public management* aient marqué les réformes communales mises en œuvre depuis deux décennies, ses aspirations en matière d'État «allégé» – c'est-à-dire l'externalisation de tâches publiques à des prestataires privés – n'ont jusqu'à présent été réalisées que dans une mesure limitée au sein de l'organisation des tâches communales. Ce sont surtout les grandes communes et les communes de la Suisse alémanique qui font appel aux services d'entreprises privées, notamment dans des domaines très spécialisés tels que l'informatique ou l'aménagement du territoire et le zonage. Dans les autres régions linguistiques, en revanche, ce type de coopération n'est guère répandu.

Il ressort donc que l'accomplissement effectif des tâches et leur concrétisation varient considérablement d'une commune à l'autre et que ces disparités dépendent fortement du nombre d'habitants ainsi que de facteurs linguistico-culturels. Ce résultat est corroboré par nos analyses multivariées tenant compte d'autres déterminants potentiels tels que les limites de performance et la situation financière des communes. Un nombre plus élevé

d'habitants va de pair avec davantage de moyens et de ressources disponibles, ainsi qu'avec une structure de population hétérogène aux besoins et exigences divers. Par conséquent, les communes les plus peuplées tendent à offrir un portefeuille de tâches plus large, à effectuer des tâches plus fréquemment à l'interne et à disposer de plus de pouvoir de décision que les petites communes. En outre, ce sont notamment les villes qui ont la possibilité de partager, dans le cadre de la CIC, leurs infrastructures avec d'autres communes dans certains domaines d'activités. Le facteur d'appartenance à une région linguistique est synonyme d'une conception différente du rôle de l'État dans une société. La Suisse alémanique a une conception un peu plus libérale de l'État et est davantage orientée vers l'autogestion communale. C'est pourquoi l'éventail des tâches accomplies par les communes elles-mêmes est plus large, les responsabilités communales plus étendues et la coopération avec les prestataires privés plus prononcée dans cette région linguistique que dans les autres. Les résultats suggèrent également que l'accomplissement effectif des tâches en Suisse romande et italienne a pour tendance d'être centralisé et se retrouve également plus fortement démarqué du secteur privé. Il est donc caractéristique pour ces régions linguistiques que le niveau cantonal soit davantage responsable de l'accomplissement des tâches et que les communes, contrairement aux communes de Suisse alémanique, ne coopèrent guère avec les entreprises marchandes.

Après avoir traversé une phase plutôt calme au début des années 2000, les communes sont aujourd'hui confrontées à des défis grandissants concernant la mise en œuvre des tâches. Nos résultats montrent, qu'au cours des dix dernières années, davantage de communes ont atteint leurs limites de performance quant à l'accomplissement des tâches publiques. Ces limites se manifestent particulièrement dans l'aide sociale, l'assistance aux demandeurs d'asile ainsi que dans l'aménagement du territoire et le zonage. L'augmentation de l'immigration et l'introduction de la nouvelle loi sur l'aménagement du territoire en Suisse (LAT) ont probablement contribué à ce résultat. Par ailleurs, la situation financière des communes semble s'être quelque peu détériorée. Ces dernières années, un nombre croissant de communes a dû augmenter son taux d'imposition et vu son niveau d'endettement progresser. Enfin, le système de milice, présent dans de nombreuses communes, demeure confronté à des problèmes considérables de recrutement. Environ la moitié des secrétaires municipaux interrogés ont indiqué que leurs communes respectives ne disposaient pas de suffisamment de candidats qualifiés pour l'exécutif et donc pour les postes clés au niveau communal. Cette situation concerne principalement les communes dont la population est comprise entre 500 et 2000 habitants.

Compte tenu de ces défis et des difficultés rencontrées par les communes, nous nous sommes penchés sur la question de savoir quels effets émanaient des différentes formes d'organisation de l'accomplissement des tâches. Nos analyses de régression montrent que, du point de vue des secrétaires

municipaux, l'accomplissement des tâches communales à l'interne est l'approche la plus prometteuse en matière d'organisation des tâches, quelle que soit la taille de la commune ou son appartenance à une région linguistique. La perception que les secrétaires municipaux ont du niveau d'autonomie de leurs communes respectives s'accroît avec la proportion de tâches accomplies à l'interne, alors qu'un nombre plus élevé des formes de la CIC n'exerce aucune influence sur cette perception. En revanche et comme on pouvait s'y attendre, un plus grand pouvoir de décision conduit à un plus haut degré d'autonomie perçue. Il est intéressant de noter que cela vaut également pour les responsabilités en matière de financement et de mise en œuvre. Le sentiment d'autonomie au niveau communal ne se limite donc pas à la possibilité effective de façonner la politique sous forme de pouvoir décisionnel. Les capacités de financement ou de mise en œuvre sont en mesure à elles seules de garantir l'impression d'une plus grande liberté d'action au sein des communes. Par ailleurs, plus les communes accomplissent leurs tâches à l'interne, plus la qualité des services offerts et de l'infrastructure communale est jugée positivement. En revanche, selon les secrétaires municipaux, la coopération avec d'autres communes ou avec des prestataires privés n'apporte aucune amélioration, ce qui permet d'exclure, sur la base de nos analyses, que la coopération avec des tiers (CIC, externalisation) entraîne une plus grande satisfaction concernant l'offre des services ou d'infrastructure.

Nos analyses confirment donc qu'un grand portefeuille de tâches combiné à un degré élevé de tâches accomplies à l'interne a un effet bénéfique sur la démocratie locale. L'intérêt politique de la population se renforce, tout comme le fonctionnement de la démocratie. De plus, la participation politique, sous forme de participation électorale, augmente en fonction du nombre de tâches accomplies à l'interne. Ces indications ne sont donc pas en contradiction avec l'idée selon laquelle la qualité de la démocratie augmente avec le degré de tâches accomplies à l'interne. En revanche, la profondeur des tâches, c'est-à-dire les pouvoirs en matière de décision, de financement et de mise en œuvre, n'exerce pas d'influence systématique.

Globalement, on peut affirmer que l'accomplissement des tâches étatiques dans le système fédéral suisse s'opère de manière décentralisée et dans de petites unités autonomes. Dans de nombreux cas, les communes se chargent en règle générale d'un large et vaste éventail de tâches. En combinaison avec le système de milice, cela garantit un degré de proximité élevé avec les citoyens. Toutefois, la mise en œuvre des tâches peut varier considérablement en fonction des configurations régionales, cantonales et communales. Un facteur de réussite important pour le fonctionnement de l'autonomie locale s'avère être une proportion élevée de tâches effectuées à l'interne. En revanche, les petites communes en particulier sont souvent impliquées dans la coopération horizontale et verticale, avant tout dans la coopération intercommunale. Il n'existe cependant pas d'indices concrets justifiant la crainte que les communes soient dégradées en simples exécutantes du gouvernement

fédéral et des cantons. Il est à relever que le principe d'équivalence fiscale est effectivement mis en œuvre dans diverses tâches communales. Toutefois, dans de nombreux domaines d'activités, le niveau cantonal participe également à l'accomplissement local des tâches, que ce soit pour la mise en œuvre, le financement et/ou la prise de décision. On peut supposer que l'équivalence fiscale ne constitue pas automatiquement la meilleure option possible dans l'accomplissement des tâches. Selon le domaine d'activités et la commune, l'implication du niveau supérieur de gouvernement peut également conduire à une organisation adéquate des tâches publiques. Par ailleurs, cela n'a pas nécessairement un impact négatif sur le sentiment d'autonomie au sein des communes. La prestation de services publiques au niveau local semble donc pouvoir s'accommoder d'une plus grande distance par rapport aux citoyens ou d'une offre un peu moins adaptée aux besoins locaux. En outre, dans des domaines très exigeants tels que l'éducation, il est peu probable que des solutions purement communales ou cantonales soient encore possibles de nos jours. Compte tenu des défis et des problèmes de plus en plus complexes auxquels les communes se voient confrontées aujourd'hui, il n'est pas exclu que la tendance à la recherche de solutions communes et au transfert de compétences vers les cantons et la Confédération se poursuive s'agissant de l'accomplissement des tâches communales. Ainsi que le montre notre étude, cela ne doit pas forcément constituer un inconvénient pour les prestations publiques dans les communes.

Listes des abréviations

AFF	Administration fédérale des finances
AVS	Assurance-vieillesse et survivants
CFF	Chemins de fer fédéraux suisses
CIC	Collaboration intercommunale
CMS	Centre médico-social
COVID	Corona virus disease (pandémie du coronavirus)
Cst	Constitution de la Suisse
CT	Conférence tripartite
EFP	École polytechnique fédérale
EMS	Etablissement médico-social
ETP	Equivalent temps plein
LAT	Révision de la loi sur l'aménagement du territoire
LP	Limite de performance
NPM	<i>New Public Management</i> (Nouvelle gestion publique)
OFS	Office fédérale de la statistique
PDG	Président-directeur général
PIB	Produit intérieur brut
RE	Recensement fédéral des entreprises
RPT	Réforme de la péréquation financière et de la répartition des tâches
STATENT	Statistique structurelle des entreprises
TVA	Taxe sur le valeur ajoutée

Introduction

Les communes jouent un rôle prépondérant au sein du système fédéral suisse. Elles accomplissent un grand nombre de tâches publiques localement et mettent en œuvre les prescriptions des niveaux de gouvernement supérieurs. C'est pourquoi les communes constituent le premier point de contact s'agissant des préoccupations et des besoins des citoyens, rendant ainsi l'État en Suisse proche et tangible pour la population. Depuis longtemps déjà, les communes, et avec elles les structures fédérales en Suisse, sont soumises à une pression considérable. Les évolutions mondiales, en premier lieu la pandémie de COVID-19, mais aussi le changement climatique, la migration persistante, la numérisation ainsi que les défis et problèmes sociétaux, économiques et sociaux sont de plus en plus exigeantes, nécessitant souvent une coopération entre les différents niveaux de gouvernement – Confédération, cantons et communes. Et il semble que les communes perdent de plus en plus de leur marge de manœuvre en matière de conception et d'innovation. D'aucuns craignent qu'elles ne soient dégradées en simples exécutantes de la Confédération et des cantons (Ladner/Mathys 2018:2). De ce fait, les représentants des communes se plaignent de plus en plus d'une perte d'autonomie et de domaines d'activités publiques.

Afin de contrecarrer la tendance à transférer des compétences vers les cantons et la Confédération, les communes ont récemment discuté de diverses solutions, dont un droit de veto institutionnel pour les communes sous forme de référendum communal (Lindegger/Müller 2017). Face à des problèmes de plus en plus complexes, ne correspondant souvent pas aux frontières communales, les communes au sein du système fédéral suisse sont particulièrement mises au défi. Il est notamment difficile de maintenir une organisation symétrique attribuant les mêmes tâches et compétences à chaque commune, quelle que soit sa taille, bien que la réalité en termes de performance et de portefeuille de tâches dresse un tableau clairement différent (cf. Ladner 2013:72): la ville de Lausanne ne peut évidemment pas être mise sur un pied d'égalité avec une commune comme Rossenges (VD) comptant à peine 90 habitants.

Au vu de ces évolutions, l'objectif de cette étude consiste à examiner en profondeur la manière dont les tâches sont accomplies dans les communes suisses. D'une part, l'accent sera mis sur les tâches et les domaines d'activités spécifiques que les communes accomplissent aujourd'hui dans le système fédéral et sur la manière dont elles organisent l'accomplissement de leurs tâches. D'autre part, seront étudiés les effets de cette division horizontale et verticale des tâches sur les prestations publiques. Jusqu'à présent, il n'existe pratiquement pas d'études nationales dans la littérature traitant de manière exhaustive de l'organisation des tâches communales et de leurs performances. Cette publication est donc la première à établir un aperçu détaillé, sur une base empirique, des défis, des responsabilités et du fonctionnement de l'accomplissement des tâches des communes, ce qui devrait en rendre la lecture particulièrement intéressante.

Les données se fondent principalement sur notre enquête auprès des communes suisses, réalisée entre décembre 2016 et mars 2017. Sur un total de 2255 communes en Suisse (au 1^{er} janvier 2017), 1868 ont participé à l'enquête. Cela correspond à un taux de réponse de 82,8 %. Ce sont les secrétaires municipaux, étant généralement en charge des administrations communales, qui ont répondu aux questions. Grâce au taux de réponse élevé, les données recueillies sont très représentatives du paysage communal en Suisse. Les enquêtes nationales précédentes auprès des secrétaires municipaux de 1998, 2005 et 2009 (Ladner *et al.* 2021) ainsi que les données secondaires de l'Office fédéral de la statistique (OFS) constituent les autres bases de données utilisées.

La première partie de cette publication traitera des aspects significatifs de l'accomplissement des tâches communales. Tout d'abord, les enjeux des communes seront précisés. Suivront des considérations théoriques sur les communes et la répartition des tâches dans le système fédéral suisse. Dans la deuxième partie, les tâches et responsabilités concrètes des communes seront examinées, notamment pour ce qui concerne l'éventail des tâches, les responsabilités dans les différents domaines d'activités ainsi que l'organisation des tâches. De plus, divers difficultés et défis auxquels les communes sont confrontées dans l'accomplissement des tâches publiques seront étudiés plus en détail. La troisième et dernière partie se concentrera essentiellement sur les causes et les effets des différentes formes de l'accomplissement des tâches. Les sphères d'action analysées comprennent l'autonomie communale, la qualité de l'offre des prestations et la démocratie communale.

PARTIE I

Les tâches communales dans un État fédéral

Les défis

Les communes constituent une base essentielle des systèmes démocratiques. En règle générale, elles forment les plus petites collectivités territoriales d'un État. Leur fonction centrale consiste à permettre ou à garantir l'autonomie administrative des communautés locales ou communes et – ce qui constitue l'objet de cette publication – d'accomplir une part importante des tâches qui sont tout particulièrement proches des habitants.

Les libertés des communes dans la mise en œuvre des tâches communales sont déterminées par le cadre juridique général leur octroyant plus ou moins de responsabilités selon les pays. L'étendue de l'autonomie communale dépend donc du contexte national (Kübler/Dlabac 2015:3). Cependant, il semble exister un consensus sur l'importance fondamentale des communes : celles-ci occupent une position cruciale dans la relation entre les citoyens et l'État. C'est au sein des communes que les citoyens doivent avoir le droit de participer aux affaires publiques. De plus, les communes doivent, dans l'intérêt de leurs habitants, pouvoir réglementer et façonner une partie importante de ces demandes sous leur propre responsabilité. Ce concept de gouvernement local est commun à tous les États membres du Conseil de l'Europe, qui ont notamment signé la « Charte européenne de l'autonomie locale ». Au niveau local, les citoyens peuvent participer aux processus de décision politique et façonner activement leurs espaces de vie immédiats. La démocratie devient alors concrète et tangible.

En tant que niveau de gouvernement le plus bas, les communes sont les plus proches de la population. En raison des nombreuses prestations publiques qu'offrent les communes, elles sont souvent le premier point de contact au niveau des préoccupations et des besoins de la population touchant directement à leur cadre de vie. Elles incarnent ainsi l'État dans une large mesure. Enfin, les communes produisent de nombreux hommes politiques au niveau fédéral. L'exercice d'un mandat dans un organe législatif ou exécutif local demeure, aujourd'hui encore, une étape souvent indispensable avant de démarrer une carrière politique au niveau fédéral (Di Capua *et al.* 2017).

Le niveau communal en Suisse comprend 2 202 unités politiques (situation en 2020) et présente donc des structures très fines. Le grand nombre de très petites communes constitue une caractéristique particulière du paysage communal suisse. En moyenne, les communes ont une population d'environ 3 860 habitants. Toutefois, les différences de taille sont considérables. Des villes comme Lausanne, Genève et Zurich comptent plus de 100 000 habitants, tandis que certaines des plus petites communes, notamment dans le canton du Tessin, ont moins de 50 habitants. Par rapport au reste de l'Europe, la Suisse compte de nombreuses petites communes. Cependant, ces dernières disposent d'un degré d'autonomie relativement élevé, notamment en matière fiscale et dans la conception des structures organisationnelles (Ladner *et al.* 2016).

Pour les citoyens et les entreprises du pays, l'État en Suisse est surtout présent au niveau local. De nombreuses communes se chargent d'un portefeuille considérable de tâches. Le niveau communal apporte donc une contribution importante de prestations publiques dans le système fédéral. Leurs domaines de responsabilité centraux englobent la protection sociale et la santé, la petite enfance et l'école primaire, la construction et l'aménagement (construction de routes, installations sportives, culture, etc.), les services publics communaux (centrales électriques, approvisionnement en eau, élimination des déchets), les tâches liées aux infrastructures locales, l'octroi de la citoyenneté communale, le contrôle des habitants, le service du feu, la police du commerce et des constructions, la protection de l'environnement et les finances (Auer 2016:140). Grâce aux nombreuses formes de participation démocratique directe, telles que les assemblées communales, très répandues en Suisse alémanique, ou encore les initiatives et référendums communaux, les citoyens peuvent influencer directement et contribuer à façonner la vie politique locale et les prestations de l'État, ce qui constitue une base fondamentale de l'autonomie communale et de l'autodétermination.

Les communes en Suisse sont confrontées à de nombreux défis sociaux, politiques et économiques en raison des tâches qui leur incombent et de leur proximité avec les habitants. Cependant, c'est à des degrés divers qu'elles sont affectées par ces problèmes. Dans le cadre de l'enquête auprès des communes de 2017, il a été demandé aux secrétaires municipaux dans quelle mesure leurs communes respectives étaient touchées par les conséquences de ces défis. La figure 1 montre que l'aide sociale, le vieillissement de la population, le chômage et le manque de contribuables aisés sont au cœur des préoccupations dans de nombreuses communes. Ces défis dépendent notamment de la conjoncture économique, de la structure de la population et de l'évolution démographique. En revanche, les problèmes liés à la criminalité et à la drogue touchent assez peu les communes. Bien qu'elles fassent régulièrement la une dans les médias, ces problèmes se concentrent dans certains quartiers et villes. Il est également à relever, qu'en comparaison avec d'autres problèmes, les communes sont relativement peu touchées par

la pollution environnementale – du moins selon les secrétaires municipaux. Compte tenu des discussions politiques actuelles sur le changement climatique, ses conséquences négatives et l’urgence d’agir, ce résultat est quelque peu surprenant. Cependant, cela n’exclut pas la possibilité que la durabilité environnementale fasse partie des priorités dans l’agenda politique de certaines communes.

Afin de permettre une analyse plus approfondie de ces défis communaux, un indice peut être établi. Celui-ci est calculé en utilisant la moyenne arithmétique des valeurs de réponses agrégées pour chaque défi (fig. 1).¹ Il est probable que le niveau de ces défis varie en fonction des caractéristiques communales. C’est pour cette raison que le tableau 1 présente les valeurs

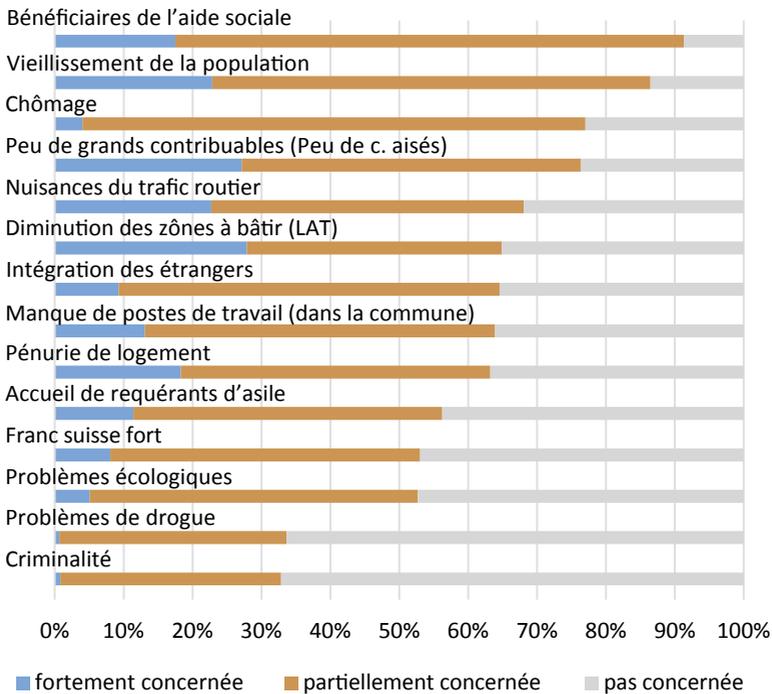


Figure 1 Proportion des communes concernées par divers développements sociaux, politiques et économiques (en pourcentage des communes participantes).

REMARQUES : Question 1 de l’enquête 2017 auprès des communes ; $N_{\min} = 1816$, $N_{\max} = 1829$; option de réponses : «fortement concernée», «partiellement concernée», «pas concernée». LAT = Nouvelle loi sur l’aménagement du territoire (loi fédérale).

¹ Cet indice est compris entre 0 et 1, 0 correspondant à la réponse « pas concernée », 0,5 à la réponse « partiellement concernée » et 1 à la réponse « fortement concernée ».

Tableau 1 Indice des défis au niveau communal concernant divers développements sociaux, politiques et économiques, par taille des communes (nombre d'habitants).

	< 249	250-499	500-999	1000-1999	2000-4999	5000-9999	10000-19999	> 20000
Viellissement de la population	0,60	0,59	0,57	0,53	0,52	0,53	0,55	0,60
Bénéficiaires de l'aide sociale	0,35	0,45	0,50	0,54	0,59	0,65	0,70	0,73
Peu de grands contribuables	0,64	0,58	0,55	0,55	0,45	0,45	0,47	0,51
Diminution des zones à bâtir	0,53	0,57	0,50	0,50	0,42	0,39	0,36	0,32
Nuisance du trafic routier	0,22	0,30	0,34	0,42	0,54	0,64	0,66	0,77
Pénurie de logement	0,39	0,45	0,44	0,39	0,36	0,42	0,49	0,61
Chômage	0,24	0,33	0,36	0,42	0,44	0,45	0,51	0,56
Manque de postes de travail	0,39	0,39	0,43	0,41	0,37	0,33	0,32	0,35
Intégration des étrangers	0,17	0,19	0,27	0,34	0,44	0,57	0,59	0,73
Accueil de requérants d'asile	0,05	0,11	0,25	0,32	0,44	0,56	0,54	0,60
Franc suisse fort	0,18	0,26	0,24	0,30	0,33	0,39	0,42	0,62
Problèmes écologiques	0,17	0,18	0,22	0,30	0,33	0,40	0,42	0,53
Problèmes de drogue	0,07	0,07	0,12	0,16	0,20	0,28	0,31	0,41
Criminalité	0,04	0,05	0,12	0,16	0,21	0,28	0,35	0,33
Moyenne	0,29	0,32	0,35	0,38	0,40	0,45	0,48	0,55

REMARQUES: Question 1 de l'enquête auprès des communes de 2017; $N_{\min} = 1843$, $N_{\max} = 1856$.

de l'indice en fonction du nombre d'habitants des communes. L'on constate que les villes et les communes très peuplées sont les plus touchées par les différentes évolutions sociales, politiques et économiques. La relation entre l'indice et la taille de la population tend à être positivement linéaire. Le degré de préoccupation augmente généralement avec la taille de la commune. Cet effet est particulièrement évident pour ce qui est de l'intégration des étrangers et du domaine de l'asile, ainsi que du trafic, de la pollution de l'environnement et des défis liés à l'aide sociale, aux problèmes de drogue et à la criminalité.

Les corrélations calculées de ces domaines s'avèrent être statistiquement significatives et atteignent une fourchette de valeur de 0,270 à 0,405 (N_{\min} 1850, N_{\max} 1856).² Cela met en évidence la relation selon laquelle les problématiques mentionnées sont plus fréquentes dans les zones urbaines que dans les petites communautés rurales. Toutefois, toutes les communes et villes sont touchées dans les mêmes proportions par un nombre insuffisant de contribuables aisés. En revanche, la réduction des zones à bâtir et des réserves de terrains à bâtir concerne surtout les plus petites communes.

Ainsi que l'illustre le tableau 2, la mesure dans laquelle les communes sont confrontées aux défis mentionnés ci-dessus peut varier d'un canton à l'autre. Le domaine du vieillissement pose de grands problèmes aux communes de cantons très différents et dans toutes les régions du pays, tels que AR, BS, JU, TI, UR ou VS. Il en va de même pour l'aide sociale dans les cantons de AG, BL, NE, TI et ZH. En revanche, la réduction des zones à bâtir suite à l'introduction de la loi sur l'aménagement du territoire (LAT) est particulièrement considérée comme une tâche difficile par les communes

Tableau 2 Les défis sociaux, politiques et économiques des communes par canton.

Les problématiques des communes (par ordre décroissant)	Partiellement et fortement concernée (valeur de l'indice > 0,60)
Viellissement	AR, BS, JU, NE, TI, UR, VS
Bénéficiaires de l'aide sociale	AG, BL, NE, TI, ZH
Peu de grands contribuables	AR, JU, NE
Nuisance du trafic routier	GE, NE, ZG
Diminution des zones à bâtir	JU, VS
Pénurie de logement	GE, ZG

REMARQUES: Cette vue d'ensemble se base sur les valeurs calculées de l'indice des défis communaux par canton (cf. l'annexe I) à partir de la question 1 de l'enquête auprès des communes de 2017. Options de réponses: 1 = « fortement concernée », 0,5 = « partiellement concernée », 0 = « pas concernée ».

² Corrélations selon le tau-b de Kendall, valeurs significatives dans chaque cas ($p < 0,001$).

de deux cantons de Suisse occidentale – JU et VS. Alors que la pénurie de logements constitue un défi majeur pour les communes des cantons riches de GE et ZG.

En considérant les valeurs moyennes de l'indice pour l'ensemble des défis étudiés, il s'avère que ce sont les cantons de NE, GL et GE dans lesquels les communes sont, selon les secrétaires municipaux, les plus touchées par les divers développements mentionnés ci-dessus. La valeur moyenne y est légèrement inférieure à 0,5. Dans les cantons de AI, SH et SZ, ces défis sont dans leur ensemble les moins présents (cf. l'annexe I).

Dans l'enquête de 1998, les secrétaires municipaux avaient déjà été invités à indiquer dans quelle mesure leurs communes respectives étaient touchées par des évolutions sociales et économiques. Bien que la question sur les défis n'ait pas été posée exactement de la même manière en 1998 qu'en 2017, il est néanmoins intéressant de comparer les réponses obtenues dans ces deux enquêtes. Cette comparaison est là encore effectuée à l'aide de l'indice des défis. Les résultats de la figure 2 montrent que, dans leur ensemble, les communes tendent à être plus touchées en moyenne par ces différents défis aujourd'hui qu'il y a un peu moins de 20 ans. Cela concerne en particulier le vieillissement de la population, l'aide sociale et le manque de contribuables aisés.

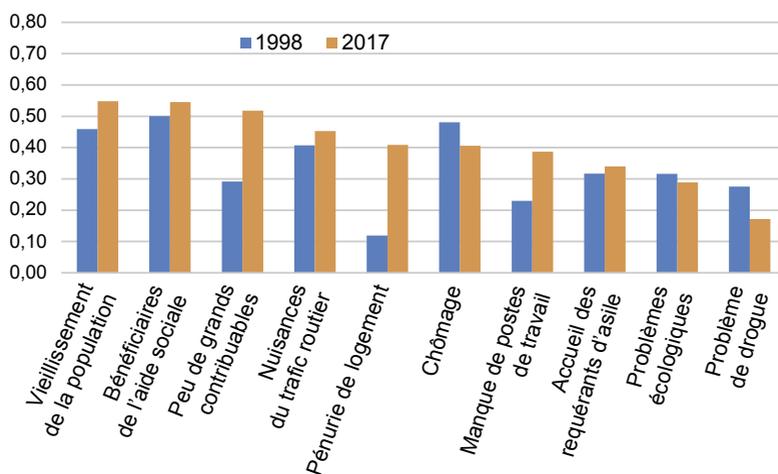


Figure 2 Comparaison de l'indice des défis communaux entre 1998 et 2017 concernant une sélection d'évolutions sociales et économiques.

REMARQUES : Question 1 de l'enquête auprès des communes de 2017, N_{\min} 1843 N_{\max} 1856 ; Question 3 de l'enquête auprès des (secrétaires municipaux), 1998, N_{\min} 2419, N_{\max} 2 450. La question a été posée de manière identique dans les deux questionnaires. Cependant, certaines réponses ou défis à sélectionner sont formulés différemment, comme dans le cas des contribuables (1998: «Perte de grands contribuables»; 2017: «Peu de grands contribuables»).

Pour certains défis, la situation s'est considérablement aggravée, comme dans le cas du nombre insuffisant de contribuables aisés, de la perte de places de travail ou de la pénurie de logements, bien que cette accentuation dans les deux premiers domaines puisse également être due à une approche de questionnement légèrement différente en 2017. Par rapport à 1998, certains problèmes se sont néanmoins quelque peu atténués, comme le chômage, les problèmes de drogue et la pollution de l'environnement. Dans l'ensemble, les valeurs moyennes actuelles se situent autour de 0,5 au maximum, ce qui indique en principe que les communes sont modérément affectées par ces développements sociaux et économiques.

L'intégration des communes dans l'État fédéral

La structure fédérale de l'État suisse est divisée en trois niveaux de gouvernement : la Confédération, les cantons et les communes. L'implication des communes et les défis auxquels elles sont confrontées sont influencés par leurs responsabilités. Certaines tâches ne concernent que les communes elles-mêmes, les autres niveaux n'ayant aucune influence sur elles ou n'y étant pas associés. Cependant, les différents niveaux sont souvent interconnectés et coopèrent dans l'exécution des tâches publiques. C'est la raison pour laquelle le système helvétique est appelé *fédéralisme coopératif* (Linder 2005:140). Une séparation des tâches s'opère sur le plan fonctionnel, en ce sens que la législation est essentiellement assurée par la Confédération et l'exécution par les cantons. Il s'agit donc d'un fédéralisme d'exécution. L'État central en Suisse est néanmoins relativement faible par rapport à d'autres pays. Cela est principalement dû à la genèse du pays, au cours de laquelle l'État a été organisé par le bas.

Parmi les trois niveaux de gouvernement, ce sont des structures similaires aux communes qui ont d'abord été observées sur le territoire suisse actuel. Avec le changement agricole ayant eu lieu dans la période du haut Moyen Âge au Moyen Âge central (vers l'an 1000) et la croissance démographique qui en a résulté, les hameaux se sont étendus en communautés villageoises.³ Les communes politiques actuelles sont toutefois apparues beaucoup plus tard, à l'époque de la République helvétique (vers 1800). Les cantons de la Confédération ou leurs prédécesseurs, les localités et villes, ont vu le jour un peu plus tard que les villages, à savoir à partir du XII^e et du XIII^e siècle.⁴ Au cours de cette période, les premiers cantons ont formé une alliance peu structurée, « l'ancienne Confédération suisse » (1291). D'autres cantons l'ont rejointe par la suite et la Suisse s'est constituée en une confédération

³ Cf. le dictionnaire historique de la Suisse (communes) <https://hls-dhs-dss.ch/fr/articles/010261/2013-04-05/>, consulté le 25.11.2020

⁴ Cf. le dictionnaire historique de la Suisse (cantons) <https://hls-dhs-dss.ch/fr/articles/026414/2016-04-13/>, consulté le 25.11.2020.

floue constituée de petits États souverains. D'autres cantons y ont été incorporés en tant que pays sujets et bailliages communs et n'ont été mis sur un pied d'égalité avec les cantons de l'ancienne Confédération que dans le sillage de la République helvétique (Maissen 2015:180 et s.). Avec la fondation de l'État fédéral en 1848 par les cantons, les premières tâches telles que les représentations étrangères, la Chancellerie ou la défense nationale ont été confiées à une institution centrale, la Confédération (Ladner/Mathys 2018:63). Au cours de la période qui a suivi, les cantons ont progressivement transféré d'autres tâches à la Confédération, notamment l'armée, les chemins de fer, la protection des eaux ou la création des écoles polytechniques fédérales, de sorte que l'État central a progressivement gagné en importance et en influence.

Une caractéristique essentielle du fédéralisme suisse tient donc au fait que la compétence résiduelle appartient aux cantons. Cependant, les communes disposent également de compétences résiduelles dans leurs domaines (cf. Auer 2016:134), comme nous le verrons plus loin. Cela signifie que les tâches qui ne sont pas explicitement confiées à la Confédération reviennent aux cantons et à leurs communes respectives. La souveraineté des cantons est inscrite dans la Constitution fédérale (art. 3 Cst.), tant que cette souveraineté n'est pas limitée par la Constitution fédérale. Les cantons exercent tous les droits qui ne sont pas délégués à la Confédération. La délégation de pouvoirs supplémentaires à la Confédération nécessite une modification de la Constitution, ce qui requiert la double majorité du peuple et des cantons et représente donc un obstacle plébiscitaire élevé. Le niveau intermédiaire du système fédéral joue donc un rôle important, légèrement au détriment des niveaux supérieurs et inférieurs. Cela reflète un aspect culturel essentiel de la Suisse: la décentralisation des tâches publiques. Le principe de subsidiarité est caractéristique de la répartition des tâches entre les niveaux de gouvernement. Selon ce principe, seules les tâches qui dépassent les capacités et les ressources du niveau inférieur sont transférées au niveau supérieur (Linder 2005:140).

Les libertés prononcées des États membres constituent une caractéristique centrale du système fédéral suisse. Les cantons sont souverains et disposent de leurs propres ressources et compétences. Les communes, quant à elles, jouissent d'un degré d'autonomie relativement élevé, autonomie déterminée en fonction du canton concerné (art. 50 Cst.). Par ailleurs, le système fédéral revêt un facteur de concurrence entre les cantons et les communes se traduisant par une compétition concernant les places économiques et la fiscalité. Cependant, le système de péréquation financière crée également une certaine solidarité entre les collectivités territoriales. Globalement, la Suisse fait partie des pays disposant d'un fédéralisme prononcé, à l'image du Canada et des États-Unis (Ladner/Mathys 2018:8).

Les entités territoriales avec ses 26 cantons et 2202 communes (au 1^{er} janvier 2020) sont – comme nous l'avons mentionné ci-dessus – structurées

de manière très fine dans la petite Suisse et ses 8,5 millions d'habitants environ. Bien que toutes les communes – à l'instar des cantons (Vatter 2018:17) – bénéficient d'un statut juridique presque égal au sein du système fédéral, elles se distinguent d'un point de vue empirique. Cela se traduit, entre autres, par la taille très variable de la population. Si la ville de Zurich compte plus de 430 000 habitants, les plus petites communes, du canton du Tessin ou du *Mittelland* notamment, en dénombrent moins de 50. Mais il existe également une grande diversité entre les communes en termes de situation géographique (villes, communes d'agglomération, communes rurales, stations touristiques, etc.), de structures socio-économiques et de diversité linguistique (allemand, français, italien et romanche) (Horber-Papazian/Jacot-Descombes 2014). Enfin, cette diversité se reflète également dans les différentes structures politico-administratives, notamment dans les systèmes législatifs : en Suisse alémanique, les assemblées communales sont très répandues, alors que les parlements communaux dominent en Suisse romande et au Tessin (Ladner/Haus 2018).

Dans la structure étatique de la Suisse, les communes forment le troisième niveau constitutionnel (Auer 2016:132). En tant que tel, elles assument un double rôle dans la mesure où, d'une part, ce sont des unités autonomes de prise de décision démocratique et d'autonomie locale. D'autre part, elles servent d'organes exécutifs du gouvernement fédéral et des cantons dans le cadre du fédéralisme suisse. Les communes sont les plus proches de la population et donc les plus à même de saisir les préférences des personnes concernées par les prestations publiques et des citoyens (Ladner/Mathys 2018:8). L'autonomie communale est inscrite dans de nombreuses constitutions cantonales. Les communes ne peuvent donc pas être considérées comme de simples unités administratives des cantons, voire du gouvernement fédéral (Vatter 2018:135).

Quand bien même la répartition des tâches entre les cantons et les communes suit diverses règles, elle est aussi le résultat d'évolutions historiques et de rapports de force politiques. Après une longue période caractérisée par une absence de réformes institutionnelles majeures du système fédéral, une vaste réforme du fédéralisme est entrée en vigueur en 2008 sous le titre de *Réforme de la péréquation financière et de la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons* (RPT) (Vatter 2018:188). Cette réforme a notamment permis de dissocier les tâches, les dépenses et les recettes entre la Confédération et les cantons. À cette fin, plus de 40 domaines de responsabilités ont été examinés (Linder 2005:142). En conséquence, cette réforme a incité de nombreux cantons à réorganiser la répartition des tâches entre les niveaux cantonal et communal, de façon analogue à la RPT. Il est à relever qu'au cours de ces dernières années et dans ce contexte, de plus en plus de tâches ont été transférées du niveau communal au niveau cantonal. Ce transfert est souvent justifié par le plus grand professionnalisme et la plus grande solidité financière des cantons et de leurs administrations. Et,

selon cette argumentation, les petites communes ne sont plus dans la capacité d'accomplir ces tâches de manière adéquate. Il apparaît que même les nombreuses fusions intervenues au cours des 30 dernières années et ayant entraîné la disparition d'environ 27 % des communes ne sont pas en mesure d'arrêter cette tendance. La centralisation des tâches est souvent initiée par de nouvelles législations au niveau fédéral, ce qui nécessite des modifications de la législation cantonale, comme ce fut le cas pour la réorganisation de l'état civil dans les années 1990 ou pour la protection de l'enfant et de l'adulte dans les années 2010.

Les principes de la répartition des tâches dans le système fédéral suisse

Les règles institutionnelles du principe de subsidiarité (art. 5a Cst. et art. 43a al. 1 Cst.) et de l'équivalence fiscale (art. 43a, al. 2-3 Cst.) ont une influence importante sur l'organisation des tâches dans le système fédéral suisse. Appliqué à la répartition des tâches entre cantons et communes, le principe de subsidiarité exige que les communes accomplissent un nombre élevé de tâches, dans la mesure où cela est objectivement possible et conduit à des résultats qualitativement et quantitativement comparables. L'objectif étant de réaliser les tâches au plus près des citoyens. Ainsi, l'on espère obtenir une meilleure légitimité, une plus grande réactivité de l'action gouvernementale et une prestation de services plus efficace et efficiente (Steiner/Kaiser 2013). Cependant, jusqu'à quel point les communes sont en mesure d'accomplir une tâche de manière autonome dépend de leur capacité et de la nature de la tâche. Si une tâche dépasse les capacités des communes ou s'il existe de bonnes raisons pour que ces tâches soient réalisées uniformément, il est conseillé de les transférer au niveau cantonal. Si les tâches demeurent au niveau communal, celles dépassant la capacité de la commune ou ne faisant pas l'objet d'une demande suffisante sont réalisées en coopération avec une ou plusieurs communes voisines ou par le secteur privé. Toutefois, une part considérable des tâches est accomplie par les communes elles-mêmes.

Le deuxième principe, à savoir l'équivalence fiscale, trouve son origine dans le domaine de la finance. Il exige que la décision, le financement et les avantages tirés d'un service public soient aussi congruents que possible (Waldmann/Spiess 2015:8). Par conséquent, si une commune se charge d'une tâche, elle devrait idéalement être à la fois le décideur et prendre en charge les coûts de cette tâche. En termes simples, ce principe postule la chose suivante: celui qui paie, commande et celui qui commande, paie. L'objectif étant de rendre le système plus performant et efficace en évitant autant que possible les effets d'entraînement et le parasitisme. Cela permet d'éviter de proposer des services qu'une commune n'a pas à financer. Si, par contre, on doit payer la note, on veut aussi avoir son mot à dire dans la conception des prestations. La mise en œuvre de ce principe est rendue plus

simple si les deux niveaux ne sont pas impliqués dans l'accomplissement des tâches (enchevêtrement des tâches), mais un seul, comme cela est le cas avec le fédéralisme dual.

Le terme de tâches publiques (ou gouvernementales) n'est pas défini de façon générale dans la théorie gouvernementale et administrative et est donc utilisé de manière hétérogène. En principe, la définition des tâches publiques peut être établie sous diverses perspectives. Cela conduit à des contours conceptuels multidimensionnels. D'un point de vue empirique, les tâches peuvent être définies sur la base de paramètres observables, tels que les composantes budgétaires, la proximité des citoyens ou les responsables des tâches (gouvernement fédéral, cantons, communes) (Bogumil/Jann 2009:65). D'un point de vue analytique, les tâches publiques peuvent également être déterminées par la constitution et les lois. Le Tribunal fédéral les qualifie de « tâches qui doivent être accomplies pour le compte du législateur » (Rütsche 2013:157).⁵ D'un point de vue normatif, en revanche, le terme peut être défini de manière très large, subsumant par exemple sous ce terme toutes les tâches regroupant un intérêt commun ou ayant un lien avec le bien commun. Il s'agit, par exemple, de mesures concernant les domaines de l'éducation, de l'environnement ou des infrastructures de transport (Bogumil/Jann 2009:66). Elles peuvent également inclure des interventions de l'État dans une crise, comme dans le cas de la lutte contre la pandémie du coronavirus et des programmes de relance économique lors de crises économiques.

3.1 Les relations de coopérations verticale et horizontale

La coopération entre les différents niveaux de gouvernement constitue une caractéristique centrale du fédéralisme coopératif ou intégré. Dans le système fédéral suisse, il existe essentiellement un lien vertical entre la Confédération et les cantons ainsi qu'entre les cantons et les communes. Cependant, les responsabilités de certaines tâches incombent fréquemment aux trois niveaux de gouvernement, rendant ainsi la coopération intergouvernementale très complexe. Ou alors la Confédération collabore directement avec les villes et les communes, comme dans le domaine de l'asile. Cela révèle une dépendance mutuelle: d'une part, les mesures de droit fédéral, ne pouvant être reprises directement par les cantons, dépendent de la mise en œuvre par les communes. D'autre part, les villes sont confrontées à des problèmes pour lesquels la réglementation relève largement du domaine de compétence du

⁵ D'un point de vue juridique, le concept des tâches étatiques est un peu plus restreint. Celles-ci comprennent les tâches qui sont attribuées par la Constitution et la loi à des autorités telles que les parlements, les tribunaux, le gouvernement ou l'administration (Rütsche 2013:155).

gouvernement fédéral. Les défis de cette relation verticale transversale sont pris en compte par la Constitution fédérale (art. 50 Cst.) dans la mesure où celle-ci oblige la Confédération à tenir compte dans ses actions des effets potentiels sur les communes ainsi que de la situation particulière des villes, des agglomérations et des régions de montagne.

S'agissant de l'accomplissement des tâches locales, c'est surtout le rapport de responsabilité entre les communes et les cantons qui est d'importance. Ce rapport détermine *in fine* l'autonomie communale. Conformément au droit cantonal, cette autonomie est garantie (art. 50 Cst.) et les tâches sont définies au niveau communal. Les communes suisses bénéficient d'un degré d'autonomie relativement élevé par rapport à d'autres pays (Ladner *et al.* 2016). Toutefois, celui-ci peut varier fortement d'un canton à l'autre (Fiechter 2010, Mueller 2012, Keuffer 2020).

La répartition des tâches entre les communes et les cantons repose sur les mêmes principes directeurs que ceux s'appliquant entre la Confédération et les cantons. D'une part, les principes centraux constituent à leur tour la base du principe de subsidiarité, selon lequel les tâches étatiques sont, dans la mesure du possible, attribuées au niveau communal. D'autre part, il convient de respecter le principe d'équivalence dans l'allocation des tâches, principe selon lequel la prise de décision, le financement et la mise en œuvre d'une tâche doivent être confiés à un seul niveau de gouvernement.

Sur la base des explications théoriques données jusqu'à présent, l'on peut distinguer cinq types idéaux de répartition des tâches entre les niveaux de gouvernement (fig. 3). Il s'agit des tâches purement communales et des tâches purement cantonales, comme cela est également prévu dans le

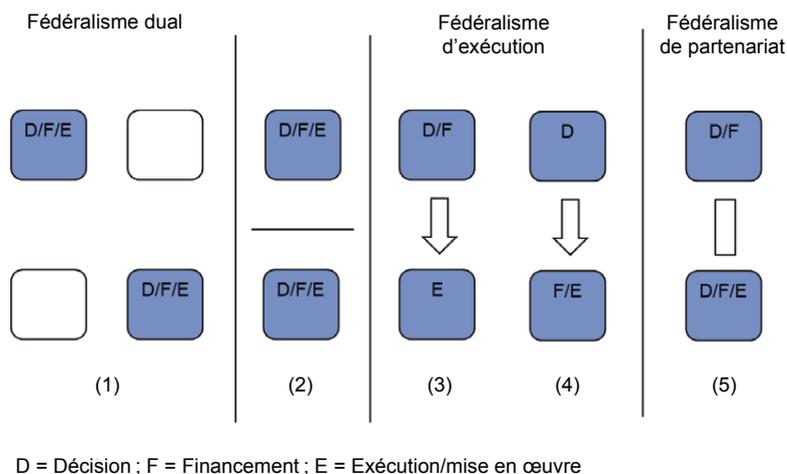


Figure 3 Formes d'organisation intergouvernementale des tâches à l'exemple des cantons (niveau supérieur) et des communes (niveau inférieur). Source: Représentation propre basée sur Ladner/Mathys (2018: 81).

fédéralisme dual. Dans les domaines de la culture, du sport ou du logement, par exemple, les communes sont responsables de l'ensemble des tâches partielles, à savoir de la décision, du financement et de la mise en œuvre (type 1). Le domaine de la police présente en principe une configuration similaire. Cependant, la police cantonale – souvent en parallèle avec la police communale – assure également la sécurité de la population. La même tâche publique est donc financée et mise en œuvre de manière indépendante par les deux niveaux de gouvernement. Cela correspond au type idéal (2).

Dans les modèles (3) à (5), les tâches étatiques sont mises en œuvre en coopération ou en réseau. La caractéristique des tâches conjointes axées sur l'implémentation porte sur le fait que le niveau inférieur exécute principalement les consignes du niveau supérieur (3). Il s'agit notamment des écoles primaires, domaine dans lequel la prise de décision et le financement relèvent souvent de la responsabilité des cantons et la mise en œuvre de celle des communes. Dans le cas de l'exécution des tâches axées sur le financement (4), en plus de la mise en œuvre, le financement se situe également au niveau local. Cela est souvent le cas dans le domaine social, dans la planification de la construction et du zonage ainsi que dans l'octroi des permis de construire.

Les tâches communes fondées sur le partenariat (5) se caractérisent par le fait que les niveaux de gouvernement assument – du moins en partie – les responsabilités conjointement. Ainsi à titre d'exemple l'assistance aux personnes âgées, la petite enfance, la jeunesse ou l'aide sociale, domaines dans lesquels les communes accomplissent souvent les tâches tout en partageant la prise de décision et le financement avec les cantons. Toutefois, il est également possible, comme pour les transports publics ou pour la santé, que le financement soit partagé et que la mise en œuvre et la prise de décision relèvent de la responsabilité des cantons.

Il n'est cependant pas aisé de saisir l'organisation intergouvernementale des tâches et de les classer selon les cinq types idéaux représentés dans la figure 3. La question se pose de savoir à partir de quel seuil il peut être question de financement ou de prise de décision conjointe. Est-ce le cas lorsque les dépenses et les pouvoirs sont partagés à parts égales ou suffit-il d'une proportion se situant entre un tiers et deux tiers? Cela soulève également la question fondamentale de savoir dans quelle mesure les responsabilités peuvent être complètement séparées concernant les tâches communes.

Globalement, il existe de bons rapports entre les communes et les cantons. Ce constat n'a guère changé au cours des dernières décennies. Plus de la moitié des communes qualifient leur collaboration avec le canton de bonne (25%) ou plutôt bonne (45%), tandis que seules quelques-unes la jugent mauvaise (Ladner/Mathys 2018:97). Du point de vue des communes, les relations se sont nettement améliorées dans les cantons de GL, VD et AG. Elles se sont plutôt quelque peu détériorées dans les cantons de FR, UR et NE. Dans le canton de OW, les rapports sont invariablement qualifiés de difficiles.

S'agissant de la coopération horizontale, l'organisation des tâches au niveau communal peut également se décliner sous différentes formes. La coopération intercommunale (CIC), dans laquelle deux ou plusieurs communes accomplissent conjointement certaines tâches, a une longue tradition en Suisse. Cette coopération entre communes peut prendre des formes très variées. Elle va de l'informel au formel ou d'accords contractuels à la création d'une entité juridique indépendante (institution) voire d'une personne morale de droit public (association à but spécifique) pour l'accomplissement conjoint d'une ou de plusieurs tâches (Steiner/Kaiser 2017:179 et s.). Parmi les tâches fréquemment organisées sur une base intercommunale figurent l'assistance aux personnes âgées (y compris les homes et EMS), le service du feu et l'approvisionnement en eau et en énergie. Dans de nombreux cas, la législation cantonale laisse en principe aux communes le soin d'organiser cette forme de coopération. Dans quelques cantons, tels que Berne ou Zurich, les communes peuvent toutefois être obligées de s'engager dans une coopération intercommunale. Dans le canton de Vaud, la collaboration est, par exemple, obligatoire pour certaines communes dans le domaine de l'école.

L'organisation des tâches sur la base de la CIC est particulièrement intéressante compte tenu des nombreuses petites communes en Suisse. Celles-ci peuvent ainsi éviter de fusionner tout en assurant une prestation adéquate des tâches d'exécution. Cela contribue à maintenir des tâches au niveau communal. Mais la coopération intercommunale fait l'objet de critiques en raison d'un déficit démocratique pouvant résulter d'un accès limité à la législation ou d'une influence démocratique limitée de la part de la population. Dans les organes de décision des institutions et associations juridiquement indépendantes, ce sont souvent les membres exécutifs des communes participantes qui disposent d'un siège, contrairement à la population et aux membres des parlements communaux.

Outre la CIC, les communes ont également la possibilité d'externaliser une ou plusieurs tâches à des entreprises du secteur privé, par exemple en confiant la procédure de permis de construire à des sociétés d'ingénierie ou des tâches de surveillance à des sociétés de sécurité privées. L'émergence et la diffusion du *new public management* au milieu des années 1990 avec son postulat d'un État allégé, ont contribué à faire accepter l'externalisation des tâches au sein des communes suisses. Néanmoins, de nos jours encore, seule une minorité de communes fait largement appel à des prestataires privés.

3.2 Les responsabilités des communes

Les communes accomplissent les tâches qui sont définies par la politique communale, cantonale et fédérale (Ladner 2019). Pendant longtemps, une distinction a été faite entre les tâches émanant de la sphère d'action des

communes et les tâches déléguées par le canton et la Confédération. Dans le cas de ces dernières, les communes sont chargées de la mise en œuvre des décrets par les niveaux de gouvernement supérieurs. Les communes mettent en œuvre le droit fédéral notamment dans la protection des eaux, la police des denrées alimentaires et la protection civile; il s'agit pour elles de mettre en œuvre le droit cantonal dans des domaines tels que l'éducation.

S'agissant des tâches propres aux communes, la réglementation juridique des tâches incombe également à ses domaines de responsabilité. Contrairement aux tâches déléguées, celles-ci comprennent, outre la mise en œuvre, l'auto-législation et l'auto-administration, et parfois même la jurisprudence, comme dans le cas de l'imposition de pénalités pour violation des règlements communaux (cf. Steiner/Kaiser 2013:150). Pour les tâches propres, une distinction peut être faite entre les tâches obligatoires et les tâches choisies. Les tâches obligatoires sont celles qui doivent être accomplies par les communes selon le droit fédéral ou cantonal. Il s'agit, par exemple, de la planification locale ou de l'adoption de règlements de construction. Les communes peuvent accomplir des tâches qu'elles ont choisies elles-mêmes, à condition que la Confédération, les cantons ou d'autres organisations n'en soient pas les responsables exclusifs et que ces tâches servent également le bien commun. À titre d'exemple on peut mentionner la construction d'une salle polyvalente ou d'un terrain de tennis. Au niveau communal, l'on peut donc aussi parler d'une compétence résiduelle – similaire à celle des cantons – puisque ces tâches n'étant assurées ni par le canton ni par la Confédération, elles leur reviennent donc (Ladner/Mathys 2018:72).

Dans la pratique, il n'est pas toujours facile de déterminer quelles tâches reviennent à quelle sphère d'action, c'est pourquoi cette règle est plutôt considérée comme dépassée (Friedrich 1999:458, Fiechter 2010:17). Afin de parvenir à une distinction plus précise des tâches, une bonne compréhension des dispositions légales s'impose. La gestion des eaux usées, par exemple, est une tâche communale dans le canton de Zurich. Toutefois, le droit cantonal édicte des règles concernant son financement. Il n'y a donc pas beaucoup de marge de manœuvre dans l'accomplissement de cette tâche.

Il n'existe pas en Suisse de catalogue général des tâches incombant à la responsabilité des communes. Cela s'explique par le fait que l'organisation interne et la répartition des tâches entre le canton et les communes relèvent de la compétence des cantons, ce qui peut entraîner des variations importantes. De plus, les tâches peuvent varier en fonction de la taille et du type de commune, ce qui a pour effet que ces différences s'accroissent.

Le tableau 3 énumère, telles qu'elles sont discutées dans la littérature, les tâches fréquemment accomplies par les communes. En fonction des auteurs, la liste peut être plus ou moins exhaustive, ceci étant également lié au degré de détail choisi dans l'inventaire des tâches. Des domaines tels que l'aide sociale, l'éducation et la planification locale se trouvent régulièrement dans ces énumérations (tab. 3).

Tableau 3 Aperçu de la littérature concernant les tâches accomplies par les communes suisses.

Steiner (2002), Steiner/ Kaiser (2013:151)	Fiechter (2010:17-18)	Linder (2005:144)
<ul style="list-style-type: none"> ● Jardin d'enfants, école primaire, école secondaire ● Aide sociale, soins hospitaliers externes, assistance aux personnes âgées et tâches dans le domaine des assurances sociales ● Eau, égouts, déchets et électricité ● Transports publics au sein de la commune ● Planification locale, contrôle des constructions, protection des paysages et des monuments, réseau de routes et de chemins, infrastructures sportives, équipements culturels ● Nomination des membres des autorités, organisation de l'administration, gestion du personnel ● Budget et comptabilité, gestion du patrimoine communal, détermination du taux d'imposition ● Police locale (police du feu, police routière, police commerciale) ● Attribution de la citoyenneté communale aux résidents étrangers 	<ul style="list-style-type: none"> ● Organisation communale (y compris la nomination des membres des autorités) ● Organisation de l'administration communale ● Droit de la police communale (police locale et du commerce) ● En partie le droit communal des constructions (police des constructions, aménagement du territoire, protection du paysage et des monuments) ● Construction communale (réseau routier local, installations sportives et culturelles) ● Les services publics communaux (par exemple, l'approvisionnement en eau, les stations d'épuration des eaux usées, les entreprises de transport, etc.) ● Gestion des biens communaux, finances publiques ● Attribution de la citoyenneté communale ● Système scolaire (école primaire et secondaire) ● Services sociaux (aide sociale, assistance aux personnes âgées, etc.) 	<ul style="list-style-type: none"> ● Construction et entretien des routes locales ● Transports publics locaux (dans les villes) ● Approvisionnement en gaz, électricité et eau, gestion des déchets ● Aménagement du territoire local ● Élection des enseignants, construction des écoles ● Budget et impôts ● Assistance sociale

Certaines tâches de base et d'activités organisationnelles doivent être accomplies par l'ensemble des communes, comme le budget et la comptabilité ou la nomination des membres des autorités. D'autres tâches, en revanche, ne concernent aucunement certaines communes, en raison d'absence de besoin ou de nécessité. Les transports publics et les problèmes de drogue sont principalement traités par les grandes villes. Les tâches

d'infrastructure sont souvent réalisées en coopération avec d'autres communes; et certaines autres tâches sont accomplies par des prestataires privés, ce qui a pour effet que l'électorat a moins d'influence directe sur celles-ci. En outre, des domaines importants tels que les écoles, la police ou le domaine social ne relèvent pas de la responsabilité des communes à un même degré dans toute la Suisse.

Les tâches dont les communes sont elles-mêmes responsables dépendent de facteurs très variés. Outre les diverses règles de répartition des tâches, il existe des différences entre, d'une part, les petites communes et, d'autre part, les grandes communes ainsi que les villes. Par ailleurs, l'on observe un rôle plus important joué par les communes dans la région alémanique en regard d'une plus forte implication des cantons en Suisse romande.

3.3 L'autonomie communale

Le terme « autonomie communale » s'avère être un concept central pour décrire les responsabilités des communes dans l'accomplissement des tâches. Selon la nouvelle Constitution fédérale du 18 avril 1999, l'autonomie communale est garantie « dans les limites fixées par le droit cantonal » (art. 50, al. 1 Cst.). L'existence et l'importance des communes découlent du droit cantonal, alors que la Constitution fait en principe autorité pour les cantons. Cela signifie qu'une grande partie des enjeux importants pour la démocratie communale relève de la compétence des cantons. S'agissant de l'organisation des communes, ce sont donc les constitutions cantonales et, dans la grande majorité des cantons, les lois communales des cantons qui font autorité.

Si l'on s'intéresse plus particulièrement aux domaines dans lesquels les communes sont habilitées à décider de manière indépendante et pouvant donc également faire l'objet de processus décisionnels démocratiques, s'impose alors obligatoirement la question des domaines d'autonomie, question qui est examinée dans la littérature du droit constitutionnel et de science politique. Outre la garantie de l'existence et de sa position juridique dans la structure étatique, il s'agit notamment du nombre de domaines d'activités dont les communes sont responsables (étendue des responsabilités); des possibilités de décision dont elles disposent (profondeur des responsabilités); de l'autonomie financière, c'est-à-dire du rapport entre les ressources propres et les transferts, de la forme des transferts, de la possibilité de décider du montant des impôts et de la possibilité d'emprunter de l'argent; de l'autonomie concernant l'organisation de leur système politico-administratif; ainsi que des possibilités de contrôle et d'intervention des niveaux politiques supérieurs et des possibilités dont disposent les communes pour influencer les décisions des niveaux supérieurs (cf. également Ladner *et al.* 2019).

Sur l'ensemble des domaines d'autonomie, les communes suisses disposent d'un degré d'autonomie très élevé en comparaison internationale

(cf. Ladner *et al.* 2016). Ceci vaut surtout pour l'autonomie financière et fiscale, pour le large éventail des tâches dont elles peuvent être responsables, pour la liberté dans l'élaboration de leur organisation politique ainsi que pour la garantie de leur existence comme mentionné ci-dessus. Leurs libertés sont un peu moindres dans les décisions effectives à prendre. Cela se reflète, par exemple, dans les plaintes exprimées de manière répétée concernant la grande proportion de dépenses liées dans les budgets communaux. Les communes n'ont qu'une liberté limitée pour décider de ce qu'elles veulent faire, car il s'agit très souvent de répondre aux exigences et aux contraintes des niveaux supérieurs, notamment des cantons. Leur marge de manœuvre est cependant plus grande lorsqu'il s'agit de la manière dont les tâches sont accomplies dans le détail.

Toutefois, le degré élevé d'autonomie observé dans l'ensemble de la Suisse par rapport au niveau international, ne doit pas faire oublier qu'il peut y avoir de grandes différences communales entre les cantons et, dans certains cas, même au sein d'un même canton. Pour l'exprimer de manière quelque peu simplifiée, on peut affirmer que les grandes communes performantes disposent dans les faits d'une autonomie plus importante que les petites communes pauvres en ressources recevant une partie considérable de leurs revenus de la péréquation financière. Par ailleurs, l'autonomie communale en Suisse romande est – en raison de l'évolution historique et surtout de la plus grande influence de la culture étatique française dans le sillage de la République helvétique – moins développée qu'en Suisse alémanique où les cantons jouent un rôle moins important. Il est révélateur que les communes francophones sont également plus petites.

Il revient donc aux cantons de décider pour quelles tâches étatiques et dans quelle mesure les communes sont responsables. Plus le nombre de tâches dont se chargent les communes et pour lesquelles les pouvoirs de décision leur reviennent augmente, plus leur autonomie s'accroît et, par conséquent, plus l'accomplissement des tâches locales et la démocratie locale gagnent en importance.

L'allocation des ressources et l'organisation administrative

4.1 L'ampleur des dépenses et des recettes

L'examen des dépenses publiques sur de longues périodes permet de retracer l'évolution de la société et de l'économie, et avec celle-ci le développement de l'accomplissement des tâches étatiques. À l'époque de la formation de l'État fédéral, il s'agissait en premier lieu d'assurer l'indépendance par rapport au monde extérieur (souveraineté) et de garantir la sécurité intérieure. S'y sont ajoutées la garantie des droits de liberté et de participation ainsi que la création des conditions nécessaires au développement économique. Tout cela a été réalisé non seulement en supprimant les obstacles au commerce, mais aussi par un engagement accru dans les domaines des infrastructures (transport, énergie) et de l'éducation. Au fil du temps, la santé et la sécurité sociale sont également devenues des tâches étatiques de plus en plus importantes. En raison des changements structurels et des crises, la politique économique et conjoncturelle a gagné en importance. Ce n'est que récemment que cela vaut également pour la préservation des ressources naturelles et du développement durable (cf. Ladner 2013:36 et s.).

La croissance de l'activité étatique peut être illustrée au regard du développement des dépenses publiques. Au début de l'État fédéral en 1850, les dépenses cumulées de la Confédération, des cantons et des communes s'élevaient à un peu plus de 50 millions de francs. La part de la Confédération se situait aux alentours de 10 % et s'élevait à environ 4,5 millions de francs (Weber 1969:17), les deux autres niveaux se partageaient le reste des dépenses à parts égales (cf. Guex 1998:102). En 2018, les dépenses totales du « secteur public », respectivement des administrations publiques, s'élevaient à 220 milliards de francs (Administration fédérale des finances 2020:10). Comme le montre le tableau 4, les dépenses du gouvernement fédéral atteignaient 70,9 milliards de francs, ce qui correspond à environ un tiers (33,9 %) des dépenses des trois niveaux de gouvernement. Avec 89,5 milliards de francs (42,7%), les cantons affichent le niveau le plus élevé. Ils prennent en charge la part du lion des coûts de santé, d'éducation et

Tableau 4 Les dépenses publiques de la Confédération, des cantons et des communes (en 2018). Source : AFF 2020 (statistiques financières, modèle SF). Dépenses de sécurité sociale en 2018 : 63,0 milliards de francs (Administration fédérale des finances 2020 : 10-11).

2018	Confédération		Cantons		Communes		total en %
	↓ en %	→ en %	↓ en %	→ en %	↓ en %	→ en %	
Administration générale	8,8	37,9	5,6	30,5	10,6	31,5	100,0
Ordre et sécurité publique, défense	8,6	35,2	9,1	46,8	6,4	18,1	100,0
Formation	10,0	15,5	28,1	55,2	27,2	29,3	100,0
Culture, sport et loisirs, église	2,7	26,3	2,1	26,1	7,0	47,6	100,0
Santé	0,4	1,8	14,8	85,1	4,2	13,1	100,0
Sécurité sociale	31,0	43,6	22,0	38,2	19,1	18,2	100,0
Trafic et télécommunications	13,2	47,3	6,7	30,0	9,2	22,7	100,0
Protection de l'environnement et aménagement du territoire	1,5	14,7	1,7	21,9	9,2	63,4	100,0
Économie publique	8,1	47,2	5,3	39,1	3,4	13,8	100,0
Finances et impôts	15,0	64,9	4,4	24,2	3,6	10,9	100,0
total	100,0	33,9	100,0	42,7	100,0	23,4	
total millions de francs	70 957		89 469		49 069		

de sécurité. Les dépenses des communes s'élèvent à 49,1 milliards de francs (23,4 %). Les communes contribuent de manière substantielle aux dépenses d'éducation et au financement de la protection de l'environnement et de l'aménagement du territoire – des domaines qui touchent directement la population dans de nombreuses communes. En outre, elles prennent principalement en charge les coûts liés à la culture, au sport et aux loisirs.

La structure actuelle des dépenses illustre donc la position dominante des cantons dans le système fédéral. Les communes prennent en charge une part importante des dépenses publiques, bien que largement moins que les deux niveaux supérieurs de gouvernement. Par rapport à la phase de fondation vers 1850, c'est en premier lieu la Confédération qui a beaucoup gagné en importance. La part de ses dépenses est désormais plus élevée que celle des communes. De manière générale, il est à relever que les budgets publics ont énormément augmenté en volume au cours des deux derniers siècles.

Pendant, l'augmentation de l'activité étatique n'a pas suivi une trajectoire linéaire. Jusqu'à la fin des années 1950, la part des dépenses publiques a augmenté à peu près au même rythme que l'activité économique, la proportion des dépenses publiques restant donc relativement stable et ceci à un faible niveau. À partir des années 1960, l'activité étatique a connu une forte expansion et les taux de croissance réels moyens de tous les niveaux de l'État ont alors dépassé le taux de croissance du PIB réel (Kirchgässner 2004:2). Au début des années 1960, les dépenses fédérales, cantonales et communales étaient encore nettement inférieures à 20 % du produit intérieur brut (PIB), alors qu'elles en représentent aujourd'hui environ 30 % (Administration fédérale des finances 2020:18).

Après avoir mis en lumière les dépenses, venons-en maintenant aux recettes. Il est intéressant de constater – et cela constitue une particularité suisse dans une comparaison internationale – que les trois niveaux étatiques en Suisse disposent aujourd'hui tous de leurs propres recettes fiscales et prélèvent des impôts sur le revenu. Les cantons et les communes fixent leurs propres taux d'imposition (autonomie fiscale). Au niveau fédéral, le taux maximal d'imposition sur le revenu et sur les bénéfices ainsi que les taux de TVA sont ancrés dans la Constitution. Par ailleurs, la compétence en matière de prélèvement fiscal est limitée dans le temps. Cet ancrage constitutionnel signifie notamment qu'une augmentation des taux d'imposition ainsi qu'une prolongation du droit de prélèvement d'impôts nécessitent une modification de la Constitution et par conséquent l'approbation du peuple et des cantons. La TVA, relativement faible, est prélevée uniquement par la Confédération. Les cantons bénéficient d'une partie des recettes fiscales fédérales.

Avec des recettes fédérales ordinaires d'environ 75,8 milliards de francs en 2018, les recettes fiscales s'élevaient à un peu moins de 68 milliards de francs (Administration fédérale des finances 2020). Sur ce montant, 22,6 milliards de francs (32,7 %) provenaient de la taxe sur la valeur ajoutée

et 23,3 milliards de francs (32,7 %) de l'impôt fédéral direct. Au niveau des cantons et des communes, les impôts directs et les impôts sur le revenu ont un poids plus important: sur le total des recettes des cantons, s'élevant à environ 91 milliards de francs, 47 milliards de francs (51,6 %) proviennent des recettes fiscales, principalement des impôts directs sur les personnes physiques. S'agissant des communes, les recettes fiscales représentent environ 29 milliards de francs (59,2 %) sur un total d'environ 49 milliards de francs.

L'État suisse se caractérise non seulement par sa forte décentralisation, mais aussi par le fait que le secteur public au sens classique du terme est relativement restreint et que certaines tâches sont traditionnellement accomplies en coopération avec des acteurs privés. Par rapport à la moyenne des pays de l'Union européenne, dont la part des pouvoirs publics s'élève à 47,0 %, le taux de 31,3 % (année 2018) de la Suisse est inférieur de plus de 15 points de pourcentage (Administration fédérale des finances 2020:24). Cela s'accompagne de l'idée que l'État, l'économie et la société n'entretiennent pas de relations antagonistes. La Suisse est ainsi souvent décrite comme une variante libérale du modèle d'état néocorporatiste (Katzenstein 1985). D'importantes prestations garanties par l'État (assurance maladie, fonds de pension) sont fournies par des organisations non étatiques et ne sont pas incluses dans le calcul de la quote-part des dépenses publiques.⁶

La décentralisation dans la répartition des tâches entre les trois niveaux de gouvernement ainsi que les libertés prononcées des cantons et des communes se traduisent donc également par un système décentralisé de dépenses et de recettes.

4.2 Le nombre d'employés

Le nombre d'employés administratifs nécessaires à la prestation de services publics pour un certain nombre d'habitants constitue, à l'instar des dépenses et des recettes, un indicateur de la répartition des tâches entre les niveaux de gouvernement dans le système fédéral (Haus 2020:77). En 2018, le secteur public comptait au total environ 585 000 emplois à temps plein en Suisse (tab. 5). Un peu moins des deux tiers de ces emplois se trouvent dans l'administration publique et un peu plus d'un tiers dans les entreprises publiques. Pour ce qui est des administrations publiques, les cantons représentent la plus grande partie avec près de la moitié du personnel

⁶ Dans sa réponse à l'interpellation de Jean-Pierre Graber (UDC) datant de 2009 (Curia Vista 09.3492), le Conseil fédéral reconnaît que la quote-part des dépenses publiques est sous-estimée de 9 à 11 points de pourcentage. Toutefois, il souligne également que cela pourrait également être le cas dans d'autres pays.

administratif, alors qu'un quart se trouve dans les communes et environ 9 % au sein de la Confédération. S'agissant des entreprises et institutions publiques, les institutions de droit public (tels que la poste, les CFF et les écoles polytechniques) détiennent de loin la plus grande partie (presque 60 %), suivies par les entreprises publiques des cantons et des communes.

Tableau 5 Employés du secteur public en équivalents temps plein (ETP) par forme juridique, 2018. Source : OFS 2018 (statistiques structurelles des entreprises).

Forme juridique	ETP	en %	en %
Secteur public	585 830		100,0
<i>Administration publique</i>	387 060	100,0	66,1
Administration fédérale	35 550	9,2	6,1
Administration cantonale	186 422	48,2	31,8
Administration de district	867	0,2	0,1
Administration communale	96 946	25,0	16,5
Sociétés publiques	67 275	17,4	11,5
<i>Entreprises publiques</i>	198 770	100,0	32,9
Entreprises publiques des cantons	31 511	15,9	5,4
Entreprises publiques des districts	466	0,2	0,1
Entreprises publiques des communes	26 080	13,1	4,5
Entreprises publiques d'une corporation	23 488	11,8	4,0
Instituts de droit public	117 225	59,0	20,0

Environ 100 000 employés sont donc actifs dans les administrations communales et environ 190 000 dans les administrations cantonales. C'est bien plus que dans l'administration fédérale, qui compte un peu moins de 36 000 employés. Comme mentionné ci-dessus, ces différences s'expliquent par le fait que les cantons et leurs communes ne sont pas seulement responsables de leurs propres tâches, mais aussi de la mise en œuvre du droit fédéral et de la législation de niveau supérieur, nécessitant ainsi des ressources humaines plus importantes. Dans ses enquêtes les plus récentes sur les effectifs du secteur public, l'Office fédéral de la statistique (OFS) place le personnel enseignant dans les administrations cantonales de certains cantons, ces dernières prenant en charge les cotisations AVS. Dans les enquêtes précédentes de l'OFS, les enseignants étaient encore affectés aux administrations

communales.⁷ C'est pour cette raison que la différence entre les effectifs des administrations communales devrait probablement être un peu plus faible que ne le montre le tableau 5.

Le nombre d'employés en termes absolus ne présente pas le critère le plus approprié pour comparer les administrations publiques au niveau communal, mais bien le ratio entre le nombre d'employés administratifs et la taille de la population. Cet indicateur relatif est appelé densité administrative dans la littérature. Il fournit des informations sur le degré d'expansion des appareils de l'administration locale, et donc sur le nombre de personnes employées pour accomplir des tâches publiques dans une commune ou une région donnée (Haus 2020, Krumm 2013, Wollmann 2008). La valeur de la densité indique généralement le nombre d'employés par 1000 habitants.

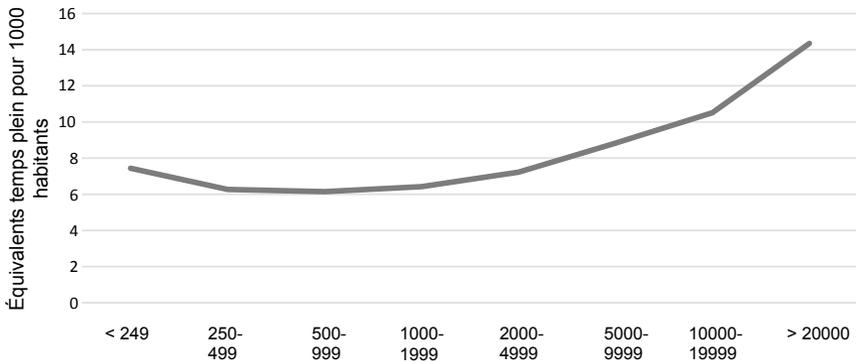


Figure 4 Nombre de postes à temps plein dans les administrations communes par 1000 habitants (densité administrative) selon la taille communale (2015).

REMARQUES: OFS STATENT 2015, N_{\min} 44, N_{\max} 544.

Il est particulièrement intéressant de comparer la densité administrative sur la base des différentes tailles de communes en Suisse. Comme le montre la figure 4, à partir d'une taille communale de 250 habitants, plus la population est élevée, plus la densité administrative moyenne diminue, passant d'une valeur d'un peu moins de 8,0 à environ 6,0. À partir d'un nombre de 2000 habitants, la densité administrative croît continuellement pour atteindre une moyenne d'un peu plus de 14,0 employés pour 1000 habitants dans les plus grandes communes et villes de Suisse. Cette tendance indique que, pour mettre en place une administration professionnelle au niveau

⁷ Depuis 2011, l'OFS recense les effectifs du secteur public à l'aide de la statistique structurelle des entreprises (STATENT), qui repose principalement sur un relevé complet des données administratives (registre AVS). Auparavant, ces données étaient collectées à l'aide de la statistique du recensement fédéral des entreprises (RE). Toutefois, cette dernière ne porte que sur une partie des établissements (OFS 2015:7).

local, un certain nombre minimal d'employés est nécessaire. L'augmentation de la taille de la commune, respectivement de l'administration permet de rendre les structures et les processus plus efficaces, nécessitant par-là moins d'employés et faisant diminuer la densité en conséquence (Geser *et al.* 1996:241). En revanche, à partir d'une certaine taille, le besoin relatif en personnel croît à nouveau. D'une part, les organisations dépassant une certaine taille entraînent un effort de coordination plus important, ce qui nécessite davantage de postes (Haus 2020:78). D'autre part, les villes assument fréquemment des fonctions liées à leur centralité et accomplissent ainsi des tâches supplémentaires par rapport aux petites communes. Cela implique souvent une augmentation du personnel administratif (Steiner/Kaiser 2013:153). Dans l'ensemble, les valeurs des densités administratives communales sont un peu plus faibles en Suisse que, par exemple, dans les communes d'Allemagne, qui est également organisée dans un système d'État fédéral (Haus 2020: 90).

Les administrations communales rassemblent des employés issus de domaines spécialisés et de groupes professionnels très différents. Le noyau de l'administration comprend des employés du contrôle des habitants, du département des impôts et des finances, du département des services sociaux, du département de la construction ou du secrétariat communal. Selon les communes, l'on trouve également des enseignants, des spécialistes en matière de poursuite, des inspecteurs alimentaires, des pompiers, des policiers ou des bibliothécaires. À cela s'ajoutent les employés des services industriels communaux et de l'entretien des routes. Cette liste non exhaustive reflète l'éventail relativement large de tâches et de domaines différents dans lesquels les communes et leurs administrations fournissent des services publics en Suisse.

4.3 Le système de milice et l'organisation administrative

Une caractéristique essentielle de l'accomplissement des tâches dans les communes de Suisse réside dans le fait qu'elles s'opèrent souvent dans un système de milice. Dans ce système, les citoyens assument des fonctions et des tâches publiques dans les structures politico-administratives locales sur une base volontaire, à temps partiel et honorifique. Pour la plupart des communes peu peuplées, il ne vaut pas la peine de mettre en place des structures politiques et administratives professionnelles avec plusieurs employés permanents, en raison du manque de charge de travail et des ressources fondamentalement plus limitées. Sur les quelque 13000 postes exécutifs à pourvoir, 70 % sont bénévoles et environ 30 % salariés (à temps partiel ou à temps plein), les emplois à temps plein représentant une petite minorité (Ladner 2019:260). De plus, il faut trouver suffisamment de bénévoles

pour les nombreux sièges des diverses commissions consultatives et de gestion, qui assurent parfois l'accomplissement des tâches locales (Geser *et al.* 2013:6) ainsi que pour les membres des parlements locaux. Au total, nous estimons que le nombre de postes publics à pourvoir se situe entre 95 000 et 100 000. Selon la commune, s'y ajoutent des postes destinés aux commissions scolaires, aux conseils paroissiaux ou aux autorités sociales. Ce principe de milice signifie que, dans de nombreuses communes, les gouvernants et les gouvernés, et dans une certaine mesure également les prestataires et les bénéficiaires des services publics, sont très proches les uns des autres. Le fonctionnement des communes locales requiert l'engagement des citoyens. Depuis un certain temps cependant, divers facteurs exercent une influence négative sur cet engagement : entre autres, les exigences plus élevées imposées à ces postes, la baisse de considération envers ces activités, la diminution de soutien de la part des employeurs ou l'individualisation croissante de la société ont pour effet que, dans de nombreuses communes, il est à peine possible de trouver suffisamment de personnes volontaires pour occuper ces nombreuses fonctions. Le système de milice est donc soumis à une pression croissante, d'autant plus que diverses réformes telles que les fusions de communes n'ont pas été en mesure de désamorcer la situation de manière significative.

Cependant, l'idée selon laquelle il existe des administrations communales exclusivement basées sur le principe de milice ne correspond pas à la réalité. En règle générale, ce sont les employés administratifs à plein temps – comme il a été mentionné dans le chapitre précédent – et les miliciens qui travaillent ensemble dans les structures politico-administratives, et donc également dans la réalisation de prestations publiques. Il convient donc d'examiner d'un peu plus près l'organisation administrative, dans la concrétisation de laquelle les communes disposent d'une grande liberté. C'est notamment pour cette raison que l'on observe une certaine diversité dans la configuration des systèmes d'administration des villes et des communes en Suisse (Haus 2020).

Au niveau des communes – contrairement au niveau fédéral et à la plupart des cantons – le syndic occupe une position particulière au sein de l'exécutif et, malgré son rôle de *primus inter pares*, dispose de pouvoirs supplémentaires. Dans certaines communes, par exemple, cette personne est responsable non seulement de la direction politico-stratégique mais aussi de la gestion des affaires opérationnelles de l'administration. Dans de nombreuses communes, le syndic est donc le seul membre de l'exécutif communal à être employé à temps plein, alors que les autres membres sont employés à titre honorifique ou à temps partiel.⁸

Qu'il s'agisse d'une petite commune avec des membres de l'exécutif bénévoles ou d'un gouvernement communal avec des membres employés à plein

⁸ Le syndic correspond au président ou au maire d'une commune.

temps, la division du travail au sein de l'exécutif repose sur le principe dit de dicastère ou de départements (Haus 2020:100). Selon ce principe, l'exécutif est organisé de manière à ce que chaque membre soit en charge d'un ou de plusieurs départements ou dicastères. Il s'agit par exemple des départements de la construction de bâtiments, du génie civil, des finances et des impôts, des services industriels, des affaires sociales, de la santé, des écoles, de la sécurité et de la population.

La responsabilité politique incombe à l'exécutif en tant qu'autorité collective. En règle générale, les membres des exécutifs ne sont chargés que de la consultation préalable et, si nécessaire, de l'exécution des décisions des autorités, tandis que les décisions sont réservées à l'exécutif dans son ensemble ou à une commission de l'autorité. Au sein de leurs départements, les membres de l'exécutif sont habituellement responsables de la gestion politico-stratégique du domaine administratif en question. Cela s'applique en particulier aux cadres qui travaillent à titre honorifique ou à temps partiel. Dans les administrations communales professionnalisées, les chefs de département assument également la gestion opérationnelle des chefs de direction et de division de leurs services (Haus 2020:103). Dans les très petites communes comptant un ou deux employés administratifs, il est également possible que les membres de l'exécutif soient impliqués dans les affaires courantes de l'administration de la même manière qu'un responsable de dossier.

Outre l'exécutif et le législatif, il peut exister d'autres organes sous formes de commissions responsables d'un domaine spécifique des communes (p. ex. la construction, les pompiers, l'aide sociale, les impôts ou l'école). D'une part, ces commissions remplissent des fonctions politiques en permettant à divers groupes politiques de participer au processus décisionnel; d'autre part, elles remplissent une fonction d'expertise en apportant les compétences et les connaissances professionnelles des différents membres de la commission. Les commissions sont souvent présidées par un membre du pouvoir exécutif et comprennent d'autres membres élus par le pouvoir législatif ou le pouvoir exécutif. Outre les commissions dotées de pouvoirs administratifs indépendants, les communes disposent également de commissions de contrôle qui examinent généralement le travail de l'administration et de l'exécutif. Il s'agit de la commission de vérification des comptes, de la commission des finances et de la commission de gestion. À l'instar des parlements et des exécutifs communaux, un grand nombre de ces organes est composé de membres œuvrant à titre honorifique.

Le secrétaire municipal occupe une position particulière dans le système administratif local. En tant que chef de cabinet du gouvernement, il joue un rôle essentiel d'interface entre la politique et l'administration. Dans les communes dotées d'un exécutif à temps partiel, le secrétaire municipal a une influence majeure sur les affaires politiques de la municipalité. Ses fonctions comprennent notamment l'organisation administrative générale de

l'administration communale, la préparation des réunions et le conseil aux autorités politiques. Influencées par les idées du *new public management* préconisant une plus grande séparation entre le niveau stratégique (politique) et le niveau opérationnel (administration) de la commune, plusieurs communes de Suisse ont élargi les tâches du secrétaire municipal depuis les années 1990 et lui ont confié la gestion directe de l'ensemble de l'administration communale. Il assume ainsi – en fonction de la terminologie utilisée – le rôle de directeur général, de PDG ou de gestionnaire administratif (*city manager*), par analogie avec d'autres pays européens. Dans ces communes, l'exécutif est responsable de la prise de décision politique, tandis que le responsable administratif est chargé de la mise en œuvre ou de la gestion opérationnelle globale de l'administration (Steiner/Kaiser 2013:159, Haus 2020:96).

Résumé

Les communes suisses jouent un rôle important dans l'accomplissement de prestations publiques proches des citoyens ainsi que dans la gestion des défis sociétaux. La plupart d'entre elles sont peu peuplées, avant tout en Suisse italienne et en Suisse romande. Cependant, les grandes communes de la Suisse alémanique en particulier, disposent d'un degré d'autonomie relativement élevé, notamment pour ce qui est de l'obtention des ressources financières nécessaires, de leur organisation politico-administrative et du grand nombre de tâches qu'elles accomplissent. Il existe des différences majeures dans la manière dont les communes font face aux défis structurels et économiques changeants et croissants. Dans l'ensemble, cependant, elles semblent tirer leur épingle du jeu, comme il ressort des enquêtes auprès de leurs habitants (Denters *et al.* 2014, Haus *et al.* 2016).

Leur intégration dans la structure fédérale de l'État suisse, avec sa « fondation par le bas » (*bottom-up*), et l'absence du centralisme étatique, laisse aux communes une certaine compétence résiduelle. L'autonomie communale et la subsidiarité sont considérées comme des principes directeurs en matière de répartition des tâches et des compétences. En revanche, l'exigence du respect du principe d'équivalence fiscale, selon lequel chaque unité territoriale est exclusivement responsable des tâches qu'elle finance, met sous pression les communes financièrement et structurellement faibles. Il n'est donc pas surprenant que des structures de coopération horizontale et verticale très étendues se soient développées au fil des années. En réponse à la complexité croissante des défis et, dans une certaine mesure, aux besoins quelque peu différents des villes, la structure classique 2×2 du fédéralisme suisse, dans laquelle le gouvernement fédéral traite avec les cantons et les cantons avec les communes, a évolué ces dernières années vers un modèle de coopération tripartite dans lequel les trois niveaux prennent place à la même table.⁹

⁹ La Conférence tripartite (CT) est la plateforme politique de la Confédération, des cantons, des villes et des communes pour promouvoir la coopération entre les niveaux de gouvernement et entre les espaces urbains et ruraux (cf. <https://www.tripartitekonferenz.ch/fr>, consulté le 5 janvier 2021).

Concernant les tâches dont les communes sont chargées, il n'existe pas de catalogue général qui puisse servir d'orientation. Les tâches que les communes doivent remplir dans tous les cas comprennent le contrôle des habitants, la nomination des autorités et l'organisation de l'administration ainsi que la gestion du budget communal. Pour de nombreuses communes, l'octroi de la citoyenneté communale, certains domaines du système scolaire, l'aide sociale, la construction communale, l'aménagement du territoire, les services publics communaux, l'entretien de l'infrastructure communale, les services de santé et de soins, le sport et la culture et les fonctions de police font également partie de leurs tâches supplémentaires. Selon la taille de la commune et le canton, le portefeuille de tâches d'une commune peut être plus ou moins large.

L'importance des communes se traduit également par leurs dépenses financières et le nombre de personnes qu'elles emploient. Environ un quart des dépenses des trois niveaux de gouvernement sont effectuées par les communes. Elles détiennent la part la plus importante dans les domaines de la protection de l'environnement et de l'aménagement du territoire ainsi que dans les domaines de la culture et du sport. Les dépenses d'éducation et de sécurité sociale sont également particulièrement importantes pour les communes. À l'instar des dépenses, un quart des postes de l'administration publique au sens strict sont financés par les communes. Si l'on prend en compte le nombre total des emplois du secteur public, la part des communes s'élève à environ un sixième.

Le système de milice constitue une caractéristique cruciale des communes suisses, les citoyens exerçant les différentes fonctions au sein des autorités communales à temps partiel et à titre honorifique. Cela s'applique, entre autres, à l'exécutif en tant qu'organe directeur des communes, mais aussi aux commissions dotées de pouvoirs administratifs indépendants, comme dans les domaines de la construction ou de la protection de l'environnement. Dans de nombreuses communes, les miliciens assurent la prestation de services publics en coopération avec le personnel administratif employé à temps plein. Bien que le fonctionnement de la plupart des communes dépende du système de milice, il n'est souvent pas possible de trouver suffisamment de bénévoles pour occuper les nombreux postes. Cela s'explique notamment par les exigences croissantes et les changements de société.

Dans l'organisation du système administratif, les communes disposent d'une assez grande liberté. Dans les villes, les membres de l'exécutif à temps plein sont responsables de la gestion opérationnelle de l'administration dans leurs départements, en plus de la gestion politico-stratégique. Dans les communes de taille moyenne, sont répandues les structures organisationnelles dans lesquelles les conseillers communaux à temps partiel gèrent les politiques publiques de leurs départements, tandis qu'un directeur général (ou PDG) gère l'opérationnel. Dans les plus petites communes, en revanche, les

conseillers communaux sont parfois impliqués dans les affaires courantes de l'administration.

Dans l'ensemble, l'on peut affirmer que dans le système fédéral de la Suisse, l'accomplissement des tâches étatiques s'opère de manière décentralisée et dans de petites unités autonomes. Ce système garantit, en combinaison avec le système de milice, un haut degré de proximité avec les citoyens. Les spécificités régionales et communales peuvent ainsi être prises en compte de manière détaillée dans la réalisation des prestations publiques. Toutefois, cela conduit inévitablement à la question de savoir si l'inefficacité (y compris les redondances) et l'inégalité dans l'accomplissement des prestations n'en sont pas le prix à payer.

PARTIE II

Résultats empiriques sur l'accomplissement des tâches

Après les considérations assez générales de la première partie de cette publication sur l'accomplissement des tâches par les communes dans la société et au sein de la structure de l'État fédéral, cette deuxième partie sera consacrée aux tâches communales telles qu'elles sont observables empiriquement. Trois questions sont au centre de l'analyse: d'une part, il est intéressant de savoir quelles tâches et quelles prestations relèvent effectivement de la compétence des communes (chap. 6). D'autre part, la question se pose de savoir comment ces tâches et prestations sont accomplies (chap. 7). Enfin, sera abordée la question des défis et des difficultés auxquels les communes sont confrontées dans l'accomplissement de ces tâches (chap. 8). Les résultats obtenus serviront de base à la troisième partie de cette publication, dans laquelle l'accomplissement des tâches dans les communes sera mis en rapport avec leurs causes et des indicateurs de performance sélectionnés. L'objectif consistant à répondre à la question de savoir si l'organisation de l'accomplissement des tâches exerce un impact sur la qualité des services et la satisfaction de la population à l'égard de l'offre des prestations étatiques.

Les tâches communales

Plutôt que d'examiner l'accomplissement des tâches par les communes à l'aide de critères de droit constitutionnel ou théoriques, on tentera, dans ce qui suit, de se pencher de manière empirique sur les tâches et activités des communes. Cela permet en particulier de tenir compte du fait que les différentes communes n'accomplissent pas les mêmes tâches, puisque la réalisation ou la demande de ces tâches varie fortement selon le type des communes (nombre d'habitants, situation géographique, structures socio-économiques, affiliation cantonale, etc.). De plus, une analyse empirique permet de mieux cerner les différences entre les cantons, différences négligées dans la plupart des catalogues des tâches communales.

Du fait que dans les enquêtes nationales sur les communes des années 1994, 1998, 2005 et 2009 portant sur le mode d'accomplissement des tâches d'alors (association à but spécifique, contrat), les secrétaires municipaux avaient pu, déjà en 1994 et 2009, indiquer de manière indirecte dans leurs réponses si une tâche, selon eux, ne relevait pas du ressort communal, la question a été posée tout à fait directement dans l'enquête de 2017.

Au moyen de la question 12, nous voulions savoir si une tâche est effectuée par la commune à l'interne (propre production), si elle est réalisée dans le cadre d'une certaine forme de collaboration intercommunale (CIC) ou si la commune coopère avec des prestataires privés (externalisation). En outre, les personnes interrogées pouvaient déclarer si l'une ou l'autre des tâches mentionnées ne relevait pas du ressort de la commune ou si celle-ci n'était pas du tout concernée par les problématiques mentionnées. Les secrétaires municipaux s'étaient vu présenter une liste de 32 tâches au total et, pour chacune d'entre elles, devaient fournir les réponses adéquates (fig. 5).

Selon notre définition, les tâches communales englobent toutes les tâches qu'une commune accomplit, que ce soit en interne, en coopération avec d'autres communes ou par l'intermédiaire d'entreprises privées. Cela correspond aux cinq premières catégories de réponse à la question 12. Du point de vue des communes, les tâches dont elles ne sont pas responsables (parce qu'elles sont accomplies par le canton, par exemple) ou qui ne les

	À l'interne (propre production)	CIC			Collaboration avec des prestataires privés	Pas une tâche communale et/ou ne concerne pas la commune
		contrat	personnes morales de droit public	personnes morales de droit privé		
Promotion économique	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Approvisionnement en eau.....	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Épuration des eaux / canalisations.....	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Gestion des déchets.....	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Approvisionnement en énergie	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Protection de l'environnement	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Service du feu	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Police communale	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Administration communale: dans l'ensemble	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Administration communale: informatique	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Administration communale: finances.....	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Administration communale: contrôle des habitants.....	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Autorités communales.....	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

REMARQUES: On entend par personnes morales de droit public les associations de communes, les fondations de droit public, les institutions autonomes de droit public et les conférences régionales. On entend par personnes morales de droit privé les associations, les coopératives, les fondations de droit privé et les sociétés anonymes.

concernent pas (parce qu'il n'y a pas de besoin ou de demande pour la tâche en question) ne sont pas des tâches communales. L'ensemble de ces tâches peut également être décrit comme *l'étendue* du portefeuille de tâches. Ce premier aspect ne tient cependant pas compte de la mesure dans laquelle les communes peuvent décider de l'accomplissement d'une tâche, ni de la

manière dont elles sont impliquées et sous quelle forme (mise en œuvre, financement). Ces aspects peuvent être qualifiés de *profondeur* du portefeuille de tâches.

En moyenne, les communes désignent 27 des 32 tâches énumérées comme étant des tâches communales. Assez peu de communes en désignent moins de 15 et les communes responsables de moins de 20 tâches sont également plutôt rares (fig. 6).

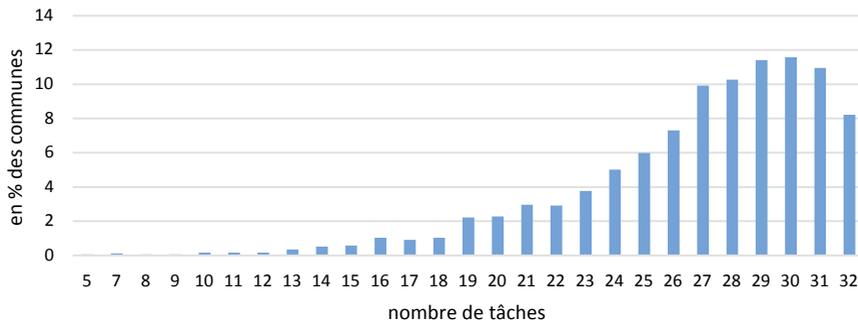


Figure 6 Distribution du nombre de tâches communales 2017 (en pourcentage des communes). Source: Enquête auprès des communes de 2017, Question 12, N_{\min} 1, N_{\max} 203.

Comme on pouvait s’y attendre et comme l’illustre la figure 7, plus une commune est peuplée, plus son portefeuille de tâches est large. L’on peut également démontrer que le degré d’urbanité exerce une influence positive sur le nombre de tâches communales (fig. 8). Il est intéressant de noter à cet égard qu’il n’y a que de légères différences entre les grandes communes et celles qui sont nettement plus petites mais qui se caractérisent par un degré de centralité important ou qui ont une forte densité de population. Cela n’est pas surprenant dans la mesure où de nombreuses tâches mentionnées sont généralement des parties intégrantes des prestations de base des communes et ne sont que peu conditionnées par leur structure. En conséquence donc, les valeurs moyennes ne varient que de deux à trois tâches. Des différences émergent surtout lorsque l’on compare les plus petites communes aux plus grandes.

De plus, des différences peuvent être observées entre les régions linguistiques. Dans les communes alémaniques, les tâches communales sont les plus nombreuses avec 28,1, suivies par les communes rhéto-romanes avec 27,0, les communes italophones avec 25,7 et enfin les communes francophones avec 23,5 ($N=1753$). Ces différences sont également visibles dans la récapitulation des résultats au niveau des cantons, comme le montre la figure 9. En dehors des cas particuliers (AI, GL et UR), ce sont les cantons de la Suisse romande ou de la Suisse italienne dans lesquels les communes accomplissent un moins grand nombre de tâches en moyenne.

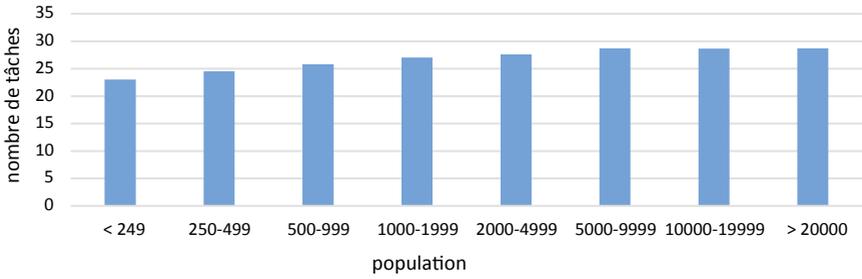


Figure 7 Nombre de tâches communales en 2017 selon la population des communes (N_{\max} 444, N_{\min} 37).

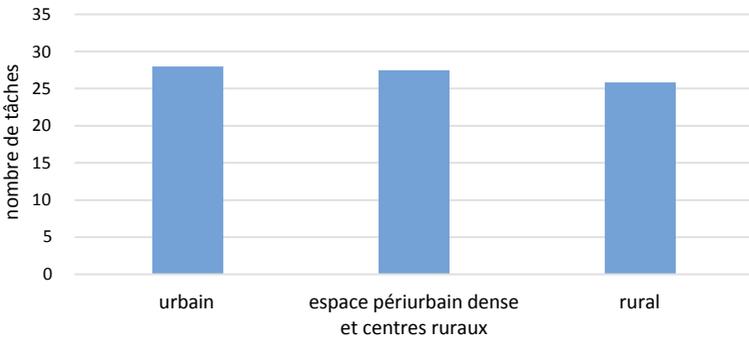


Figure 8 Nombre de tâches communales en 2017 par degré d'urbanité. Source: Pour les deux figures 7 et 8: OFS, enquête auprès des communes de 2017, N_{\max} 862, N_{\min} 392.

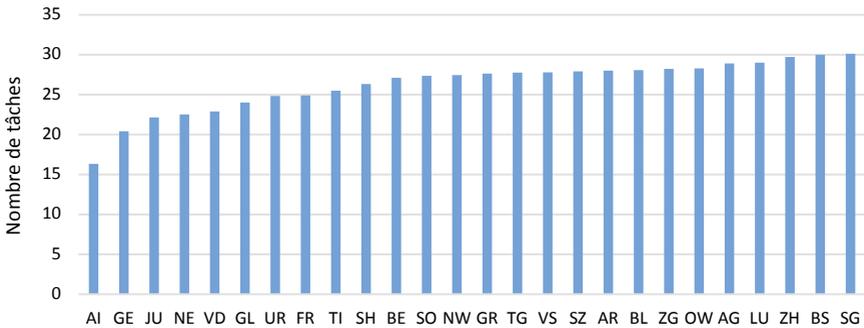


Figure 9 Nombre moyen de tâches communales en 2017 selon les cantons. Source: Enquête auprès des communes de 2017, N_{\min} 2, N_{\max} 302.

Malgré leur population souvent très faible, l'étendue des tâches des communes s'avère être assez importante. Les différences entre les villes et les plus petites communes sont moins marquées que ce que l'on pourrait penser. Les différences sont prononcées entre les communes de divers cantons et les régions linguistiques. Le nombre de tâches donne un premier aperçu précieux du portefeuille de prestations fournies par les communes. Cependant, cela en dit assez peu sur les activités spécifiques des communes.

6.1 Les domaines d'activités spécifiques des communes

Après l'examen de l'étendue des tâches des communes, l'accent est maintenant mis sur leur contenu spécifique. Comme le montre le tableau 6, le noyau dur des tâches locales comprend l'auto-organisation de la commune sous forme de l'administration publique et des autorités communales, ce qui touche presque l'ensemble des communes. Cela englobe également les domaines des infrastructures communales de base telles que l'approvisionnement en eau, l'épuration des eaux et canalisations, les transports individuels ainsi que la gestion des déchets. La construction, en particulier l'aménagement du territoire et les plans de zones ainsi que l'octroi de permis de construire, font également partie du portefeuille de tâches dans pratiquement toutes les communes. S'y ajoute le service du feu. Les écoles et l'aide sociale, bien que sous des formes différentes, ainsi que les prestations dans les domaines de la culture, du sport et de la protection du paysage et des sites ainsi que la protection de l'environnement sont considérées comme des tâches communales dans neuf communes sur dix. La police communale, la petite enfance, l'aide et l'assistance aux personnes âgées, les homes et établissements médico-sociaux, les CMS/Spitex, les transports publics et l'approvisionnement en énergie sont en revanche un peu moins fréquents, mais tout de même mentionnés comme des tâches communales par 70 à 85 % des communes.

Parmi les tâches ne concernant pas de nombreuses communes ou n'étant pas considérées comme des tâches communales, figurent outre la promotion économique, en premier lieu les domaines des services sociaux et du travail social. Cela comprend l'assistance aux toxicomanes, l'aide et l'assistance aux chômeurs, l'assistance aux demandeurs d'asile, l'intégration des étrangers et les questions relatives à la jeunesse. L'accomplissement de ces tâches, qui ne sont donc pas considérées comme relevant de leur responsabilité par l'ensemble des communes, dépend avant tout de la taille des communes. Ces tâches sont plutôt accomplies dans les villes et les communes les plus peuplées que dans les petites communes. Ainsi, des corrélations plus élevées et positivement significatives (valeur $> 0,200$, N_{\min} 1724, N_{\max} 1760) sont à constater pour les questions relatives à la jeunesse, à la petite enfance, à l'assistance aux demandeurs d'asile, à l'assistance aux toxicomanes, à

Tableau 6 Les tâches communales spécifiques selon les domaines d'activités (en pourcentage des communes).

Domaines d'activités	Tâche communale	Pas une tâche communale/ ne concerne pas la commune
Administration communale: dans l'ensemble	99,3%	0,7%
Administration communale: informatique	99,3%	0,7%
Administration communale: finances	99,3%	0,7%
Autorités communales	99,1%	0,9%
Gestion des déchets	98,9%	1,1%
Administration communale: contrôle des habitants	98,2%	1,8%
Épuration des eaux / canalisations	98,2%	1,8%
Service du feu	97,6%	2,4%
Aménagement du territoire et plans de zones	97,1%	2,9%
Octroi des permis de construire	96,6%	3,4%
Approvisionnement en eau	95,9%	4,1%
Travaux publics	95,5%	4,5%
Transports individuels (construction de routes, mesures de modération du trafic)	92,5%	7,5%
Écoles	92,1%	7,9%
Culture	89,8%	10,2%
Aide sociale	88,6%	11,4%
Sport / infrastructures sportives	88,5%	11,5%
Protection du paysage et des sites	88,4%	11,6%
Protection de l'environnement	85,7%	14,3%
Police communale	83,2%	16,8%
Petite enfance	83,1%	16,9%
Aide et assistance aux personnes âgées	82,3%	17,7%
Approvisionnement en énergie	80,0%	20,0%
CMS / Spitex	79,1%	20,9%
Homes et établissements médico-sociaux (EMS)	74,0%	26,0%
Transports publics	73,1%	26,9%
Questions relatives à la jeunesse	68,5%	31,5%
Promotion économique	64,0%	36,0%
Intégration des étrangers	62,8%	37,2%
Assistance aux demandeurs d'asile	55,6%	44,4%
Aide et assistance aux chômeurs	50,8%	49,2%
Assistance aux toxicomanes	34,2%	65,8%

REMARQUES: Enquête auprès des communes de 2017, Question 12, N_{min} 1726, N_{max} 1765.

l'intégration des étrangers, à la culture et au sport, ainsi qu'à la protection de l'environnement et à la promotion économique. Ou bien il n'y a pas dans ces domaines d'activités de demande (par exemple, un nombre insuffisant de jeunes ou l'absence de problèmes de drogue), ou alors il n'est guère opportun de développer une activité autonome dans ces domaines en raison de la faible population communale.

Outre la taille des communes, il existe cependant des différences marquées entre les cantons. Afin de les présenter plus clairement, les tâches communes spécifiques ont été divisées en huit domaines principaux d'activités, cette catégorisation des tâches ayant été effectuée sur la base de critères thématiques. Les résultats de cette analyse, présentés dans le tableau 7, montrent que les différences cantonales sont les plus importantes dans le domaine d'activité principal des *affaires sociales*. Dans les domaines tels que l'assistance aux chômeurs et aux demandeurs d'asile, ainsi que dans les questions relatives à la jeunesse et la petite enfance, les communes des cantons francophones se chargent un peu moins fréquemment de ces tâches qu'en Suisse alémanique. Les exceptions concernent les cantons GL et AI. Une situation similaire peut par ailleurs être observée dans le domaine de l'aide et l'assistance aux personnes âgées, bien que les différences entre les régions linguistiques soient moins prononcées.

Tableau 7 Les tâches communales spécifiques par canton et domaines principaux (en pourcentage des communes).

Cantons	Gouvernement & administration	Construction & environnement	Infrastructures & transports	Éducation, sport & culture	Sécurité	Aide aux personnes âgées	Promotion économique	Affaires sociales	Valeurs moyennes
ZH	100	97	93	93	97	98	73	87	92
BE	100	95	92	93	99	76	64	63	85
LU	98	94	90	98	85	99	88	76	91
UR	99	90	79	94	83	76	35	54	76
SZ	100	98	91	93	72	95	65	72	86
OW	100	93	96	100	50	100	100	69	89
NW	100	100	92	100	77	85	91	65	89
GL	100	100	79	100	75	83	100	29	83
ZG	100	97	86	100	78	100	78	75	89
FR	99	89	89	94	69	77	53	50	77
SO	100	98	92	95	82	84	55	74	85
BS	100	100	100	100	75	83	50	93	88
BL	98	92	88	94	98	95	62	72	87

Tableau 7 (suite et fin).

Cantons	Gouvernement & administration	Construction & environnement	Infrastructures & transports	Éducation, sport & culture	Sécurité	Aide aux personnes âgées	Promotion économique	Affaires sociales	Valeurs moyennes
SH	100	89	91	88	95	91	68	55	85
AR	100	100	92	96	71	100	57	72	86
AI	93	67	57	78	83	0	33	10	53
SG	100	99	95	97	94	96	80	87	94
GR	99	96	95	92	94	91	78	58	88
AG	99	98	94	95	99	90	63	78	89
TG	100	99	96	71	83	86	64	80	85
TI	100	95	90	94	90	79	62	43	81
VD	98	79	87	71	83	48	54	43	70
VS	99	97	96	93	96	87	84	61	89
NE	100	81	89	85	88	27	32	40	68
GE	89	42	60	90	81	39	40	56	62
JU	98	82	85	87	97	30	43	33	69
Ø CH	99	92	91	90	90	78	64	63	83

REMARQUES: Enquête auprès des communes de 2017, N_{\min} 2, N_{\max} 302. Les domaines principaux comprennent les tâches spécifiques suivantes: **Gouvernement et administration**: autorités communales, administration communale: finances, administration communale: services aux résidents, administration communale: informatique; **Construction et environnement**: octroi de permis de construire, aménagement du territoire et plans de zones, protection du paysage et des sites, protection de l'environnement; **Infrastructures et transports**: travaux publics, transports publics et individuels, approvisionnement en eau, épuration des eaux/canalisation, gestion des déchets, approvisionnement en énergie; **Éducation, sport et culture**: écoles, culture, sport et infrastructures sportives; **Sécurité**: service du feu, police communale; **Aide aux personnes âgées**: aide et assistance aux personnes âgées, homes et EMS, CMS/Spitex; **Affaires sociales**: aide sociale, questions relatives à la jeunesse, petite enfance, aide et assistance aux chômeurs, assistance aux demandeurs d'asile, assistance aux toxicomanes et intégration des étrangers.

L'on constate également des différences cantonales dans les domaines de la *promotion économique* et de la *sécurité*, notamment dans les tâches de la police communale. Dans de nombreux cas, la police relève du niveau cantonal plutôt que communal. Les différences les moins prononcées entre les cantons se trouvent dans les domaines *gouvernement et administration*, *construction et environnement*, *infrastructures et transports*, ainsi que dans *éducation, sport et culture*. Cependant, même dans ces domaines, certains

cantons ont moins de responsabilités (*construction et environnement*: cela concerne notamment l'octroi de permis de construire/*gouvernement et administration*: entre autres le contrôle des habitants) ou ne fournissent pas de prestations de manière aussi fréquente que dans la culture et le sport ou dans les transports publics (*infrastructure et transports*).

Il ressort donc que l'éventail des tâches qu'assument les communes est dans la plupart des cas très complexe en s'étendant du gouvernement et de l'administration à la construction en passant par la protection de l'environnement jusqu'à la promotion économique.

6.2 Les responsabilités de prise de décision, de financement et de mise en œuvre

Dans les explications données jusqu'à présent, l'accent a été mis sur l'étendue des tâches et les domaines dans lesquels les communes assument leurs tâches. Toutefois, ces considérations ne rendent que partiellement compte de l'essence même des tâches communales dans le système fédéral suisse. Il est également crucial de savoir si, du point de vue des communes, le principe d'équivalence fiscale présenté dans la première partie de l'étude et qui stipule que les responsabilités en matière de décision, de financement et de mise en œuvre doivent coïncider, est appliqué dans l'accomplissement de leurs tâches. Évidemment, il est également possible que, selon les domaines d'activités, du nombre d'habitants ou des exigences cantonales, les communes soient responsables à des degrés divers de ces trois différents aspects de l'accomplissement des tâches.

Concernant l'autonomie des communes, il s'agit donc non seulement d'établir le nombre de tâches dont les communes sont responsables, ce que nous qualifions d'*étendue* du portefeuille des tâches ou de « policy scope », mais surtout de savoir si les communes sont véritablement en mesure de déterminer le contenu de leurs tâches (fig. 10). Cela peut être désigné par la *profondeur* de la responsabilité des tâches ou encore par « effective political discretion ». Selon cette conception, la profondeur des tâches est particulièrement grande du point de vue communal si la prise de décision, le financement et la mise en œuvre sont situés à ce niveau. En revanche, celle-ci peut être considérée comme plutôt faible dans les tâches pour lesquelles les communes sont principalement responsables de la mise en œuvre ou ne participent qu'au financement. Les deux formes de responsabilité, l'étendue et la profondeur des tâches, font partie du concept plus large d'autonomie communale (cf. Ladner *et al.* 2019). Après un examen détaillé de la responsabilité des tâches, nous nous pencherons dans le chapitre 2 sur l'organisation (horizontale) des tâches (fig. 10). Il s'agit des trois principales formes dans lesquelles s'articule l'accomplissement des tâches: l'autoproduction, la

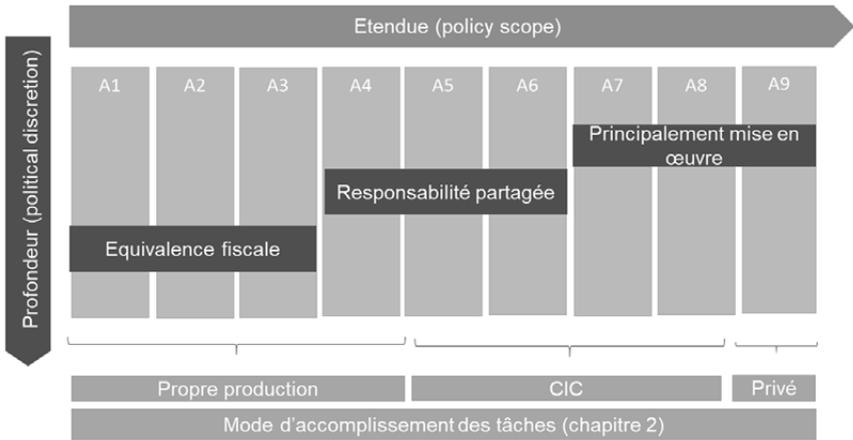


Figure 10 Représentation schématique des concepts analytiques centraux utilisés pour l'examen empirique de l'accomplissement des tâches communales dans cette étude (A = domaine d'activités/tâches).

collaboration intercommunale (CIC) et la coopération avec des prestataires privés.

Dans le cadre de cette étude et concernant l'accomplissement des différentes tâches communales, l'intérêt se porte désormais sur la question relative à la proportion des communes qui sont principalement responsables des différents aspects d'accomplissement des tâches. Dans un souci de simplicité et afin de ne pas alourdir indûment la tâche de nos répondants, nous avons tenté de recueillir ces informations par une question se limitant à 13 domaines d'activités (tab. 8).

Pour chacun de ces domaines d'activités sélectionnés, les secrétaires municipaux pouvaient indiquer pour la prise de décision, le financement et la mise en œuvre si la responsabilité revenait à la commune, à la commune et au canton ou principalement au canton.

Au niveau des communes, les résultats du tableau 9 montrent que dans environ un tiers d'entre elles, les trois sous-compétences – prise de décision, financement et mise en œuvre – se situent à leur échelon dans respectivement un à trois et quatre à six domaines d'activités, sur un total de 13 domaines étudiés. Dans un peu moins de 18 % des communes, ceci est le cas pour plus de la moitié des tâches. Dans la grande majorité des communes, le principe d'équivalence fiscale est donc mis en œuvre pour une ou plusieurs tâches, mais pas de manière généralisée pour l'ensemble des tâches communales. Bien au contraire, il existe une variété considérable de formes s'agissant

Tableau 8 Question 22: De quelle manière les compétences de mise en œuvre, de financement et de décision sont-elles partagées entre votre commune et le canton dans les politiques suivantes? Source: (enquête auprès des communes de 2017).

	Mise en œuvre			Financement			Décision		
	par la commune	partagée	par le canton	par la commune	partagée	par le canton	par la commune	partagée	par le canton
École primaire.....	<input type="checkbox"/>								
Aménag. du terr. et plans de zones	<input type="checkbox"/>								
Octroi de permis de construire .	<input type="checkbox"/>								
Police / sécurité.....	<input type="checkbox"/>								
Aide sociale.....	<input type="checkbox"/>								
Transports publics	<input type="checkbox"/>								
Santé.....	<input type="checkbox"/>								
Questions relatives à la jeunesse.....	<input type="checkbox"/>								
Petite enfance	<input type="checkbox"/>								
Aide aux personnes âgées	<input type="checkbox"/>								
Construction et logements	<input type="checkbox"/>								
Culture.....	<input type="checkbox"/>								
Sport.....	<input type="checkbox"/>								

de la répartition des compétences partielles.¹⁰ Pour de nombreuses tâches, les trois domaines de responsabilités sont partagés entre le canton et les communes (tab. 9). Pour certaines tâches, les communes prennent en charge

¹⁰ En raison de la manière dont les questions ont été posées dans notre enquête (tab. 8), 27 formes différentes de répartition des responsabilités partielles sont théoriquement possibles. Sur la base des données de l'enquête, se dégagent plus d'une douzaine de formes, dont les cinq plus courantes sont énumérées dans le tableau 9.

Tableau 9 Nombre de tâches par commune selon les formes les plus fréquemment observées des responsabilités partielles (mise en œuvre, financement et décision) entre les cantons et les communes (en pourcentage des communes).

Nombre de tâches par commune	Décision, mise en œuvre et financement au niveau communal (équivalence fiscale)	Décision, mise en œuvre et financement partagés	Décision et mise en œuvre par le canton, financement partagé	Décision et mise en œuvre au niveau communal, financement partagé	Décision et financement partagés, mise en œuvre au niveau communal
aucune	16,2	24,9	46,0	46,8	57,3
1 à 3	34,5	51,0	47,3	49,1	39,6
4 à 6	31,6	18,3	5,8	3,9	2,9
7 et plus	17,7	5,8	0,9	0,5	0,3
N	1741	1741	1741	1741	1741

REMARQUES: Outre ces cinq combinaisons de responsabilités partielles observées, il existe un certain nombre d'autres variantes de répartition des tâches qui ne sont pas explicitement mentionnées ici. Par ailleurs, environ 44 % des communes (N = 1741) ont indiqué que la prise de décision, la mise en œuvre et le financement d'au moins une à trois tâches relevaient de la responsabilité du canton.

la mise en œuvre de manière indépendante, tout en partageant le financement et/ou la prise de décision avec leur canton. Pour d'autres tâches, les communes ne participent qu'au financement, alors que le niveau cantonal est responsable de la décision et de la mise en œuvre. En revanche, les résultats montrent que dans un très petit nombre de cas seulement, ce sont les cantons qui se chargent de la décision et du financement, tandis que la mise en œuvre revient aux communes (environ 1,5 % des cas, N = 1741).

Après avoir examiné la répartition des différentes responsabilités partielles au niveau communal, les figures 11 à 13 ci-dessous illustrent la façon dont la décision, le financement et la mise en œuvre sont réglés dans les différents domaines d'activités. Ils montrent dans quels domaines les communes décident, doivent payer le plus et sont le plus impliquées dans la mise en œuvre en mettant là encore en évidence le degré de coïncidence des trois formes de compétence (décision, financement et mise en œuvre), ce qui correspond au principe d'équivalence fiscale. Ils fournissent de plus des informations sur les domaines dans lesquels ce principe n'est guère appliqué.

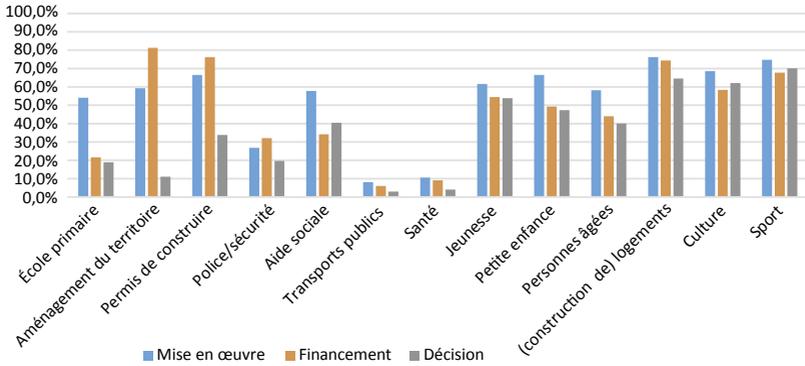


Figure 11 Responsabilités au niveau des communes (pourcentage des communes). Source : Enquête auprès des communes de 2017, N_{\min} 1577 N_{\max} 1714.

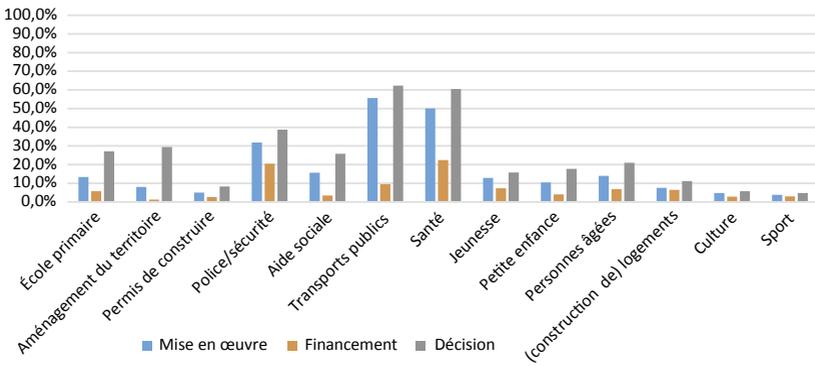


Figure 12 Responsabilités au niveau des cantons (pourcentage des communes). Source : Enquête auprès des communes de 2017, N_{\min} 1577 N_{\max} 1714.

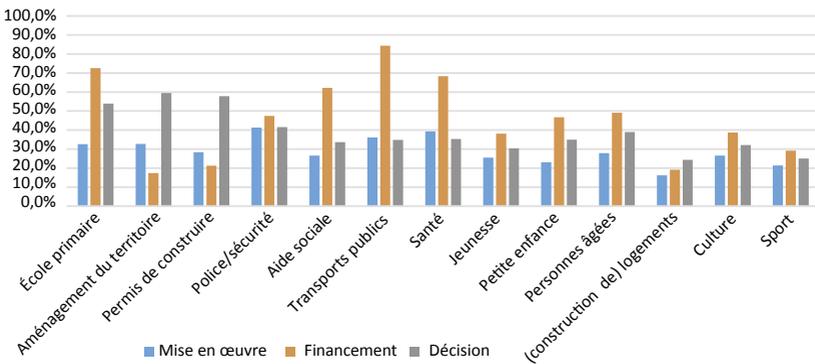


Figure 13 Responsabilités partagées entre communes et cantons (pourcentage des communes). Source : Enquête auprès des communes de 2017, N_{\min} 1577 N_{\max} 1714.

Le domaine de responsabilité communal le plus courant est le sport, suivi par le logement, la culture et les questions relatives à la jeunesse, ainsi que le montrent les résultats de l'enquête présentés dans la figure 11. Il s'agit là de tâches communales classiques où les niveaux supérieurs ne sont actifs que de manière limitée. S'agissant de ces résultats, il est intéressant de noter que ce sont surtout dans les domaines du sport et de la construction de logements que la proportion de communes déclarant être en outre responsables du financement et de l'exécution est relativement importante. On peut donc supposer – au moins à un niveau agrégé – que, du point de vue des représentants communaux interrogés, l'on se rapproche le plus de l'exigence d'équivalence fiscale dans ces domaines. Des proportions aussi élevées ne peuvent être trouvées que dans les domaines de la santé et des transports publics, domaines pour lesquels les communes – pour des raisons aisément compréhensibles – ne sont guère responsables à elles seules de la décision, du financement et de la mise en œuvre. Dans ces deux domaines d'activités, l'ensemble des compétences incombe dans une grande majorité des cas au canton uniquement, comme le montre la figure 12. À cette catégorie s'ajoute partiellement la police, bien qu'ici le niveau de responsabilité des cantons ne soit que légèrement supérieur à celui des communes.

Pour ce qui est de la petite enfance, près de 50 % des communes tout de même estiment que les décisions leur incombent et la même proportion considère qu'elles sont responsables du financement et surtout de la mise en œuvre. Pour ce qui est de l'aide sociale et de l'aide aux personnes âgées, la responsabilité exclusive des communes est moins fréquente. Dans ces domaines, les communes sont cependant assez souvent les seules à être responsables de la mise en œuvre (fig. 11). Cette tendance est particulièrement prononcée pour l'école primaire où de nombreuses communes sont responsables de la mise en œuvre, tandis que les décisions et le financement sont partagés avec les cantons (fig. 13).

Alors que pour l'octroi des permis de construire, ce sont principalement les communes qui sont responsables de la mise en œuvre et du financement, et que seul un tiers des communes déclarent pouvoir prendre leurs propres décisions, cette proportion tombe à environ 10 % des communes en matière d'aménagement du territoire et plans de zones (fig. 11). Cela s'explique par le fait que l'aménagement du territoire est encore plus fortement dominé par la législation des niveaux supérieurs – notamment en raison de l'introduction de la nouvelle loi sur l'aménagement du territoire (LAT) au niveau fédéral en 2014.

Bien que les pourcentages des figures 11 à 13 présentent des valeurs similaires pour les domaines de responsabilités, il ne s'agit pas nécessairement des mêmes communes (voir par exemple le domaine de la culture ou du sport dans la figure 11). En résumé, la figure 14 montre la répartition des formes de responsabilité discutées ci-dessus dans l'ensemble des domaines d'activités. Cet aperçu confirme que dans les domaines du sport,

de la culture et du logement, la tendance est à la « communalisation » de l'accomplissement des tâches (fig. 14). A contrario, l'on constate un rôle prédominant des cantons (« cantonalisation ») s'agissant des transports publics, de la santé et, dans une certaine mesure, de la police, les cantons se chargeant de la prise de décision et du financement mais ne supportant pas seuls les coûts (cf. les responsabilités partagées dans la figure 14). Dans l'accomplissement commun des tâches, il est à noter que les communes et les cantons sont souvent conjointement responsables des décisions, notamment en matière d'enseignement primaire, d'octroi de permis de construire et d'aménagement du territoire et de plans de zones. Du point de vue des communes, cela est sans doute plus intéressant que la simple mise en œuvre de la législation. En revanche, les décisions concernant l'aide sociale, les transports publics et la santé reviennent plus souvent aux cantons, et les communes participent au financement et à la mise en œuvre, sans avoir beaucoup d'influence conceptionnelle.

La mise en œuvre, le financement et la prise de décision coïncident donc avant tout dans les domaines d'activités relevant des tâches concrètes des

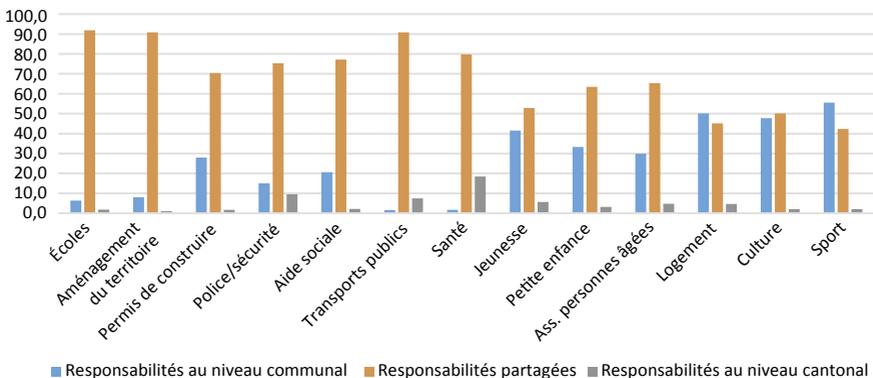


Figure 14 Aperçu de la répartition des différentes formes de responsabilité partielle par domaine d'activités dans les communes (en pourcentage). Source: Enquête auprès des communes de 2017, N = 1714.

REMARQUES: Les catégories de responsabilités partagées comprennent, en plus des responsabilités entièrement partagées (décision, mise en œuvre et financement), souvent les responsabilités suivantes: *écoles, aménagement du territoire et plans de zones*: financement et décision partagés, mise en œuvre par la commune (18 % et 28 % respectivement). *Octroi de permis de construire*: décision partagée, financement et mise en œuvre par la commune (25 %). *Police/sécurité*: financement partagé, décision et mise en œuvre par le canton (8 %). *Aide sociale*: financement partagé, mise en œuvre et décision par la commune (13 %). *Transports publics, santé, jeunesse*: financement partagé, application et décision par le canton (TP 35 %, santé 21 %, jeunesse 4 %). *Petite enfance, assistance aux personnes âgées*: financement et décision partagés, mise en œuvre par la commune (7,4 % et 6,4 % respectivement). *Culture, sport*: financement partagé, décision et mise en œuvre par la commune (4,8 % et 3,5 % respectivement).

communes. Il s'agit de la culture et du sport, ainsi que du logement et, partiellement, des questions relatives à la jeunesse. Dans un certain sens, la santé et les transports publics pourraient y également être inclus, bien qu'ici la coïncidence des trois aspects de la prestation de services au niveau du canton soit due au manque d'implication des communes dans ces domaines.

Il existe de grandes différences concernant l'aide sociale et l'école, domaines dans lesquels les communes sont principalement responsables de la mise en œuvre, alors que la décision et le financement ne relèvent pas dans la même mesure de leur responsabilité pour des raisons évidentes. Il en va de même pour l'aide aux personnes âgées et la petite enfance. Pour ce qui concerne l'octroi de permis de construire ainsi que l'aménagement du territoire et les plans de zones, les personnes interrogées indiquent que leurs communes respectives sont fortement impliquées dans le financement et que celles-ci participent tout au moins au processus de décision.

6.3 Profondeur de la responsabilité selon la taille des communes et des cantons

Les compétences dont les communes disposent ou qu'elles peuvent exercer dans les différents domaines d'activités dépendent, entre autres, des conditions-cadres et des législations cantonales ainsi que de leurs ressources. Ces dernières comprennent entre autres les ressources humaines, financières et techniques des communes et de leurs administrations – et dans une certaine mesure aussi le capital politique et social (Ladner 2001 : 16). Le nombre d'habitants constitue un indicateur central de la disponibilité des ressources d'une commune. Les villes disposent généralement d'un substrat fiscal plus élevé et d'administrations plus professionnelles et plus importantes que, par exemple, les petites communes rurales. L'on peut par conséquent s'attendre à ce que la taille d'une commune exerce une influence sur la perception des compétences et des ressources au niveau local. Il est donc plausible de supposer que, tout au moins dans certains domaines d'activités, la répartition des compétences dépende de la taille des communes.

C'est dans les domaines de l'aide sociale, de la jeunesse, de la petite enfance et de l'aide aux personnes âgées que les tâches sociales dépendent le plus fortement de la taille de la commune, avec une association statistique (coefficient de corrélation) de plus de 0,200 (tab. 10). Il est à relever que pour ces tâches, les responsabilités du financement et de la décision dépendent là aussi davantage de la taille des communes. L'on peut donc supposer – tout au moins du point de vue de chaque commune individuellement – que le principe d'équivalence fiscale revêt effectivement une importance certaine dans la répartition des tâches, notamment pour ce qui est des tâches sociales, même si elle est loin d'être parfaite.

Tableau 10 Corrélation statistique entre la taille communale et les responsabilités partielles dans les différents domaines d'activités (coefficients de corrélation). Sources: OFS, enquête auprès des communes de 2017, N_{\min} 1714, N_{\max} 1528.

Domaine d'activités	Mise en œuvre	Financement	Décision
École primaire	0,199	0,042	0,053
Aménagement du territoire et plans de zones	0,186	0,103	0,074
Octroi de permis de construire	0,162	0,099	0,129
Police / sécurité	0,014	-0,022	0,021
Aide sociale	0,261	0,145	0,197
Transports publics	0,078	-0,012	-0,007
Santé	0,070	0,001	0,016
Questions relatives à la jeunesse	0,267	0,213	0,241
Petite enfance	0,289	0,235	0,253
Aide aux personnes âgées	0,227	0,184	0,175
Logement	0,100	0,069	0,144
Culture	0,153	0,053	0,113
Sport	0,193	0,142	0,188

REMARQUES: Les corrélations d'au moins 0,060 (coefficient de corrélation de Pearson) sont significatives à une probabilité de 95%.

En matière d'écoles et d'aménagement du territoire et des plans de zones, la mise en œuvre dépend principalement de la taille des communes, alors que cela est moins le cas pour le financement et la décision. Les petites communes sont de toute évidence impliquées de façon moins directe dans la mise en œuvre de ces tâches que les communes et les villes plus peuplées. La décision et le financement, en revanche, sont moins directement liés à la taille – toujours pour ce qui concerne les écoles et l'aménagement du territoire – mais s'appliquent en principe à toutes les communes. On ne peut cependant pas exclure une influence un peu plus importante pour les communes les plus peuplées.

En règle générale, les compétences se trouvent dans les communes les plus peuplées. Comme il ressort de la figure 15, le nombre moyen de domaines d'activités dans lesquels les communes sont elles-mêmes principalement responsables de la mise en œuvre, du financement et des décisions, augmente donc avec le nombre d'habitants, si l'on se fie aux réponses des représentants des communes interrogés (fig. 15). Par conséquent, la marge de manœuvre politique effective (*effective policy discretion*) – et le pouvoir de décision

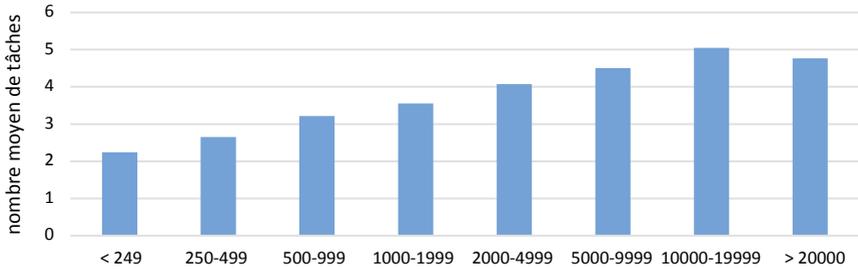


Figure 15 Nombre moyen de tâches communales pour lesquelles l'équivalence fiscale est atteinte, par taille de commune. Source: OFS, Enquête auprès des communes de 2017, N = 1741.

dans l'accomplissement des tâches communales – augmente avec un nombre d'habitants croissant. Ainsi, les communes et villes fortement peuplées disposent d'une plus grande liberté d'action, contrairement aux petites communes, qui ne sont qu'en mesure de financer et de mettre en œuvre.

L'analyse de chaque canton confirme la grande diversité dans la répartition et l'organisation des tâches entre communes et cantons. Dans la figure 16 sont illustrées de manière exemplaire les différentes responsabilités communales au moyen de trois domaines d'activités. Dans le cas de l'école primaire, il est frappant de constater que de nombreuses communes sont entièrement responsables de la mise en œuvre, particulièrement en Suisse alémanique. Dans les cantons de la Suisse romande, en revanche, cela n'est pratiquement jamais le cas. En outre, dans certains cantons (OW, NW, GL, BS, BL, SG), les communes sont en grande partie responsables du financement de l'école, alors que dans d'autres cantons (par exemple ZH, BE, LU, SH, ZG), cela revient aux communes en coopération avec leur canton ou principalement au niveau cantonal. Les compétences de décision des communes sont au final relativement limitées, ce qui laisse supposer qu'elles sont principalement chargées de la mise en œuvre. L'enseignement primaire ne fait donc pas partie des tâches dans lesquelles l'équivalence fiscale est implémentée de manière exemplaire.

Dans le domaine de l'aide sociale, les différences au niveau des régions linguistiques entre la Suisse romande et la Suisse alémanique sont particulièrement marquées dans la répartition des responsabilités (fig. 16). En Suisse romande, les domaines d'activités ne sont guère du ressort des communes, alors que les communes alémaniques ne sont pas seulement impliquées dans la mise en œuvre, mais également dans le financement et la décision. Les différences sont moins prononcées dans le domaine de la culture, à l'exception de GL et AI. Ainsi que le montrent les résultats de l'enquête, la mise en œuvre, le financement et la décision coïncident souvent dans la plupart

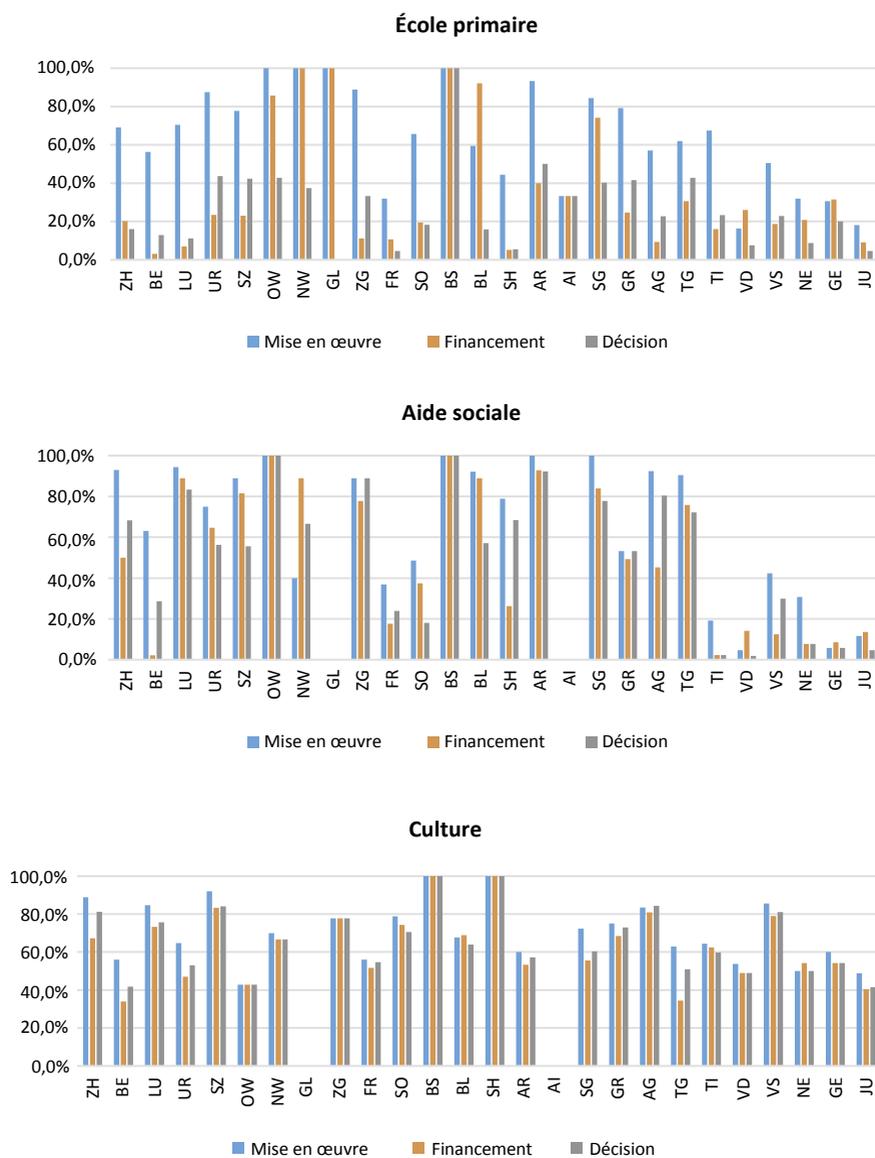


Figure 16 Responsabilités communales en matière de décision, de financement et de mise en œuvre dans trois domaines d'activités sélectionnés selon les cantons (en pourcentage des communes). Source: Enquête auprès des communes de 2017, OFS

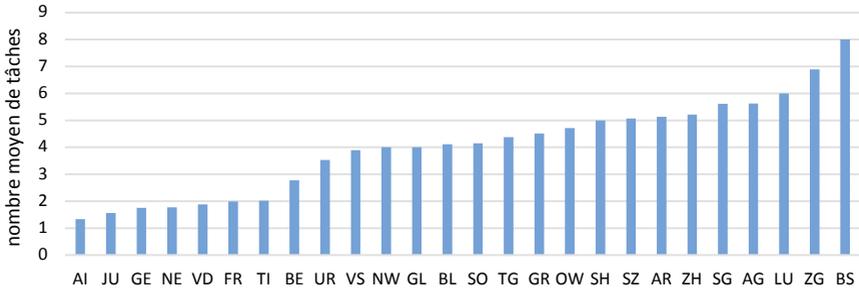


Figure 17 Nombre moyen de tâches par commune pour lesquelles l'équivalence fiscale est réalisée selon les cantons. Source: Enquête auprès des communes de 2017, N_{\max} 302, N_{\min} 2.

des cantons, le principe d'équivalence fiscale étant donc très proche d'être réalisé dans ce domaine.

En agrégeant les différentes compétences des communes dans chaque canton, l'on obtient un schéma familial: concernant les trois aspects de responsabilité, les cantons francophones se situent en-dessous de la moyenne suisse. Sur les 13 domaines d'activités étudiés, la grande majorité des communes disposent de deux tâches au plus dans lesquelles l'équivalence fiscale est réalisée (fig. 17). En revanche, les grands cantons alémaniques, en particulier ceux qui possèdent de grandes communes, ont tendance à se situer à un niveau plus élevé avec au moins 4 des 13 tâches sélectionnées.

Dans l'ensemble, l'on peut faire les affirmations suivantes: lorsque les communes décident, elles financent et mettent également en œuvre en règle générale. Si elles financent une tâche, alors elles la mettent en œuvre et décident également. Et lorsque les communes mettent en œuvre, elles ne sont pas totalement étrangères aux décisions et au financement. En d'autres termes, les observations empiriques montrent que l'équivalence fiscale est au moins partiellement respectée, en particulier dans les grandes communes et en Suisse alémanique. Cependant, il existe aussi des domaines dans lesquels le principe d'équivalence fiscale ne peut être mis en œuvre (par exemple l'école primaire), et d'autres dans lesquels se trouvent des modèles d'organisation différents selon la taille, le canton et la région linguistique (notamment les affaires sociales et la police).

6.4 L'étendue et la profondeur de l'accomplissement des tâches

Dans la littérature, l'on fait souvent une distinction entre le nombre de tâches communales et les compétences dont disposent les communes pour

les accomplir. On part du principe qu'il existe des communes ayant de nombreuses tâches à accomplir mais ne disposant d'aucun pouvoir de décision dans l'accomplissement de ces tâches. D'autre part, on suppose qu'il existe également des communes qui ne sont responsables que de quelques tâches, mais dont la marge de manœuvre pour ces quelques tâches est importante. Le nombre de tâches est appelé, comme nous l'avons déjà mentionné, « policy scope » et les pouvoirs de décision « effective political discretion » (cf. Ladner *et al.* 2019:90). Les données recueillies dans le cadre de l'enquête auprès des secrétaires municipaux en 2017 permettent d'examiner ces hypothèses (cf. sect. 6.2, tab. 8).

Ainsi que le montre le tableau 11, l'étendue et la profondeur de l'accomplissement des tâches ne sont pas complètement indépendantes l'une de l'autre. Le coefficient de corrélation que l'on peut qualifier de moyennement fort s'élève à 0,400, ce qui signifie que les communes qui accomplissent un grand nombre de tâches prennent plus fréquemment leurs propres décisions dans un plus grand nombre de domaines. Toutefois, ces communes sont aussi plus souvent responsables du financement des tâches et s'occupent de la mise en œuvre de ces tâches. Cela correspond tout à fait au principe d'équivalence fiscale, mais montre par ailleurs que les communes qui sont responsables de nombreuses tâches ont aussi tendance à avoir plus de compétences, et que la profondeur et l'étendue de l'accomplissement des tâches ne sont donc pas complètement indépendantes l'une de l'autre.

Tableau 11 Corrélation entre l'étendue et la profondeur de l'accomplissement des tâches communales (coefficients de corrélation selon Pearson). Source: Enquête auprès des communes 2017.

		<i>Profondeur</i>		
		Décision	Financement	Mise en œuvre
<i>Étendue</i>	Nombre de tâches communales	0,400*	0,393*	0,480*
	N	1695	1695	1695

* La valeur est significative à une probabilité d'au moins $p < 1\%$.

Un peu moins d'un tiers des communes accomplissent peu de tâches et ont également des pouvoirs de décision limités (tab. 12, les communes « faibles »). À l'inverse, une proportion tout aussi importante de communes accomplit un nombre de tâches supérieur à la moyenne tout en disposant souvent de ses propres pouvoirs de décision (4. les communes « fortes »). Environ un cinquième des communes accomplit de nombreuses tâches, mais à un pouvoir de décision limité (2. les communes de mise en œuvre), tandis

Tableau 12 Classification des communes en fonction de l'étendue et de la profondeur de l'accomplissement des tâches (en pourcentage). Source: Enquête auprès des communes de 2017, N = 1695.

		Compétences de décision (<i>profondeur</i>)	
		faibles	élevées
Nombre de tâches communales (<i>étendue</i>)	faible	1. communes «faibles» (32,6 %)	3. communes partiellement «fortes» (14,5 %)
	élevé	2. communes de mise en œuvre (20,3 %)	4. communes «fortes» (32,6 %)

que près de 15 % des communes sont responsables d'un nombre de tâches inférieur à la moyenne mais en ayant toutefois des pouvoirs de décision supérieurs à la moyenne (3. les communes partiellement « fortes »).

En outre, l'on peut démontrer que ce sont surtout les communes les plus peuplées qui accomplissent de nombreuses tâches et ont également plus de pouvoirs de décision, alors que c'est exactement le cas contraire pour les très petites communes (fig. 18). Jusqu'à une taille de population de 1000 habitants, le nombre de communes ayant peu de tâches et de compétences domine. À partir d'une population de 2000 personnes, la proportion

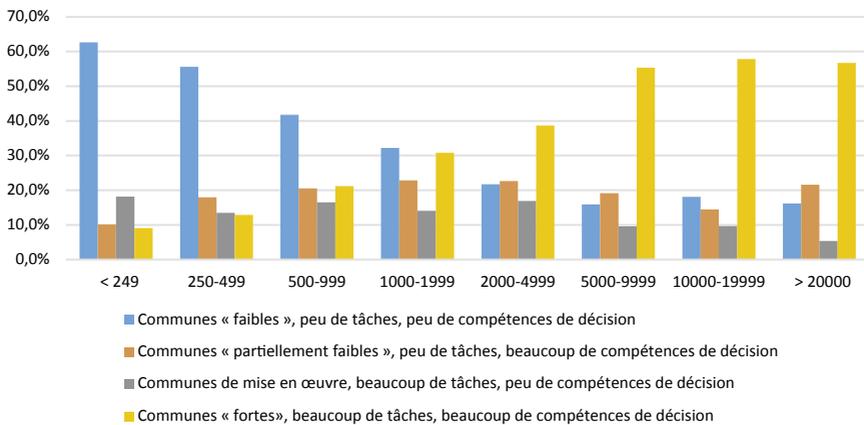


Figure 18 Étendue et profondeur des tâches communales selon la taille des communes (nombre d'habitants). Source: Enquête auprès des communes de 2017, N = 1605.

Tableau 13 L'étendue et la profondeur des tâches communales selon les régions linguistiques. Source: Enquête auprès des communes de 2017.

<i>Étendue et profondeur</i> des tâches	Suisse alémanique	Suisse romande	Suisse italienne
Peu de tâches, peu de compétences de décision (communes «faibles»)	17,9	64,2	54,5
Beaucoup de tâches, peu de compétences de décision (communes de mise en œuvre)	21,3	17,3	21,2
Peu de tâches, beaucoup de compétences de décision (communes partiellement «fortes»)	16,0	11,3	11,1
Beaucoup de tâches, beaucoup de compétences de décision (communes «fortes»)	44,7	7,3	13,1
Total	100	100	100

de communes disposant d'un portefeuille de tâches étendu avec des compétences prononcées augmente. En revanche, les deux autres configurations dépendent dans une moindre mesure de la taille des communes.

Des différences particulièrement prononcées peuvent être observées non seulement en fonction de la taille des communes, mais aussi en fonction de leur appartenance aux régions linguistiques (tab. 13). Les communes aux tâches multiples et aux compétences de décision étendues se trouvent principalement en Suisse alémanique. Dans les régions de langues latines, en revanche, les communes assument généralement moins de tâches et elles sont également moins souvent en mesure de prendre leurs propres décisions. Cela vaut également pour les communes rhéto-romanes, qui ne figurent pas dans le tableau 13. Dans l'ensemble, ces résultats vont dans le même sens que ceux de la section précédente 6.3, dans laquelle il a été établi que l'équivalence fiscale est moins prononcée en Suisse romande et au Tessin qu'en Suisse alémanique.

Ces grandes différences entre les régions linguistiques se manifestent particulièrement dans le domaine de l'aide sociale et d'autres domaines d'assistance et de prise en charge (enfants, jeunes ainsi que personnes malades et âgées). S'agissant de ces domaines d'activités, un plus grand nombre de tâches et de compétences sont ancrées au niveau cantonal dans les régions francophones et italophones qu'en Suisse alémanique.

Le mode d'accomplissement des tâches

Le chapitre précédent s'est focalisé sur les tâches communales et les domaines de responsabilités des communes dans leurs domaines d'activités. Après avoir donné un aperçu complet de la responsabilité communale en matière de tâches, nous allons dans l'étape suivante aborder la question de savoir comment les communes accomplissent les tâches qui leur incombent.¹¹ L'accent est donc mis sur l'organisation de l'accomplissement des tâches, qui peuvent s'effectuer à l'interne, avec d'autres communes ou en coopération avec des prestataires privés. Les tâches spécifiques et la manière dont les tâches sont accomplies sont influencées par les caractéristiques de la commune concernée et par la composition de la population ainsi que par certaines idées (normatives) portant sur la forme de prestation de services la plus appropriée. Enfin, le type de tâche exerce également une certaine influence sur les différentes manières de fournir ces services.

Si l'on se fonde à nouveau sur l'ensemble des tâches relevant de la responsabilité de l'État ou auxquelles celui-ci participe, la question de la répartition verticale ou de l'interdépendance verticale se pose dans un premier temps. Là encore, il s'agit de considérer la responsabilité des différents aspects de l'accomplissement des tâches en distinguant, ainsi que nous l'avons déjà indiqué, les responsabilités de prise de décision, de financement et de mise en œuvre.

Une tâche relève-t-elle entièrement de la compétence communale ou les niveaux supérieurs sont-ils également impliqués dans cette tâche? Dans le premier cas, il peut s'agir d'un modèle dual avec des responsabilités clairement définies, comme il est décrit en détail dans le chapitre 2.3 de la première partie de cette publication. Dans le second cas, nous trouvons différentes formes de coopération verticale et d'interdépendance. Dans un

¹¹ Dans ce contexte, il est également question d'organisation horizontale des tâches, par opposition à la division verticale des tâches ou des compétences entre les cantons et les communes, cette organisation ayant été traitée dans le chapitre précédent.

modèle dual, les responsabilités de décision, de financement et de mise en œuvre reviennent toutes au niveau de gouvernement en question (Confédération, cantons ou communes). Cela est un peu plus compliqué dans un système interconnecté. Dans le modèle de coopération verticale (modèle de fédéralisme intégratif ou coopératif), la mise en œuvre en Suisse s'opère dans pratiquement tous les cas à la base, et la décision est généralement prise au niveau supérieur, bien que le niveau inférieur puisse être impliqué dans la décision à des degrés divers. Enfin, le financement peut se situer en grande partie au niveau supérieur ou au niveau inférieur ou bien il peut être réparti de manière plus équilibrée.

Si la commune est impliquée dans une tâche, la question se pose alors de savoir si elle effectue cette tâche, ou la part de responsabilité de la tâche qui lui incombe, de manière indépendante ou dans le cadre d'une certaine forme de coopération. Dans cette répartition horizontale des tâches, l'on distingue entre la propre production, la collaboration avec une ou plusieurs communes (dans le cadre d'une personne morale de droit public, d'une personne morale de droit privé ou encore d'une solution contractuelle) et enfin la coopération avec un prestataire privé.

Concernant l'ensemble des tâches, il n'y a pas d'attribution verticale valable pour toute la Suisse. Il existe par conséquent des différences entre les cantons quant à l'accomplissement des tâches par les communes et à la forme sous laquelle celles-ci y sont impliquées. Il existe également des différences cantonales dans l'attribution horizontale des tâches. À cet égard, des facteurs spécifiques liés à la commune jouent toutefois un rôle plus important.

7.1 L'accomplissement des tâches communales à l'interne

La plupart des tâches publiques sélectionnées dans l'enquête sont accomplies par les communes elles-mêmes. Pour être précis, ce sont principalement les administrations locales qui assurent la prestation des services publics. Dans les petites communes, les systèmes administratifs sont souvent constitués de structures de milice, tandis que dans les grandes communes et villes, il s'agit, pratiquement sans exception, d'organisations administratives professionnelles et bien développées, comme cela a été expliqué en détail dans la première partie (cf. sect 4.3). Si l'on considère le nombre total de tâches mentionnées concernant l'accomplissement des tâches à l'interne (nombre de communes ayant répondu = 1744, nombre de tâches mentionnées = 46 482), environ 58 % des tâches mentionnées sont effectuées par les communes elles-mêmes. Avec un nombre moyen d'un peu moins de 27 tâches assignées à une

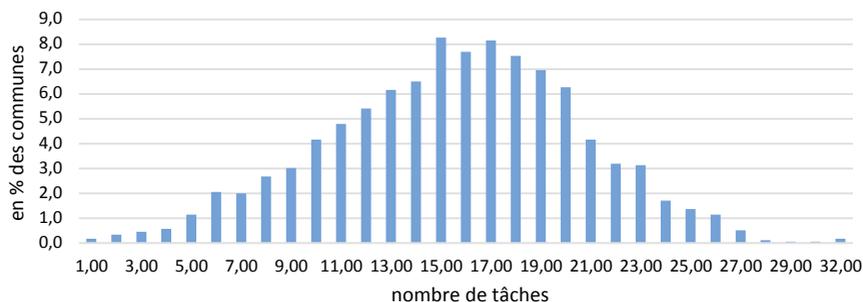


Figure 19 Répartition du nombre de tâches accomplies par les communes elles-mêmes (en pourcentage des communes). Source: Enquête auprès des communes de 2017, N_{\min} 6, N_{\max} 165

autorité locale, plus de 70 % des communes accomplissent entre 10 et 20 des tâches énumérées à l'interne, comme le montre la figure 19.¹²

Pour ce qui est de la question du portefeuille de tâches assumé par les communes à l'interne, il s'avère que ressortent les mêmes associations connues et attendues ayant d'ores et déjà pu être observées dans les chapitres précédents. Plus une commune est peuplée, plus le nombre de tâches que celle-ci accomplit à l'interne est élevé. En outre, le nombre moyen de tâches accomplies par les communes elles-mêmes est plus élevé en Suisse alémanique qu'en Suisse romande. Par ailleurs, la centralité ou l'urbanité des communes s'accompagne d'un éventail plus large de tâches qu'elles accomplissent à l'interne (tab. 14).

Tableau 14 Nombre moyen de tâches accomplies par les communes elles-mêmes selon le type de commune. Source: OFS (sur la base de la typologie des communes 2012), enquête auprès des communes de 2017.

Type de commune	O du nombre de tâches accomplies par les communes à l'interne	N	Ecart-type
Communes urbaines	17,3	392	5,2
Communes périurbaines denses et centres ruraux	15,7	457	4,8
Communes rurales	14,8	863	5,0
Total	15,6	1753	5,0

¹² À l'instar du chapitre précédent, ce chapitre se fonde largement sur les réponses à la question 12 de l'enquête sur les secrétaires municipaux de 2017. Alors que les cinq premières catégories de réponses ont été combinées pour ce qui est de la détermination des tâches des communes (cf. la figure 1.1), nous ne considérerons que la première catégorie de réponses (« propre production ») à ce stade de notre étude.

Quelles sont les tâches principalement accomplies par les communes à l'interne? Il n'est pas surprenant que presque toutes les communes se chargent de l'exécutif communal et de l'administration communale (contrôle des habitants, finances) à l'interne (tab. 15), car ces tâches constituent les conditions de base d'une commune autonome (et non administrée par son canton respectif). Pour les autres domaines d'activités, moins de 80 % des communes en sont les seules responsables. Les tâches dans les domaines de la planification, la construction, les transports, l'environnement, le sport et la culture sont accomplies par les communes elles-mêmes dans 60 à 80 % des cas, à condition qu'elles comptent parmi les tâches communales. Cette proportion est moindre dans les domaines de l'approvisionnement en eau, de l'épuration des eaux et canalisations, des écoles et de la police communale, domaines dans lesquels les tâches sont accomplies à hauteur de 40 à 60 % sans coopération horizontale.

Les communes accomplissent elles-mêmes à hauteur de 20 à 40 % la gestion des déchets, l'informatique de l'administration, l'aide sociale, les questions relatives à la jeunesse, l'assistance aux demandeurs d'asile, la petite enfance, l'aide et l'assistance aux personnes âgées, les transports publics et l'approvisionnement en énergie, la promotion économique et le service du feu. Moins de 20 % des villes et communes fournissent cependant elles-mêmes des prestations dans l'aide et l'assistance aux chômeurs, l'assistance aux toxicomanes, des homes et établissements médico-sociaux ainsi que des CMS/Spitex (tab. 15).

Tableau 15 Domaines d'activités que les communes accomplissent à l'interne, regroupés en fonction de la part en pourcentage des communes.

Part en pourcentage (production propre)	Domaines d'activités
> 90 %	Autorités communales, administration communale (contrôle des habitants, finances)
60-80 %	Travaux publics, octroi des demandes de construire, transports individuels, aménagement du territoire et plans de zones, protection des paysages et des sites, protection de l'environnement, culture, sport et infrastructures sportives
40-60 %	Approvisionnement en eau, épuration des eaux / canalisations, écoles, police communale
20-40 %	Gestion des déchets, informatique de l'administration communale, aide sociale, questions relatives à la jeunesse, assistance aux demandeurs d'asile, petite enfance, aide et assistance aux personnes âgées, transports publics et approvisionnement en énergie, promotion économique et service du feu
< 20 %	Aide et assistance aux chômeurs, assistance aux toxicomanes, homes et EMS, CMS / Spitex

REMARQUES: $N_{\min} = 1726$, $N_{\max} = 1771$

S'agissant des prestations non accomplies à l'interne, il convient de distinguer deux sortes de tâches : d'une part, les tâches que les communes n'ont pas à remplir parce que ces tâches n'ont pas d'utilité pour elles ou parce que les communes ne sont pas touchées par les problèmes en question. D'autre part, il y a les tâches qu'elles accomplissent effectivement, mais pas seules et pour lesquelles – comme nous le verrons plus loin – elles collaborent avec d'autres communes ou font appel à des prestataires privés.

L'assistance aux toxicomanes constitue une tâche typique ne concernant qu'un tiers des communes. Seule la moitié d'entre elles déclarent être concernées par l'aide et l'assistance aux chômeurs. L'assistance aux demandeurs d'asile, l'intégration des étrangers, la promotion économique et les questions relatives à la jeunesse sont loin de concerner l'ensemble des communes. En revanche, presque toutes les communes sont impliquées dans l'approvisionnement en eau, l'octroi de permis de construire, l'aménagement du territoire et les plans de zones, le service du feu, l'épuration des eaux et canalisations ainsi que par la gestion des déchets. Toutefois, les communes accomplissent ces tâches à l'interne à des degrés divers.

Le tableau 16 présente l'accomplissement à l'interne des prestations publiques en fonction de la taille des communes. Celui-ci est classé par ordre décroissant du degré de production propre pour les plus petites communes. Pratiquement toutes les communes disposent de leurs propres autorités communales et de leur propre administration. Des exceptions dans ces domaines d'activités apparaissent lorsqu'une commune est placée sous tutelle cantonale en raison d'un manque de candidats ou dans les cas assez rares de fusions des administrations. Même dans les plus petites communes, au moins 60 % d'entre elles se chargent elles-mêmes des octrois de permis de construire, des travaux publics et des transports individuels, ce pourcentage étant nettement plus élevé dans les grandes communes. Le domaine de l'approvisionnement en eau est à relever dans la mesure où, comme pour l'épuration des eaux dans certains cas, la prestation interne diminue avec l'augmentation de la population ou ne suit pas une tendance claire. Cela est probablement dû à l'emploi généralisé de solutions de coopération s'offrant pratiquement à toutes les communes, quelle que soit leur taille.

50 % des plus petites communes sont encore actives de manière autonome dans les domaines de l'aménagement du territoire et des plans de zones, de la protection du paysage et des sites ainsi que de l'environnement, mais là aussi la proportion est nettement plus élevée dans les grandes communes. Concernant les tâches de police, l'on constate une progression en forme de U quelque peu particulière dans la part des prestations internes. Cela pourrait être dû aux besoins distincts des communes de tailles différentes ainsi qu'aux particularités cantonales, étant donné que dans certains cantons les tâches de police incombent aux communes et dans d'autres au canton. Un autre domaine intéressant porte sur celui de l'informatique au sein des administrations, pour lequel des solutions internes ne sont généralement

Tableau 16 Prestations de services ou de tâches publiques par les communes (accomplissement à l'interne) : comparaison des communes selon leur population (en pourcentage des communes).

Domaines d'activités	< 250	250-500	500-1000	1000-2000	2000-5000	5000-10000	10000-20000	> 20000
Autorités communales	97,1%	97,3%	96,8%	97,7%	99,1%	99,0%	98,8%	100,0%
Administration communale : dans l'ensemble	84,3%	92,5%	93,0%	96,2%	98,6%	98,4%	100,0%	97,3%
Administration communale : contrôle des habitants	77,8%	88,9%	92,7%	95,2%	96,4%	98,5%	92,9%	89,2%
Administration communale : finances	71,3%	82,4%	87,6%	90,7%	95,9%	97,9%	97,6%	100,0%
Octroi de permis de construire	66,4%	67,7%	70,2%	70,4%	81,4%	90,6%	86,9%	83,3%
Travaux publics	65,4%	72,4%	70,9%	76,6%	83,3%	88,0%	85,7%	89,2%
Approvisionnement en eau	63,9%	54,0%	54,2%	63,9%	55,7%	58,2%	48,2%	43,2%
Transports individuels (construction de route, mesures de modération du trafic)	62,9%	66,8%	64,8%	67,1%	77,8%	76,0%	71,1%	83,3%
Aménagement du territoire et plans de zones	55,1%	50,8%	53,4%	56,1%	69,5%	71,9%	73,8%	83,8%
Protection du paysage et des sites	54,7%	48,7%	56,7%	59,6%	70,4%	73,1%	78,6%	75,7%
Épuration des eaux / canalisation	52,3%	48,6%	50,2%	51,3%	50,1%	53,4%	55,4%	73,0%
Protection de l'environnement	51,9%	61,7%	69,5%	76,2%	78,9%	84,4%	81,0%	83,3%
Police communale	51,4%	48,1%	46,7%	41,2%	38,1%	39,9%	57,1%	62,2%
Administration communale : informatique	48,1%	41,7%	41,0%	35,7%	34,9%	39,9%	41,2%	70,3%
Gestion des déchets	33,3%	42,2%	38,3%	41,0%	39,7%	34,0%	40,0%	64,9%

Culture	30,8%	49,7%	65,3%	71,6%	77,6%	74,1%	70,6%	73,0%
Sport et infrastructures sportives	27,8%	53,8%	72,6%	79,1%	83,5%	86,6%	89,4%	89,2%
Intégration des étrangers	24,3%	26,6%	35,0%	38,7%	41,1%	49,7%	57,6%	70,3%
Promotion économique	21,0%	20,5%	30,1%	34,3%	40,0%	45,8%	51,8%	67,6%
Transports publics	19,8%	20,7%	19,7%	24,9%	26,9%	25,8%	25,0%	37,8%
Aide et assistance aux personnes âgées	19,6%	17,2%	19,7%	17,2%	20,0%	28,0%	31,8%	43,2%
Écoles	11,1%	24,7%	48,6%	57,5%	65,4%	79,4%	83,5%	78,4%
Approvisionnement en énergie	11,1%	11,8%	17,7%	20,1%	21,3%	28,6%	23,8%	33,3%
Aide et assistance aux chômeurs	9,3%	7,9%	10,7%	16,8%	18,4%	22,7%	19,5%	48,6%
Service du feu	9,3%	13,8%	20,6%	29,9%	44,2%	58,0%	76,5%	70,3%
Aide sociale	7,5%	15,2%	25,6%	34,2%	46,7%	69,3%	78,8%	83,8%
Questions relatives à la jeunesse	6,7%	13,5%	17,2%	20,6%	30,1%	45,4%	60,0%	62,2%
Petite enfance	5,7%	9,0%	15,3%	22,2%	27,8%	30,1%	41,2%	44,4%
Assistance aux demandeurs d'asile	3,8%	6,9%	20,4%	25,1%	32,8%	32,0%	41,2%	35,1%
Assistance aux toxicomanes	3,8%	3,2%	5,9%	8,6%	10,0%	15,5%	16,5%	18,9%
Hommes et établissements médico-sociaux (EMS)	1,9%	2,1%	2,6%	3,8%	9,4%	21,5%	20,5%	37,8%
CMS / Spitex	1,0%	1,6%	2,3%	3,0%	3,5%	8,9%	2,4%	18,9%
Nmin, / Nmax	104/108	183/192	306/314	385/399	426/440	190/194	82/85	36/37

REMARQUE : Ordre décroissant selon la proportion de l'accomplissement des tâches communales à l'interne dans les plus petites communes.

recherchées que dans les plus grandes communes. Les domaines du sport et de la culture sont également assurés à l'interne, en particulier dans les grandes communes et les villes, ce qui vaut de même pour les écoles, l'aide sociale ou le service du feu.

Les chiffres présentés dans le tableau 16 montrent ici encore que plus la taille de la population est élevée, plus le nombre de tâches dont les communes sont responsables augmente et que les grandes communes en accomplissent aussi davantage elles-mêmes. Pour certaines tâches, l'on peut ainsi constater qu'elles doivent ou peuvent être effectuées sur un périmètre plus large et ceci pour des raisons structurelles.

Concernant les tâches que les communes accomplissent à l'interne, l'on peut également démontrer qu'elles ne dépendent pas toutes de la taille dans les mêmes proportions. Ces corrélations sont les plus élevées dans les domaines de l'aide sociale, du service du feu et des installations sportives. Elle est moins forte ou inexistante pour les tâches liées aux infrastructures. La complexité peut être illustrée par l'exemple du système scolaire. Les petites communes n'ont pas suffisamment d'enfants en âge scolaire et sont donc obligées de s'associer à d'autres communes pour qu'une école soit rentable. Les grandes communes disposant de telles infrastructures sont parfois enclines à les partager avec d'autres communes sous forme d'accords de coopération. Cela pourrait expliquer le fait que dans les villes et les communes d'au moins 20 000 habitants, la proportion de tâches accomplies à l'interne n'augmente pas davantage avec la taille de la population, ou même diminue quelque peu, comme le montre la figure 20.

Les différences entre les régions linguistiques sont également intéressantes. Les valeurs présentées dans le tableau 17 montrent que dans les communes alémaniques et italophones, les tâches énumérées sont plus souvent accomplies par les communes à l'interne qu'en Suisse romande. Ceci concerne en particulier les travaux publics, la protection de l'environnement, le sport et les installations sportives ainsi que la protection du paysage et des sites. Il ressort par ailleurs que les communes francophones accomplissent ces tâches moins fréquemment à l'interne que les communes des autres régions

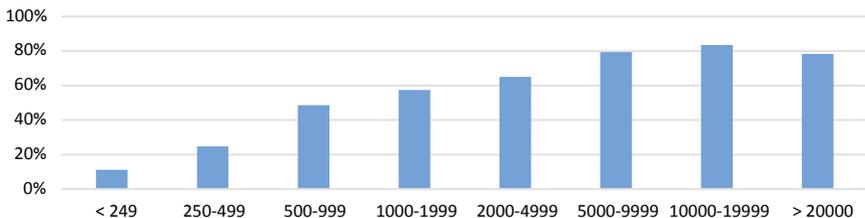


Figure 20 Degré de l'accomplissement des tâches communales à l'interne selon le nombre d'habitants (en pourcentage). Source: Enquête auprès des communes de 2017, N = 1761.

Tableau 17 L'accomplissement des prestations et tâches à l'interne dans les trois plus grandes régions linguistiques (en pourcentage des communes). Source : OFS, Enquête auprès des communes 2017.

Domaines d'activités	Suisse alémanique	Suisse romande	Suisse italienne
Autorités communales	98,7%	96,0%	100,0%
Administration communale: contrôle des habitants	95,4%	87,3%	100,0%
Administration communale: dans l'ensemble	95,3%	95,6%	99,0%
Administration communale: finances	91,4%	88,7%	90,3%
Travaux publics	84,6%	62,4%	77,7%
Protection de l'environnement	84,2%	48,1%	76,5%
Sport et infrastructures sportives	81,9%	58,9%	67,0%
Transports individuels (construction de routes, mesure de modération du trafic)	78,0%	52,7%	69,0%
Octroi de permis de construire	77,6%	68,7%	89,2%
Culture	71,7%	54,4%	76,7%
Protection du paysage et des sites	69,9%	44,2%	72,3%
Aménagement du territoire et plans des zones	65,7%	51,4%	60,8%
Écoles	64,4%	30,3%	71,8%
Approvisionnement en eau	60,7%	45,0%	74,8%
Épuration des eaux / canalisations	56,3%	43,4%	31,7%
Police communale	50,8%	32,2%	18,4%
Aide sociale	49,3%	13,4%	40,8%
Intégration des étrangers	45,1%	26,6%	31,4%
Service du feu	43,3%	18,6%	15,5%
Administration communale: informatique	39,0%	38,8%	45,6%
Promotion économique	38,5%	25,2%	49,0%
Gestion des déchets	38,0%	46,8%	25,2%
Assistance aux demandeurs d'asile	34,0%	5,1%	7,8%
Questions relatives à la jeunesse	32,4%	13,4%	15,7%
Transports publics	31,8%	8,9%	5,9%
Approvisionnement en énergie	23,4%	14,3%	6,8%

Tableau 17 (suite et fin).

Domaines d'activités	Suisse alémanique	Suisse romande	Suisse italienne
Petite enfance	23,3%	22,4%	9,8%
Aide et assistance aux personnes âgées	20,9%	20,0%	26,0%
Aide et assistance aux chômeurs	19,4%	7,1%	22,0%
Assistance aux toxicomanes	11,9%	2,7%	4,0%
Homes et établissements médico-sociaux (EMS)	10,6%	2,5%	5,9%
CMS / Spitex	4,3%	1,7%	4,9%
Nmax / Nmin	1187/1150	481/466	104/100

REMARQUE: Les tâches sont triées par ordre décroissant selon la proportion d'accomplissements à l'interne dans les communes de Suisse alémanique.

linguistiques, notamment dans les domaines de la protection de l'environnement, des écoles, de l'aide sociale, de l'assistance aux demandeurs d'asile ainsi que du service du feu. En revanche, elles organisent très fréquemment elles-mêmes la gestion des déchets.

Les communes tessinoises se distinguent par le fait qu'elles délivrent le plus souvent des permis de construire sans coopération avec des tiers. En revanche, elles accomplissent les prestations de police locale à l'interne dans un bien moins nombre de cas que dans les autres régions linguistiques.

7.2 La collaboration intercommunale

Lorsque les communes n'accomplissent pas une tâche elles-mêmes, c'est-à-dire par le biais de leur propre administration et de leurs propres employés, elles peuvent avoir recours soit à d'autres communes, soit à des prestataires privés. Dans ce qui suit, nous nous concentrerons sur la coopération avec d'autres communes. S'agissant de cette collaboration dite intercommunale (CIC) l'on distingue trois formes: les personnes morales de droit public, les personnes morales de droit privé et les solutions contractuelles. Le tableau 18 montre les tâches dans lesquelles les communes coopèrent le plus souvent avec d'autres communes et quelle forme de coopération est privilégiée dans ces domaines. Globalement, l'on peut constater que la collaboration intercommunale s'opère dans environ un tiers des tâches communales étudiées dans notre enquête.

Tableau 18 Tâches communales: part de la collaboration intercommunale (au total et selon les types, en pourcentage des communes).

Domaines d'activités	Total de la CIC	Type de la CIC		
		Contrat	Personne morale de droit public	Personne morale de droit privé
CMS/Spitex	67,0%	18,8%	29,5%	18,6%
Service du feu	62,0%	29,1%	31,8%	1,0%
Homes et établissement médico-socials (EMS)	57,4%	11,9%	32,9%	12,6%
Aide et assistance aux personnes âgées	48,5%	12,0%	26,5%	9,9%
Aide sociale	48,2%	17,7%	29,2%	1,3%
Gestion des déchets	44,5%	14,5%	21,8%	8,1%
Approvisionnement en énergie	44,2%	10,1%	15,4%	18,8%
Petite enfance	43,7%	13,2%	17,6%	13,0%
Épuration des eaux/canalisation	42,0%	11,3%	27,9%	2,8%
Transports publics	40,4%	6,9%	25,5%	8,1%
Questions relatives à la jeunesse	36,2%	18,0%	12,6%	5,6%
Police communale	36,0%	18,8%	15,9%	1,3%
Écoles	35,9%	14,5%	20,7%	0,7%
Approvisionnement en eau	33,8%	9,2%	19,0%	5,6%
Administration communale: informatique	32,4%	16,7%	7,3%	8,4%
Aide et assistance aux chômeurs	31,6%	5,9%	23,0%	2,7%
Promotion économique	25,3%	5,2%	15,7%	4,4%
Assistance aux demandeurs d'asile	24,9%	9,9%	12,5%	2,6%
Assistance aux toxicomanes	21,9%	5,9%	12,9%	3,1%
Intégration des étrangers	19,0%	5,3%	11,0%	2,6%
Culture	18,2%	5,9%	8,7%	3,5%

Tableau 18 (suite et fin).

Domaines d'activités	Total de la CIC	Type de la CIC		
		Contrat	Personne morale de droit public	Personne morale de droit privé
Aménagement du territoire et plan des zones	13,5%	3,1%	5,3%	5,1%
Octroi de permis de construire	12,3%	5,7%	4,3%	2,4%
Protection du paysage et des sites	12,0%	2,3%	6,7%	3,0%
Sport et infrastructures sportives	11,7%	3,8%	5,6%	2,4%
Protection de l'environnement	8,5%	1,8%	5,6%	1,0%
Transports individuels (construction de routes, mesures de modération du trafic)	8,5%	2,1%	3,8%	2,6%
Travaux publics	6,9%	1,5%	2,8%	2,6%
Administration communale: finances	5,4%	3,2%	1,0%	1,2%
Administration communale: contrôle des habitants	4,1%	2,2%	1,6%	0,3%
Administration communale: dans l'ensemble	3,1%	2,1%	0,8%	0,2%
Autorités communales	0,7%	0,3%	0,4%	0,1%

REMARQUES: $N_{\min} = 1726$, $N_{\max} = 1771$.

Plus de la moitié des communes collaborent au moins avec une autre commune dans les domaines des CMS/Spitex, du service du feu et des homes et établissements médico-sociaux (tab. 18). La proportion se situe entre 40 et 50 % pour l'aide et l'assistance aux personnes âgées, l'aide sociale, la petite enfance, la gestion des déchets, l'approvisionnement en énergie, l'épuration des eaux et canalisations ainsi que pour les transports publics. L'examen des domaines d'activités montre en outre que la coopération s'effectue surtout dans les domaines où, pour des raisons de possibilités et de défis techniques, il est plus approprié de réaliser des tâches dans un domaine plus vaste, ou dans lesquels l'accomplissement professionnel des tâches ne peut être garanti que si un nombre suffisamment important de cas existe. La collaboration intercommunale (CIC) apparaît donc comme un moyen adapté pour

réaliser des économies d'échelle et améliorer la qualité de l'offre des services sans qu'une fusion de communes soit nécessaire.

Seules 30 à 40 % des communes ont recours à la CIC pour les questions relatives à la jeunesse, aux écoles, à la police, à l'approvisionnement en eau, à l'informatique au sein de l'administration communale ainsi que pour l'aide et l'assistance aux chômeurs. Dans les autres domaines d'activités, cela est un peu moins fréquemment le cas.

Concernant la forme organisationnelle de coopération choisie, les personnes morales de droit public dominant, suivies par les solutions contractuelles et les personnes morales de droit privé. Particulièrement dans les domaines des homes et établissements médico-sociaux, des CMS/Spitex et de l'aide et l'assistance aux personnes âgées, il peut sembler surprenant que la coopération s'opère assez souvent sous forme d'une entité de droit public (tab. 18). Dans ces domaines, on pourrait s'attendre à des solutions plus simples donnant aux parties concernées une marge de manœuvre plus importante. Il est moins surprenant de constater une prédominance des personnes morales de droit public dans les domaines classiques d'infrastructure (épuration des eaux et canalisations, approvisionnement en eau, gestion des déchets) ainsi que dans les domaines de la sécurité sociale (aide sociale, aide et assistance aux chômeurs), des écoles et des transports publics, qui couvrent ou nécessitent souvent un territoire plus vaste. En outre, la participation démocratique de la population joue un rôle important dans ces tâches, que ce soit en termes de coûts ou d'implication conceptuelle. Enfin, il est intéressant de constater que le service du feu, dont les communes se chargeaient jadis elles-mêmes, compte aujourd'hui parmi les domaines dans lesquels la collaboration intercommunale est la plus répandue. S'agissant de ce service d'urgence, les personnes morales de droit public et les solutions contractuelles sont pratiquement aussi souvent utilisées l'une que l'autre. Ces dernières devraient concerner en premier lieu les petites communes obtenant les services d'un corps de pompiers basé dans une grande commune par des accords contractuels. L'on constate un schéma similaire, à un niveau légèrement moindre cependant, pour ce qui est des tâches de la police communale.

Pour de nombreuses petites communes, la collaboration avec une commune ou plusieurs communes voisines offre l'avantage de pouvoir bénéficier d'économies d'échelle et d'amortir les coûts de service dont les parts de coûts fixes et de main-d'œuvre seraient trop élevées pour une seule commune. Le professionnalisme et donc la qualité des services s'en trouvent ainsi fréquemment accrus. La collaboration intercommunale étant organisée sur la base de tâches spécifiques, il est plus facile de choisir le périmètre optimal. Il n'est donc pas surprenant que la CIC soit régulièrement discutée comme une alternative aux fusions de communes. On lui reproche cependant que la codétermination démocratique de la population et la représentation des intérêts ne puissent pas être garanties dans la même mesure que dans le cas

de la prestation à l'interne, en raison du plus grand nombre d'acteurs et de l'absence de *demoss* composé de membres égaux.

Plus une commune est peuplée, plus le nombre de tâches pour lesquelles celle-ci coopère avec ses communes voisines augmente. Cette tendance s'applique surtout aux formes de personnes morales de droit public et aux contrats (fig. 21). Quelle que soit la taille des communes, la forme juridique de personne morale de droit privé est assez rarement choisies comme forme de coopération. Cela peut être entre autres dû au fait que celles-ci présentent certains inconvénients en termes de contrôle démocratique par rapport aux personnes morales de droit public telles que les associations à but spécifique (Steiner/Kaiser 2017:184). S'agissant des fondations en particulier, les cantons et les communes disposent d'une influence moindre que sous les autres formes juridiques. En outre, les personnes morales de droit privé sont soumises à la législation fédérale (Code civil, Code des obligations), tandis que les personnes morales de droit public se fondent sur le droit cantonal. Des analyses supplémentaires, non présentées ici, montrent par ailleurs que les domaines des écoles, de l'aide sociale et du service du feu dépendent particulièrement de la taille communale. C'est principalement dans les petites communes que l'on retrouve des solutions de coopération dans ces domaines.

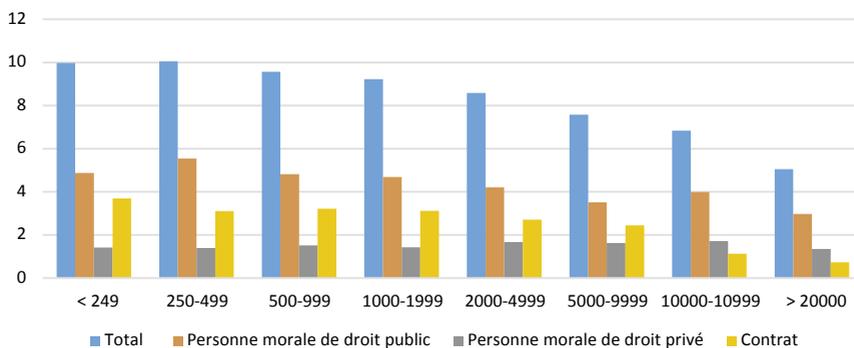


Figure 21 Nombre moyen de tâches accomplies sous forme de collaboration intercommunale (CIC), par forme juridique et nombre d'habitants. Source: Enquête auprès des communes de 2017, OFS.

Des différences dans l'application de la CIC peuvent également être observées entre les régions linguistiques (fig. 22). La Suisse alémanique est la région où la collaboration intercommunale est la moins fréquente, avec une part d'environ 30 %. Comme il a été montré dans le chapitre précédent, les communes de cette région linguistique accomplissent souvent leurs tâches à l'interne. En outre et contrairement aux deux autres régions linguistiques, sont privilégiées les solutions contractuelles. En Suisse romande et italienne,

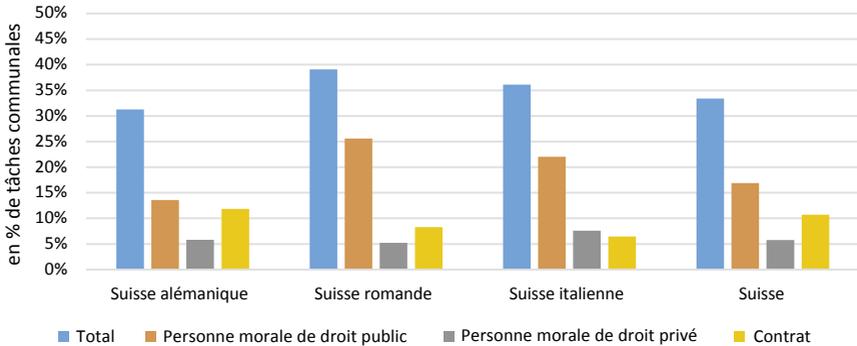


Figure 22 Proportion des tâches communales effectuées sous forme de la collaboration intercommunale par région linguistiques (en pourcentage de l'ensemble des tâches communales). Source: Enquête auprès des communes de 2017, OFS.

la tendance est de recourir nettement plus fréquemment aux solutions de la CIC, et ce dans environ 40 %, respectivement 35 % des tâches communales. En outre, la forme des personnes morales de droit public est beaucoup plus répandue qu'en Suisse alémanique. En revanche, la CIC sous forme de fondations, d'associations, de sociétés anonymes ou de sociétés à responsabilité limitée s'avère être très rare dans toutes les régions linguistiques.

Ces différences linguistico-culturelles se reflètent notamment dans les domaines de l'école primaire, du service du feu, de l'aide sociale et de l'assistance aux chômeurs, où la coopération est beaucoup plus fréquente en Suisse romande qu'en Suisse alémanique (résultats non présentés ici). En Suisse italienne, la CIC est très répandue, notamment dans les domaines des transports publics et de la police. Les communes suisses alémaniques, en revanche, coopèrent avec d'autres communes dans une mesure supérieure à la moyenne dans les domaines des CMS/Spitex, des questions relatives à la jeunesse et de la prise en charge de groupes spécifiques (demandeurs d'asile, toxicomanes). Comme ce fut le cas dans les chapitres précédents, la question de savoir si ces différences sont principalement dues à des différences de structure (par exemple la taille des communes) ou si elles reflètent des préférences diverses portant sur l'organisation dans l'accomplissement des tâches demeure ouverte. Cette question sera examinée dans la troisième partie de cette étude.

Globalement, l'on peut affirmer qu'en Suisse, environ un tiers des tâches communales sont accomplies sous forme de la CIC et ce, de préférence sous la forme juridique de personne morale de droit public. Par rapport aux années précédentes, la croissance des nouvelles CIC semble avoir quelque peu ralenti. Pour la période de 2005 à 2009, près de 75 % des personnes interrogées ont indiqué que leur commune avait davantage eu recours à la CIC. Au cours de la période de 2012 à 2017, les secrétaires municipaux ont

répondu dans environ 56 % des cas que leur commune avait intensifié la collaboration intercommunale. La coopération n'a en revanche diminué dans presque aucune commune. Il est intéressant de noter qu'il n'existe pas de corrélation linéaire claire entre l'augmentation des solutions de la CIC et la taille des communes. L'on peut donc supposer que la collaboration s'intensifie dans les petites communes car celles-ci peuvent difficilement accomplir les tâches à l'interne, en raison de la complexité de ces dernières. Les grandes communes ont également davantage recours à la coopération parce qu'elles sont confrontées à des tâches supplémentaires ou accomplissent certaines tâches pour des voisines moins peuplées.

2.3 La coopération avec des prestataires privés

La coopération avec des organisations ou des prestataires privés est beaucoup moins répandue dans les communes suisses que la collaboration intercommunale (tab. 19). À peine 9 % des tâches énumérées sont effectuées par les communes en collaboration avec des prestataires privés. C'est surtout dans le domaine informatique de l'administration (27,6 %), de l'aménagement du territoire et plans de zones (22,1 %), de l'approvisionnement en énergie (15,8 %), de la gestion des déchets (14,7 %) et de la petite enfance (17,1 %) que l'on y recourt le plus fréquemment.

Les domaines les plus concernés sont ceux pour lesquels des connaissances spécialisées sont nécessaires et qui proviennent d'un domaine en constante évolution, comme l'informatique ou l'aménagement du territoire et des plans de zones. Depuis la modification de la loi sur l'aménagement du territoire en 2014, la tâche des communes dans ce domaine est devenue plus compliquée (cf. la révision des plans d'affectation et des plans directeurs). Les travaux publics sont également un domaine dans lequel des entreprises privées sont régulièrement impliquées dans la planification et la mise en œuvre. En revanche, la majorité des autres tâches communales, telles que l'aide et l'assistance aux personnes âgées (CMS/Spitex, homes et établissement médico-sociaux) ou la promotion économique, ne sont que peu liées au secteur privé.

Plus une commune est peuplée, plus elle coopère avec des prestataires privés et plus l'externalisation des tâches est donc importante, ce qui est lié au nombre plus élevé de tâches (fig. 23). Néanmoins, les communes les plus peuplées ont à nouveau tendance aujourd'hui à accomplir un nombre croissant de tâches à l'interne, ce qui conduit à une légère baisse de l'ampleur de l'externalisation. Cependant, ces chiffres se situent à un niveau très bas. Alors que les petites communes font appel en moyenne à un prestataire privé dans un et demi à deux domaines, ce nombre ne dépasse pas plus de trois domaines dans les grandes communes et les villes. Comme il a été indiqué dans la section 6.1, les communes se chargent de 27 tâches en moyenne.

Tableau 19 Proportion de la coopération avec des prestataires privés par domaine d'activités (en pourcentage des communes). Source : Enquête auprès des communes 2017.

Domaine d'activités	Part de la coopération avec des prestataires privés
Administration communale: informatique	27,6%
Aménagement du territoire et plans des zones	22,1%
Petite enfance	17,1%
Approvisionnement en énergie	15,8%
Gestion des déchets	14,7%
Transports individuels (construction de routes, mesures de modération du trafic)	13,4%
Protection du paysage et des sites	13,3%
Aide et assistance aux personnes âgées	12,8%
Travaux publics	10,5%
Transports publics	8,6%
Homes et établissements médico-sociaux (EMS)	8,5%
CMS / Spitex	8,5%
Octroi de permis de construire	8,5%
Assistance aux demandeurs d'asile	6,1%
Questions relatives à la jeunesse	6,1%
Approvisionnement en eau	4,9%
Épuration des eaux / canalisations	4,8%
Intégration des étrangers	4,5%
Culture	4,2%
Assistance aux toxicomanes	3,4%
Police communale	3,3%
Promotion économique	3,3%
Protection de l'environnement	3,2%
Administration municipale: finances	3,2%
Aide et assistance aux chômeurs	3,0%
Sport et infrastructures sportives	1,9%
Aide sociale	1,4%
Administration communale: contrôle des habitants	0,7%
Écoles	0,6%
Service du feu	0,6%
Administration communale: dans l'ensemble	0,5%
Autorités communales	0,3%

REMARQUES: $N_{\min} = 1726$, $N_{\max} = 1771$

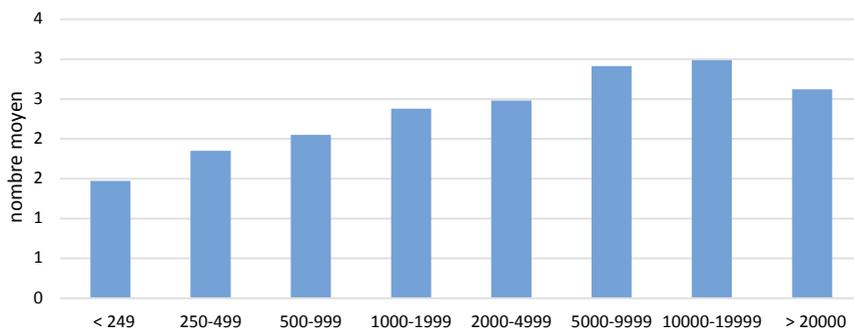


Figure 23 Nombre moyen de tâches accomplies par des prestataires privés selon la taille des communes. Sources : Enquête auprès des communes de 2017, OFS.

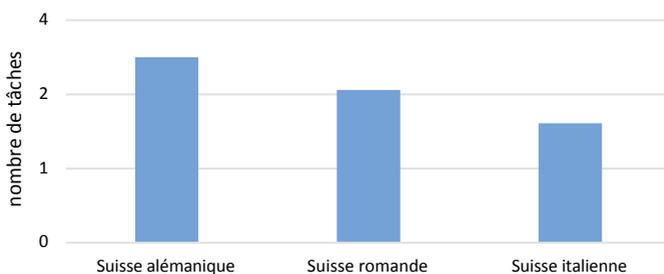


Figure 24 Nombre de tâches accomplies par des prestataires privés selon les régions linguistiques. Sources : Enquête auprès des communes 2017, OFS.

REMARQUE : La moyenne pour les communes rhéto-romanes s'établit à 2,1 (niveau similaire à la Suisse romande).

La comparaison des régions linguistiques (fig. 24) ne montre que de faibles différences. En Suisse alémanique, la coopération avec des prestataires privés est plus fréquente dans un nombre légèrement supérieur de domaines que dans les autres régions linguistiques. Dans l'ensemble, cette analyse démontre néanmoins que l'externalisation n'est largement répandue dans aucune des trois régions.

Concernant l'externalisation, quelles tâches dépendent-elles particulièrement de la taille des communes et de la région linguistique? S'agissant des domaines de la petite enfance et de l'assistance aux toxicomanes, plus la taille de la communauté est importante, plus les prestataires privés sont impliqués, probablement parce que la demande de tels services est moindre dans les petites communes et parce que les grandes communes sont réticentes à offrir leurs propres solutions pour affronter ces problèmes. Plus une commune est peuplée, moins elle fait appel à de l'aide extérieure (par exemple à des ingénieurs) pour l'octroi des permis de construire, car

elle dispose de son propre service administratif.¹³ Les différences entre les régions linguistiques sont plus marquées pour ce qui est des CMS/Spitex, de la petite enfance ainsi que des homes et établissements médico-sociaux qui, en Suisse alémanique sont confiés à des privés légèrement plus fréquemment qu'en Suisse romande.¹⁴

Enfin, en examinant l'évolution dans le temps, il est à constater que l'implication des prestataires privés dans l'accomplissement de services publics est toujours à l'ordre du jour des réformes, quelque deux décennies après l'émergence de la nouvelle gestion publique (*new public management*, NPM) dans les communes suisses. Dans environ 30 % des communes (N = 1771), la coopération avec des prestataires privés a continué à augmenter et celle-ci n'a diminué dans pratiquement aucune commune (tab. 20). Toutefois, étant donné le niveau plutôt bas de l'externalisation, ce résultat n'est pas très surprenant. On peut par ailleurs démontrer que l'implication supplémentaire des prestataires privés augmente avec la taille des communes, la cause pouvant être attribuée au nombre plus important de tâches et à la complexité croissante dans l'accomplissement des prestations. Il est intéressant de constater qu'à partir de 1000 habitants, 30 % des communes environ font davantage appel à des prestataires privés.

Tableau 20 Évolution de la coopération avec des prestataires privés selon la population des communes. Source: Enquête auprès des communes de 2017.

Population	Évolution de la coopération			N
	Diminution	Pas de changement	Augmentation	
< 249	0,9%	79,8%	19,3%	109
250-499	1,6%	76,4%	22,0%	191
500-999	2,6%	68,8%	28,6%	311
1000-1999	2,2%	65,3%	32,4%	401
2000-4999	2,0%	68,0%	29,9%	441
5000-9999	2,6%	56,9%	40,5%	195
10000-19999	2,4%	56,5%	41,2%	85
> 20000	0,0%	60,5%	39,5%	38
Total	2,1%	67,3%	30,7%	1771

¹³ Analyses non présentées ici.

¹⁴ Analyses non présentées ici.

Les défis et les difficultés de l'accomplissement des tâches communales

Les conditions sociales, politiques et économiques dans lesquelles les communes se chargent des tâches publiques ont considérablement évolué ces dernières années. Les communes sont aujourd'hui confrontées à des défis majeurs, tels que l'évolution démographique, les pandémies mondiales, le changement climatique, les questions migratoires et d'intégration ou la progression de la numérisation, défis qui ne peuvent être résolus à l'intérieur des frontières communales, mais nécessitent souvent une action conjointe des communes, de la Confédération et des cantons afin de les surmonter. Ainsi, et en raison des exigences généralement croissantes édictées par les niveaux supérieurs de gouvernement ayant été observées ces dernières années, la complexité de l'accomplissement des tâches locales a augmenté. En raison de l'évolution sociale et de l'individualisation croissante de la société, les citoyens sont également devenus plus exigeants et plus critiques à l'égard de l'accomplissement des tâches étatiques. Les prestations publiques sont censées être fournies de manière efficace et effective et répondre aux besoins des « clients ». Aujourd'hui, l'accomplissement des tâches doit de plus en plus répondre aux exigences de durabilité écologique ou de disponibilité numérique. En même temps, la volonté de la population de se porter bénévole dans le système de milice, encore présent dans de nombreuses communes, et d'assumer une fonction publique est en déclin. Compte tenu de ces changements, la question se pose de savoir dans quelle mesure les communes atteignent leurs limites de performance dans l'accomplissement de leurs tâches. La situation financière et la gestion administrative des communes font partie des conditions essentielles à l'accomplissement adéquates de leurs tâches. C'est pourquoi ces deux aspects, en plus des limites de performance d'ores et déjà mentionnées, seront également examinés plus en détail dans ce chapitre.

8.1 Les limites de performance dans l'accomplissement des tâches

Les communes atteignent ce que l'on appelle les limites de performance (LP) lorsqu'elles ne sont plus en mesure d'accomplir correctement les tâches qui leur sont confiées en raison d'une charge de travail élevée, d'un manque de compétences spécialisées ou d'un manque général de ressources. Dans l'enquête auprès des communes de 2017, les secrétaires municipaux ont donc été invités à indiquer, sur une échelle allant de 1 (*pas de LP*) à 4 (*LP dépassées*) dans quelle mesure leur commune était concernée par les limites de performance pour chacune des 32 tâches (cf. chap. 6, fig. 5) dont cette dernière se charge. Les réponses présentées dans le tableau 21 montrent que les capacités communales existantes sont le plus souvent atteintes ou dépassées dans les domaines de l'aide sociale, de la prise en charge des demandeurs d'asile et de l'aménagement du territoire, et du zonage. Un peu plus d'une commune sur quatre est concernée par ce phénomène. Il est également à relever que dans l'exécutif communal et l'administration – en particulier dans le domaine de l'informatique – la charge de temps ou les exigences professionnelles font apparaître des limites de performance atteintes ou dépassées dans environ une commune sur cinq. Il en va de même pour le domaine des permis de construire avec une part de 18,1 %, ce qui est nettement supérieur à la moyenne de 14,1 % (tab. 21).

En revanche, les domaines d'activités de l'assistance aux toxicomanes, la gestion des déchets ainsi que l'épuration des eaux et canalisation, les questions relatives à la jeunesse, l'approvisionnement en énergie, la protection de l'environnement et la culture ne sont guère concernés par le problème des limites de performance. Moins d'une commune sur dix accomplissant ces tâches indique que les capacités ont été atteintes ou dépassées.

Tableau 21 Limites de performance atteintes ou dépassées par domaine d'activités, part des communes concernées en pourcentage. Source: Enquête auprès des communes de 2017.

Aide sociale	27,4	Épuration des eaux / canalisations	13,3
Assistance aux demandeurs d'asile	23,5	Écoles	13,2
Aménagement du territoire et plans de zone	22,9	Sport / infrastructures sportives	13,0
Autorité communale	19,8	CMS / Spitex	12,2
Administration communale: informatique	18,9	Promotion économique	12,0
Administration communale: dans l'ensemble	18,5	Intégration des étrangers	11,8
Octroi de permis de construire	18,1	Administration communale: contrôle des habitants	11,8

Tableau 21 (suite et fin).

Transports publics	16,6	Approvisionnement en eau	11,1
Administration communale : finances	16,3	Service du feu	11,0
Transports individuels (construction de routes, mesures de modération du trafic)	15,8	Aide et assistance aux personnes âgées	10,2
Protection du paysage et des sites	15,7	Assistance aux toxicomanes	8,8
Aide et assistance aux chômeurs	14,7	Gestion des déchets	8,7
Homes et établissement médico-sociaux (EMS)	14,2	Questions relatives à la jeunesse	8,5
Travaux publics	13,8	Approvisionnement en énergie	8,3
Petite enfance	13,7	Protection de l'environnement	8,2
Police communale	13,4	Culture	7,3
		Moyenne	14,1

REMARQUES: Question 2: Certains problèmes ne peuvent plus être maîtrisés de manière adéquate, celles-ci étant surchargées ou n'ayant pas les compétences nécessaires. Dans quels domaines votre commune a-t-elle atteint une limite de performance (LP). Nous vous prions de répondre à cette question pour toutes les tâches énumérées. *Catégories de réponse 1 = pas de LP, 2 = proche de la LP, 3 = LP atteinte, 4 = LP dépassée, 5 = ne concerne pas la commune.* N_{\min} 770, N_{\max} 1798. Pourcentage des communes considérant ces tâches comme faisant partie de leurs activités.

La question des limites de performance dans l'accomplissement des tâches n'a pas seulement été posée lors de l'enquête de 2017. En effet, celle-ci fait partie intégrante des enquêtes nationales sur les communes. C'est pourquoi ces dernières y ont également eu recours en 2009, en 2005 et en 1998, par exemple. Étant donné que la question et les tâches sélectionnées sont très similaires, les réponses peuvent être comparées sur l'ensemble de cette période. Les valeurs de la figure 25 montrent que l'évolution des limites de performance au cours de ces deux dernières décennies forment une sorte de U. En 1998, environ un cinquième des communes (21,5 %) avaient atteint ou dépassé ses limites de performance. Ce chiffre a ensuite diminué et a été quasiment divisé par deux en 2005 et en 2009. Actuellement, les pourcentages sont à nouveau plus élevés. Ceux-ci ont atteint une moyenne de 14,1 % en 2017. Sur la base de cette tendance, l'on constate qu'après une phase relativement calme au début des années 2000, les communes sont à nouveau de plus en plus confrontées à des problèmes dans l'accomplissement des tâches communales, mais néanmoins pas dans les mêmes proportions qu'en 1998. Dans le contexte de la multiplication des réformes communes

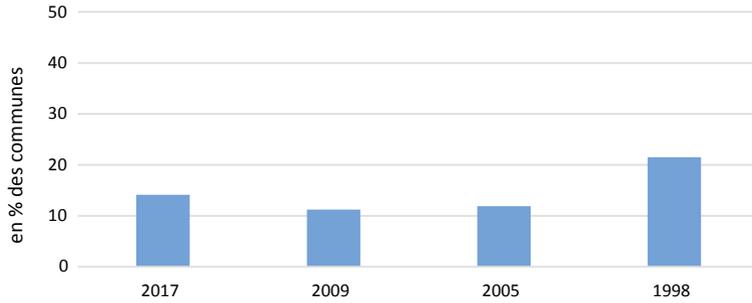


Figure 25 Comparaison des pourcentages de communes ayant atteint ou dépassé les limites de performance (moyennes des 31 ou 32 tâches étudiées). Source: Enquêtes auprès des communes de 2017 (32 tâches), 2009 (31), 2005 (31) et 1998 (32).

REMARQUE: Les questions sur les tâches ont été posées de manière quasiment identique à travers les enquêtes.

telles que les fusions, la coopération intercommunale ou le *new public management*, tendances observées depuis le milieu des années 1990, ce résultat se révèle être particulièrement intéressant (Ladner *et al.* 2013, Steiner *et al.* 2021). Toutefois, sur la base de cette analyse, l'on ne peut pas évaluer dans quelle mesure ces réformes sont une conséquence de l'augmentation de l'atteinte ou du dépassement des limites de performance (LP), ou si ces réformes n'ont pas encore permis d'augmenter la performance souhaitée.

En comparant, pour les mêmes années de l'enquête, les domaines d'activités avec les limites de performance les plus fréquentes (tab. 22, « le top 7 »), il est à observer que certains thèmes se dégagent de façon récurrente. Du point de vue des représentants communaux, l'aide sociale constitue le domaine de tâches dans lequel les communes atteignent le plus fréquemment leurs limites depuis deux décennies, ce qui est probablement dû notamment à la charge financière élevée des dépenses sociales, charge représentant un défi particulier pour les budgets des petites communes. L'exécutif communal figure aussi régulièrement parmi les domaines les plus problématiques. Les exigences sans cesse croissantes auxquelles l'exécutif en termes de temps et d'expertise sont soumis, ainsi que les problèmes généralisés de recrutement de candidats suffisamment qualifiés pour les fonctions exécutives, ont probablement influencé cette évaluation. Par rapport aux années précédentes, le domaine de l'aménagement du territoire semble constituer un défi particulier pour de nombreuses communes (environ 23 % des cas). Avec l'introduction de la nouvelle loi sur l'aménagement du territoire (LAT) en 2014, les exigences en matière d'aménagement du territoire et de zonage ont augmenté pour les communes, ce qui peut avoir contribué à cette proportion relativement élevée. Par ailleurs, l'octroi de permis de

construire fait son entrée dans le « top 7 », ce qui pourrait également être lié à une réglementation générale accrue dans le secteur de la construction.

La prise en charge de certains groupes sociaux tels que les chômeurs, les toxicomanes ou les demandeurs d'asile constitue, depuis des années, un défi pour le système communal. Le domaine de l'asile occupe à nouveau la deuxième place en 2017, ce qui est probablement dû en partie aux mouvements persistants de réfugiés vers l'Europe et la Suisse. S'agissant du tableau 22, il faut toutefois tenir compte du fait que les responsabilités en matière de prise en charge des demandeurs d'asile, ainsi que d'autres groupes sociaux, ne concernent généralement qu'une faible proportion des communes. En revanche, l'administration communale apparaît pour la première fois parmi les tâches les plus problématiques. Cela pourrait être interprété comme une indication du fait que, comme cela fut mentionné au début de ce chapitre 8, les administrations locales en général et le domaine de l'informatique en particulier sont de plus en plus affectés par divers défis à l'échelle communale ainsi que par la complexité accrue de l'accomplissement des tâches.

Tableau 22 Comparaison des 7 principaux domaines d'activité ayant les plus fortes proportions de limites de performance atteintes ou dépassées (en pourcentage des communes) en 2017, 2009, 2005 et en 1998. Source: Enquêtes auprès des communes de 2017, 2009, 2005 et 1998.

2017	2009	2005	1998				
Aide sociale	27,4	Aide sociale	22,1	Aide sociale	24,5	Aide sociale	32,9
Demandeurs d'asile	23,5	Demandeurs d'asile	18,8	Exécutif communal	17,2	Chômeurs	31,5
Aménagement du territoire	22,9	Police	17,2	Police	16,9	Demandeurs d'asile	31,2
Exécutif communal	19,8	Toxicomanes	16,6	Chômeurs	16,8	Exécutif communal	29,3
Informatique de l'administration	18,9	Chômeurs	14,4	Transports publics	16,7	Protection civile	25,2
Administration	18,5	Exécutif communal	14,3	Transports individuels	15,5	Police	24,8
Permis de construire	18,1	Transports publics	13,7	Aménagement du territoire	13,3	Transports publics	24,0

REMARQUE: Pourcentage des communes considérant ces tâches comme faisant partie de leurs activités.

En se fondant sur les résultats traités jusqu'à présent concernant l'accomplissement des tâches, la question se pose de savoir dans quelle mesure le contexte communal, à savoir la taille de la commune, les régions linguistiques et l'appartenance cantonale, influence l'étendue des limites de performance. Afin de simplifier quelque peu ces analyses complexes, un *indice de limite de performance* est représenté dans les figures et tableaux suivants. Celui-ci repose sur la moyenne arithmétique des limites de performance moyennes de l'ensemble des tâches d'une commune, la valeur 1 signifiant « pas de limite de performance » et la valeur 4 « limite de performance dépassée ».

Comme le montre la figure 26, ce ne sont ni les plus petites communes, ni les plus grandes qui atteignent le plus souvent leurs limites de performance. Pour ce qui est de l'année 1998, il s'agit de communes comptant de 10000 à 20000 habitants, suivies des communes de 2000 à 10000 habitants. En 2017, ce sont les communes plus petites, avec une population comprise entre 5000 et 10000 habitants qui sont les plus proches d'atteindre leurs limites de performance. Il est intéressant de noter que pour ces deux années, les très petites communes comptant de 250 à 999 habitants ont rencontré relativement peu de problèmes de ce type. Dans ces communes, les tâches

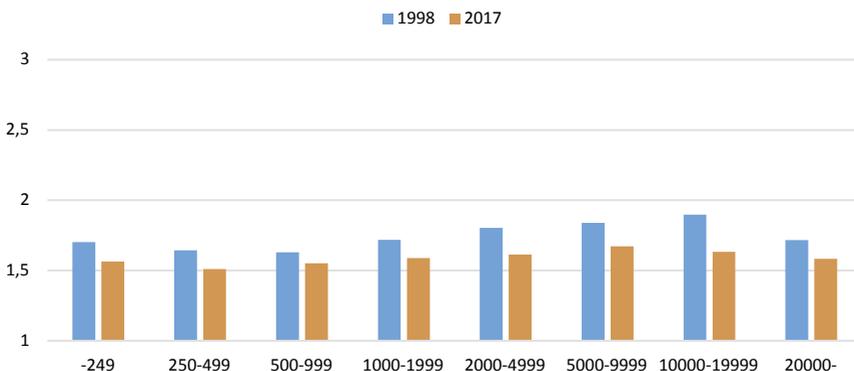


Figure 26 Indice de limite de performance par taille de commune (nombre d'habitants) pour les années 2017 et 1998. Source: Enquêtes auprès des communes de 1998 et 2017.

REMARQUES: Fourchette des réponses: 1 = pas de LP, 2 = proche de la LP, 3 = LP atteinte, 4 = LG dépassée.

semblent être mieux adaptées aux conditions et aux possibilités locales. Dans l'ensemble, les valeurs moyennes pour 2017 sont légèrement inférieures à celles de 1998 pour l'ensemble des catégories.

Il est en outre intéressant d'examiner les différences de limites de performance entre les tailles des communes par domaine d'activités (tab. 23). L'aide sociale constitue un défi majeur pour les villes et les communes à

forte densité de population en particulier. Il en va de même pour l'aide et l'assistance aux chômeurs et aux demandeurs d'asile, ainsi que pour l'intégration des étrangers. Dans la majorité des cas, les petites communes peuvent accomplir les tâches dans ces domaines sociaux plus facilement, car elles sont en règle générale moins touchées par ces questions. Cela vaut également pour les tâches dans le domaine des transports publics et privés qui, surtout dans les villes, posent souvent de grands problèmes.

En revanche, l'aménagement du territoire et le zonage représentent un défi particulier pour les communes moins peuplées, alors que les villes, avec leurs administrations et leurs autorités spécialisées, rencontrent beaucoup moins de problèmes dans ce domaine. De plus, contrairement aux communes à forte population, les petites communes atteignent plus souvent que la moyenne les limites de performance dans les domaines de l'éducation, des homes et établissements médico-sociaux (EMS), ainsi que dans les tâches d'infrastructure (approvisionnement en eau et en énergie, épurations des eaux et canalisations ainsi que la gestion des déchets). C'est particulièrement pour ces tâches d'infrastructure qu'une certaine taille de population peut constituer un avantage quant à l'accomplissement de prestations adéquates.

Dans le domaine de l'exécutif communal et de l'administration communale, aucune tendance claire ne se dégage (tab. 23). Les indices de limites de performance relativement élevés auxquels sont confrontés les membres de l'exécutif des communes moyennes de 5000 à 9999 habitants pourraient être attribués, en comparaison aux autres communes, à un plus grand décalage entre une charge de travail importante et les exigences élevées d'une part, et une charge de travail disponible limitée et une faible rémunération d'autre part. Les moyennes généralement plus élevées pour l'administration, quelle que soit la taille des communes, indiquent qu'une administration spécialisée et bien développée ne garantit pas automatiquement un accomplissement de prestations moins difficile que dans les toutes petites administrations dotées de structures simples et de peu d'employés. En particulier, en raison du portefeuille plus large de tâches et des besoins plus diversifiés de structures de population hétérogènes, les indices limites de performance peuvent souvent être atteints ou même dépassés dans les administrations des grandes communes et villes.

Globalement, l'on peut affirmer qu'il n'y a pas de lien clair entre la taille communale et l'étendue des indices de limites de performance. Ceci est également confirmé par le coefficient de corrélation de Pearson (valeur 0,010, $N = 1825$), qui n'est pas statistiquement significatif. Cela corrobore les explications mentionnées ci-dessus, selon lesquelles les relations entre les différents domaines d'activités et la taille de la population sont tantôt positives, tantôt négatives, ou bien l'on constate une progression en forme de U ou encore aucune relation significative.

Tableau 23 Indice de limite de performance 2017 (moyennes) au niveau des domaines d'activités en fonction de la taille des communes (nombre d'habitants). Source: Enquête auprès des communes de 2017.

	< 249	250-499	500-999	1000-1999	2000-4999	5000-9999	10000-19999	> 20000
Aide et assistance aux personnes âgées	1,5	1,5	1,5	1,5	1,6	1,6	1,6	1,6
Questions relatives à la jeunesse	1,3	1,4	1,5	1,4	1,5	1,4	1,4	1,4
Petite enfance	1,5	1,5	1,6	1,7	1,7	1,7	1,8	1,6
Aide et assistance aux chômeurs	1,5	1,4	1,5	1,5	1,7	1,6	1,7	1,7
Homes et établissements médico-sociaux	1,7	1,7	1,5	1,6	1,7	1,7	1,6	1,5
Aide sociale	1,6	1,8	1,8	2,0	2,0	2,1	2,2	2,2
Assistance aux demandeurs d'asile	1,5	1,8	1,6	1,8	1,9	2,2	1,9	1,8
Assistance aux toxicomanes	1,4	1,3	1,3	1,3	1,4	1,4	1,4	1,4
Intégration des étrangers	1,3	1,3	1,4	1,5	1,6	1,8	1,8	1,6
CMS / Spitex	1,5	1,5	1,4	1,5	1,6	1,6	1,4	1,6
Écoles	1,7	1,6	1,5	1,5	1,6	1,6	1,5	1,5
Culture	1,2	1,2	1,3	1,3	1,3	1,4	1,5	1,4
Sport / infrastructures sportives	1,4	1,4	1,5	1,4	1,6	1,7	1,6	1,5
Octroi de demandes de construction	1,7	1,7	1,8	1,7	1,7	1,7	1,8	1,8
Aménagement du territoire et plans de zones	2,1	2,0	1,9	1,8	1,8	1,8	1,9	1,6
Protection des paysages et des sites	1,7	1,6	1,7	1,7	1,6	1,7	1,6	1,5
Travaux publics	1,5	1,4	1,5	1,5	1,6	1,8	1,9	1,8

	< 249	250-499	500-999	1000-1999	2000-4999	5000-9999	10000-19999	> 20000
Transports publics	1,5	1,6	1,6	1,6	1,7	1,9	2,0	1,7
Transports individuels	1,6	1,5	1,6	1,6	1,8	2,0	1,9	1,9
Promotion économique	1,6	1,5	1,5	1,5	1,5	1,6	1,5	1,5
Approvisionnement en eau	1,6	1,5	1,5	1,5	1,4	1,4	1,3	1,2
Épuration des eaux / canalisation	1,6	1,5	1,5	1,6	1,5	1,5	1,3	1,3
Gestion des déchets	1,4	1,4	1,4	1,5	1,4	1,4	1,3	1,2
Approvisionnement en énergie	1,4	1,2	1,4	1,4	1,4	1,3	1,2	1,2
Protection de l'environnement	1,4	1,3	1,4	1,4	1,4	1,5	1,4	1,4
Service du feu	1,6	1,4	1,4	1,5	1,5	1,6	1,5	1,4
Police communale	1,4	1,6	1,5	1,5	1,6	1,7	1,6	1,6
Administration communale: dans l'ensemble	1,6	1,6	1,7	1,8	1,7	1,8	1,8	1,7
Administration communale: informatique	1,7	1,5	1,7	1,7	1,8	1,8	1,6	1,7
Administration communale: finances	1,6	1,6	1,6	1,7	1,7	1,6	1,5	1,7
Administration communale: contrôle des habitants	1,5	1,4	1,5	1,5	1,5	1,5	1,5	1,5
Exécutif communal	1,7	1,6	1,8	1,8	1,8	1,9	1,7	1,7
Total (moyenne)	1,5	1,5	1,5	1,6	1,6	1,7	1,6	1,6

Par ailleurs, l'indice fait apparaître des différences dans la perception des limites de performance entre les régions linguistiques (cf. la figure 27). Alors que les communes de la Suisse alémanique et de la Suisse romande ont fait état de moyennes presque similaires d'environ 1,5 en 2017 et se situaient donc entre une *absence* de LP (1) et une *proximité* (*proche de*) LP (2), les données de la Suisse italienne tendaient vers une *proximité* (*proche de*) LP (2), avec une valeur de 1,8. Une analyse plus approfondie de ces différences (non visible dans la figure 27) a révélé que dans presque tous les domaines d'activités étudiés, les communes du sud de la Suisse rencontrent plus de problèmes en termes de charge de travail temporelle ou de compétences locales que dans les deux autres régions linguistiques. Cela s'applique en particulier à l'administration communale, aux travaux publics, à l'aide et à l'assistance aux personnes âgées (y compris aux CMS/Spitex) et à l'aide et à l'assistance aux chômeurs.

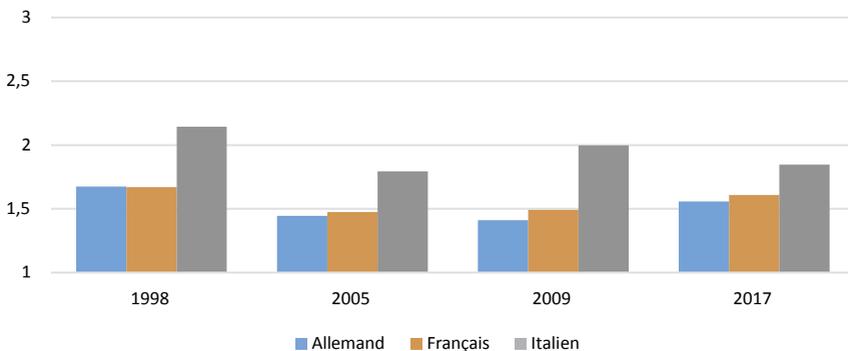


Figure 27 Indice de limite de performances en 2017 par région linguistique (moyennes).
Source: Enquêtes auprès des communes de 1998, 2005, 2009 et 2017.

Ces différences marquées entre la Suisse italienne, d'une part, et la Suisse alémanique et la Suisse romande, d'autre part, ne sont pas des phénomènes isolés, comme le montre la figure 27, mais sont observées depuis environ deux décennies. Néanmoins, il convient de noter que les moyennes pour les communes italophones en 2017 se sont pour la première fois un peu rapprochées de celles des deux autres régions linguistiques par rapport aux enquêtes précédentes, de sorte que les écarts se sont désormais réduits.

En comparant les limites de performance communales entre les différents cantons, il ressort de la figure 28 que les valeurs de l'indice se situent à un niveau similaire, à savoir de 1,5 dans la majorité des cas, se trouvant donc à nouveau entre une *absence* de LP (1) et une *proximité* de LP (2). Les communes des cantons de GL, BS, AI, NW et OW se voient un peu moins fortement confrontées à des problèmes dans l'accomplissement de leurs tâches.

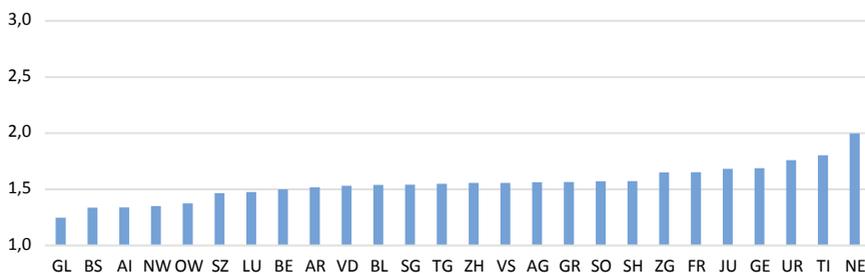


Figure 28 Indice de limite de performance en 2017 par canton (moyennes). Source: Enquête auprès des communes de 2017.

En revanche, les communes des cantons de Suisse occidentale (FR, JU, GE et NE), certains cantons alémaniques (UR et ZG), ainsi que le canton du Tessin, présentent plus fréquemment des indices de limites de performance plus élevés. Ces écarts au niveau cantonal, comme dans le cas de GL et BS ou de TI et NE, ne sont pas dus à des domaines d'activités isolés, s'effectuant sans encombre ou bien étant particulièrement problématiques. En fait, dans l'écrasante majorité des tâches communales de ces cantons, l'on constate systématiquement plus de problèmes en termes de charge de temps et de compétence professionnelle.

8.2 Les finances communales

Les conditions cadres financières des communes constituent une base importante nécessaire à l'accomplissement des tâches communales de manière adéquate. Une caractéristique centrale du système fédéral suisse réside dans le fait que les communes perçoivent leurs propres impôts, leur permettant ainsi, jusqu'à un certain point, de pouvoir déterminer elles-mêmes leur base de ressources pour la gestion de tâches locales. C'est l'une des raisons pour lesquelles les communes suisses disposent d'un degré d'autonomie élevé par rapport aux autres pays européens (Ladner *et al.* 2016:354). Le taux d'imposition constitue le principal élément de pilotage des recettes communales. En augmentant le taux d'imposition, les communes peuvent améliorer leur situation financière et ainsi renforcer l'accomplissement de leurs tâches. Toutefois, une telle mesure se heurte généralement à la résistance des citoyens et à des risques de possibles conséquences négatives dans la concurrence avec d'autres communes. L'on peut donc supposer qu'une augmentation du taux d'imposition ne se produit généralement que lorsque la situation financière des communes est très tendue. Une réduction du taux d'imposition, en revanche, indique un budget financier sain. Ces communes

peuvent se permettre de renoncer à une partie de leurs recettes fiscales perçues jusque-là afin de réaliser leur portefeuille de tâches. Il va de soi que les réductions d'impôts rencontrent plus d'approbation que de rejet auprès de la population.

Comme l'illustre le tableau 24, près de 28 % des communes ont été contraintes d'augmenter leur taux d'imposition au cours de la période de 2010 à 2017. Cette proportion est nettement plus élevée que lors des deux périodes précédentes (2005-2009 et 1998-2005), durant chacune desquelles environ 14 % avaient augmenté leurs impôts. Il est également à relever qu'au cours de ces deux mêmes périodes, les taux d'imposition avaient été abaissés beaucoup plus fréquemment, et ce par plus de 40 % des communes. De 2010 à 2017, en revanche, cette proportion s'affiche en nette baisse (28 %). Sur l'ensemble des périodes, une proportion relativement stable d'environ 40 % a laissé inchangé le niveau d'imposition. Dans l'ensemble, beaucoup plus de communes ont été obligées d'augmenter leurs recettes fiscales dans un passé récent et, par rapport au début des années 2000, beaucoup moins d'entre elles pouvaient se permettre de réduire leurs recettes.

Tableau 24 Évolution du taux d'imposition des communes entre 1999 et 2017. Sources : Enquêtes auprès des communes de 2017, 2009 et 2005.

Taux d'imposition	2010-2017	2005-2009	1999-2005
Augmenté	27,5 %	13,6 %	14,4 %
Pas de changement	44,5 %	39,9 %	45,3 %
Diminué	28,0 %	46,5 %	40,3 %
Total	100,0 %	100,0 %	100,0 %
N	1799	1414	2161

Remarque: Question: *Le taux d'imposition a-t-il changé dans votre commune par rapport à l'année ... ?*

L'on observe que les 30 % au moins de communes ayant augmenté leur taux d'imposition se trouvent surtout dans les cantons alémaniques de AI, ZH, SO, BE et AG, et en partie également dans les cantons romands de NE, JU et VD (fig. 29). Dans les cantons de BS, GL, SG, VS et GE, il n'y a pas eu d'augmentation ou uniquement dans quelques communes. En Suisse italienne, surtout au Tessin, les taux d'imposition ont augmenté dans une commune sur cinq depuis 2010.

Il est également intéressant de noter – les valeurs ne sont pas indiquées dans cette publication – que la proportion de communes ayant augmenté leurs impôts n'est pas influencée par la taille communale et que les valeurs respectives d'environ 28 % sont presque identiques dans toutes les catégories

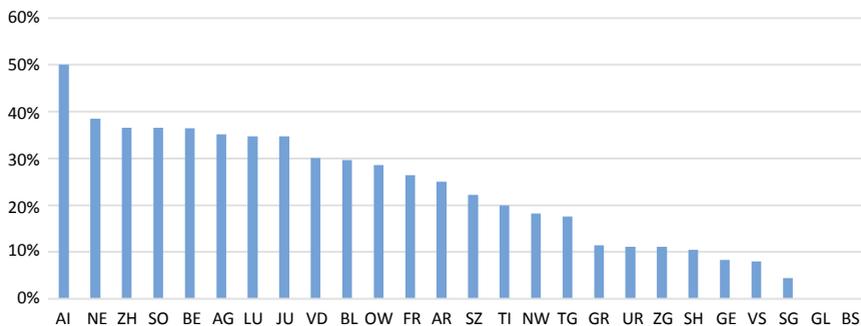


Figure 29 Proportion de communes ayant augmenté leur taux d'imposition entre 2010 et 2017, par canton (en pourcentage). Source: Enquête auprès des communes de 2017, N_{\min} 2 N_{\max} 301.

de taille examinées – à l'exception des plus petites communes comptant jusqu'à 250 habitants (17,2 %).

Outre l'élément de concurrence entre les collectivités territoriales, le fédéralisme suisse comporte également un élément de solidarité sous la forme de la péréquation financière. Celle-ci existe non seulement entre les cantons, mais souvent également entre les communes d'un même canton. Ce principe de péréquation impose aux communes aisées, dites *contributeurs nets*, de céder une partie de leurs recettes aux communes financièrement plus faibles. Ces communes sont appelées *bénéficiaires nets* dans le système de la péréquation financière. L'objectif de ce mécanisme consiste à garantir un niveau minimum de ressources pour l'ensemble des communes afin que les prestations publiques adéquates puissent être fournies et répondre à certaines normes minimales, quel que soit le lieu de résidence au sein du canton.

Dans les systèmes de péréquation communale, près de deux tiers des communes sont actuellement des bénéficiaires nets et environ 30 % sont des contributeurs nets (tab. 25). Seul un très petit nombre de communes, soit environ 7 %, ne participent à aucun système de ce type ou ne sont ni contributeurs ni bénéficiaires. Par rapport aux années précédentes, il est à remarquer que la proportion de bénéficiaires nets a clairement augmenté. Quelques communes aisées sont maintenant confrontées à un nombre croissant de communes pauvres. Cela pourrait indiquer un écart croissant entre les communes financièrement fortes et les communes financièrement faibles. Toutefois, il est également possible que les modalités de la péréquation financière communale aient évolué dans certains cantons au fil des années, notamment suite à la réforme de la RPT en 2008, ce qui a entraîné ces changements. Seules très peu de communes ne sont pas encore concernées par cette situation, ce système n'existant peut-être pas pour elles ou bien elles ne sont ni des contributeurs nets ni des bénéficiaires nets.

Tableau 25 Répartition des communes par position dans le système de la péréquation financière en 2017, 2009, 2005 et 1998 (en pourcentage). Sources: Enquêtes auprès des communes de 2017, 2009, 2005 et 1998.

Position dans le système de péréquation financière	2017	2009	2005	1998
La commune est un contributeur net	29,4 %	36,4 %	28,5 %	26,3 %
La commune est un bénéficiaire net	63,7 %	55,0 %	55,8 %	40,9 %
La commune n'est pas concernée	6,9 %	8,6 %	15,7 %	32,8 %
Total	100 %	100 %	100 %	100 %
N	1718	1377	2040	2465

REMARQUE: Une commune n'est pas concernée en cas d'absence de péréquation financière et si elle n'est ni contributeur net ni bénéficiaire net.

Si l'on examine la proportion de communes dans les cantons respectifs se trouvant dans la position de bénéficiaires nets, des différences considérables apparaissent (fig. 30). Alors que dans les cantons de NW, FR, BE, SG, SZ, LU, VS et SO, environ 80 % sont des bénéficiaires nets, dans les cantons exclusivement francophones de VD et GE, dans lesquels les communes accomplissent relativement peu de tâches, cette proportion s'élève à environ 30 %. Dans le canton de Bâle-Ville, aucune commune bénéficiaire de la péréquation financière n'a participé à l'enquête.

Un autre indicateur fournissant des informations sur la situation financière concerne l'endettement des communes. Conformément à la loi cantonale en la matière, les communes peuvent contracter des capitaux d'emprunt afin de

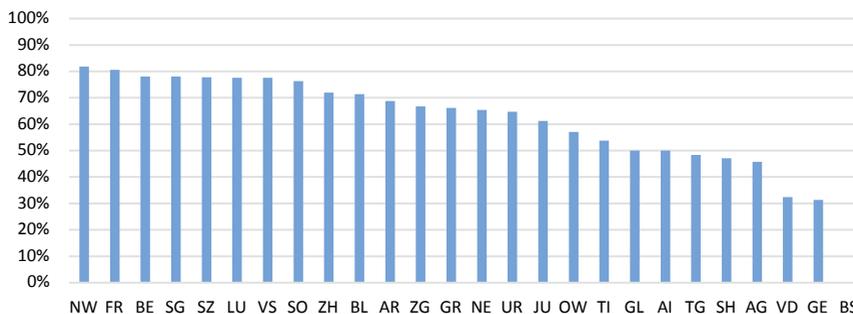


Figure 30 Proportion de communes bénéficiaires nets de la péréquation financière par canton (2017, en pourcentage). Source: Enquête auprès des communes de 2017, N_{\min} 2 N_{\max} 301.

financer des projets d'infrastructure locaux tels que de nouveaux bâtiments scolaires, des dépôts ou la rénovation de bâtiments publics. Cependant, l'autonomie en matière de dette locale n'est pas la même partout. Néanmoins, il convient de prêter attention à cet aspect des finances communales. L'intérêt porte en premier lieu sur l'évolution de l'endettement net des communes, c'est-à-dire le solde entre les remboursements et les nouveaux emprunts.

Les chiffres présentés dans le tableau 26 indiquent que davantage de communes – après une phase assez longue de réduction de la dette dans un peu moins de la moitié des communes – ont à nouveau contracté des dettes. De 2010 à 2017, l'endettement net a augmenté dans 33,5 % des communes et a fortement augmenté dans 8,9 % d'entre elles. En revanche, le passif a diminué dans 30,2 % (baisse) et 6,9 % (forte baisse) des cas. La comparaison de ces chiffres avec les deux périodes précédentes révèle une relation inverse : la proportion de communes ayant réduit ou fortement réduit leur dette est d'environ 50 %, tandis qu'au total, dans presque 30 % d'entre elles la dette nette a augmenté. Avec une part d'environ un cinquième sur l'ensemble des périodes, relativement peu de communes laissent leur dette inchangée. Globalement, cette évolution se reflète parallèlement dans la dette totale des communes, qui est passée de 48,9 milliards de francs à 52,7 milliards de francs entre 2013 et 2017 (AFF 2017:59).

Tableau 26 Évolution de l'endettement net des communes (en pourcentages). Sources : Enquêtes auprès des communes de 2017, 2009 et 2005.

Endettement net	2010-2017	2005-2009	1999-2005
Forte hausse	8,9 %	4,5 %	4,1 %
Hausse	33,5 %	22,2 %	25,6 %
Pas de changement	20,6 %	20,2 %	22,5 %
Baisse	30,2 %	41,0 %	39,0 %
Forte baisse	6,8 %	12,1 %	8,8 %
Total	100 %	100 %	100 %
N	1692	1365	2096

8.3 Le recrutement dans le système de milice

Une particularité de l'accomplissement des tâches réside dans le fait que, dans de nombreuses communes, celui-ci s'effectue dans le cadre du système de milice, les citoyens participant bénévolement et à titre honorifique à l'accomplissement des tâches locales dans le cadre de fonctions publiques. Ce système est particulièrement répandu dans les nombreuses

petites communes. Cependant, on le retrouve également fréquemment dans les grandes communes. Parmi les fonctions typiques du système de milice figurent des mandats dans les parlements communaux, les exécutifs et les commissions telles que des commissions consultatives et administratives, qui assurent parfois l'accomplissement local des tâches (Geser *et al.* 2013:6). Par ailleurs, il existe d'autres fonctions à pourvoir dans les domaines de l'administration scolaire, de l'administration ecclésiastique et des autorités sociales. Selon les dernières estimations, quelque 95 000 à 100 000 bénévoles sont nécessaires pour remplir les seules fonctions politiques, les exécutifs communaux et les sièges dans les commissions. Depuis des années pourtant, le système de milice est confronté à des difficultés croissantes de recrutement. De nombreuses communes éprouvent des difficultés à recruter suffisamment de personnel qualifié au sein de leur propre population. Il y a plusieurs raisons à cela. Il s'agit, par exemple, de la charge horaire et des exigences professionnelles plus élevées ainsi que de l'estime relativement faible dont jouit ce travail dans le public (Freitag *et al.* 2019:33).

Les exécutifs communaux sont particulièrement touchés par ces problèmes, car ils occupent une position clé dans les communes et sont donc particulièrement exposés. Ils dirigent et pilotent les communes et exercent une grande influence sur la politique locale (Haus/Ladner 2020:70). En outre, ils forment l'organe de direction suprême des administrations communales et les gèrent opérationnellement dans certains cas (Haus 2020:105). Si les postes de milice, et en premier lieu les postes exécutifs, ne peuvent être pourvus de manière adéquate, une commune risque de tomber sous l'administration obligatoire de son canton.

Le tableau 27 montre que les problèmes de recrutement des membres de l'exécutif locaux sont très répandus. En 2017, un total combiné de près de 50 % des secrétaires municipaux indiquent qu'il était difficile ou très difficile de recruter du personnel suffisamment qualifié pour ces postes clés au sein de leurs communes respectives. Cette proportion ne diffère guère de celle de 2009.

Les communes les plus petites et les plus modestes, comptant de 500 à un peu moins de 2000 habitants, sont particulièrement touchées par ce

Tableau 27 Difficultés de recrutement de candidats pour l'exécutif communal (2017 et 2009) en pourcentage. Source: Enquêtes auprès des communes de 2017 (N = 1772) et de 2009 (N = 1408).

Année	Très facile	Facile	Ni l'un ni l'autre	Difficile	Très difficile	Total
2017	2,2 %	15,9 %	32,4 %	40,2 %	9,2 %	100 %
2009	3,1 %	14,9 %	32,0 %	39,3 %	10,7 %	100 %

Tableau 28 Difficultés de recrutement de candidats pour l'exécutif communal selon la taille communale (2017, en pourcentage). Source: Enquêtes auprès des communes de 2017, N_{\min} 37 N_{\max} 438.

Nombre d'habitants	Facile ou très facile	Ni l'un ni l'autre	Difficile ou très difficile	Total en pourcentage
250-499	22,3 %	28,6 %	49,1 %	100 %
500-999	16,7 %	31,4 %	51,9 %	100 %
1000-1999	9,1 %	33,8 %	57,1 %	100 %
2000-4999	16,9 %	36,3 %	46,8 %	100 %
5000-9999	29,4 %	29,9 %	40,7 %	100 %
10000-19999	29,4 %	40,0 %	30,6 %	100 %
> 20000	64,9 %	27,0 %	8,1 %	100 %

problème (tab. 28). Celles dont la population se situe entre 2000 et tout juste 20000 habitants sont un peu moins fréquemment obligées de rechercher des membres de l'exécutif. Les villes, en revanche, ne rencontrent pas de grandes difficultés à trouver des candidats qualifiés pour leurs gouvernements. Par rapport aux petites communes de milice, elles peuvent offrir des conditions de travail attrayantes, puisque les membres de l'exécutif sont souvent employés à plein temps avec un salaire attrayant. De plus, dans les grandes communes, le système des partis est aujourd'hui encore habituellement inchangé et constitue donc un canal important pour le recrutement des membres de l'exécutif et des autorités locales.

L'appartenance à une région linguistique n'exerce pas d'influence particulière sur l'ampleur des problèmes de recrutement pour l'exécutif communal (résultats non présentés). Cette affirmation se trouve en outre indirectement confirmée par la comparaison au niveau cantonal (fig. 31). Au Tessin, environ 50 % des communes déclarent rencontrer des difficultés à recruter du personnel, ce qui correspond à la moyenne nationale. Dans les cantons alémaniques de OW, SO, NW et dans les cantons romands de NE et JU, la recherche de membres suffisamment qualifiés constitue plus fréquemment un problème pour les communes (60 à 70 % des cas). Les difficultés sont particulièrement prononcées dans les communes des cantons de UR et AI. En revanche, ce problème ne se pose qu'à un degré relativement faible dans certains cantons alémaniques et romands, tels que BS, TG ou VD, à savoir dans largement moins de la moitié de leurs communes.

Dans l'ensemble, les résultats montrent clairement que les défis et les difficultés dans l'accomplissement des tâches se sont quelque peu accentués ces dernières années par rapport à la fin des années 1990 et au début des

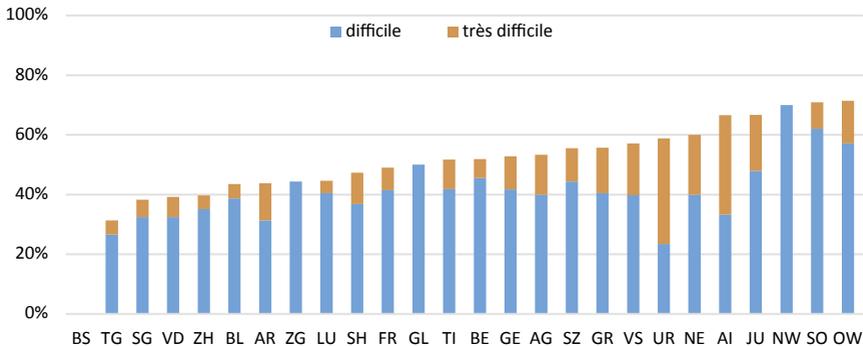


Figure 31 Proportion de communes ayant des difficultés à recruter des candidats pour l'exécutif communal par canton (2017, en pourcentage). Source: Enquêtes auprès des communes de 2017, $N_{\min} = 2$, $N_{\max} = 301$.

années 2000. Ceci est particulièrement vrai pour ce qui est de l'augmentation de l'indice des limites de performance et de la situation financière quelque peu plus serrée pour les communes, alors que le problème du recrutement de membres de l'exécutif suffisamment qualifiés est resté constamment élevé au cours des dernières années. Compte tenu de ces développements, il est important de noter que ce constat ne s'applique pas de la même manière à l'ensemble des communes. Ainsi que le montrent les résultats, le niveau de préoccupation varie fortement d'une commune à l'autre, en fonction de la taille de la population et de l'appartenance cantonale et de la région linguistique.

Résumé

Le portefeuille de tâches dont les communes se chargent est effectivement impressionnant par son ampleur. En moyenne, une commune est responsable de 27 des 32 domaines d'activités analysés dans cette étude. Le *policy scope* des communes suisses en matière de politique communale est donc vaste. Dans plus de 90 % des cas, les responsabilités communales comprennent le gouvernement et l'administration, l'épuration des eaux, la gestion des déchets, l'octroi de permis de construire, l'aménagement du territoire et les plans de zone, les travaux publics, l'approvisionnement en eau, la sécurité (service du feu) et les écoles. Les communes fournissent donc des prestations publiques dans des domaines très divers et complexes. D'autres tâches, telles que la prise en charge et le soutien de groupes sociaux spécifiques (chômeurs, demandeurs d'asile ou toxicomanes) ne sont accomplies que dans certaines villes et communes, car dans la majorité des cas, il n'y a pas de besoin ou de nécessité à cet égard. À l'échelon des communes respectives, les différences se situent principalement au niveau des régions linguistiques et du canton. Dans la Suisse romande, et respectivement dans les cantons de la Suisse occidentale, le portefeuille de tâches des communes est généralement un peu plus restreint que dans les autres parties du pays ou cantons de Suisse.

Si l'on considère la profondeur des tâches (*policy discretion*), c'est-à-dire les responsabilités spécifiques dans les différents domaines d'activités, émerge une vue d'ensemble différenciée. Dans les domaines du sport, de la culture, du logement et de la jeunesse, les communes sont souvent responsables de la prise de décision, du financement et de la mise en œuvre. Du point de vue des communes, le principe d'équivalence fiscale a le plus de chances d'être respecté dans ces tâches. Ce principe est moins bien respecté dans des domaines tels que la santé et les transports publics, domaines dans lesquels les cantons jouent un rôle dominant. En règle générale, ces derniers disposent du pouvoir de décision, alors que le financement est partagé. D'autre part, une responsabilité conjointe peut être constatée dans le système scolaire et l'aide sociale. Si les communes sont souvent responsables

de la mise en œuvre, les cantons sont en partie responsables de la prise de décision et du financement. Il en va de même dans le domaine de l'octroi des permis de construire et de l'aménagement du territoire et des plans de zones, domaines dans lesquels les décisions sont également prises conjointement dans certains cas.

La profondeur des tâches varie également considérablement d'une commune à l'autre. En général, l'on peut affirmer que plus une commune est peuplée, plus il est probable que l'équivalence fiscale soit respectée. Cela signifie, qu'en terme d'autonomie communale, la marge de manœuvre politique (*effective policy discretion*) augmente également. Par conséquent, les communes et les villes à forte population disposent de plus de pouvoirs de décision et disposent donc d'une marge de manœuvre plus importante dans l'accomplissement de certaines tâches par rapport aux petites communes, qui sont chargées uniquement du financement et de la mise en œuvre. Cela s'applique notamment aux questions relatives à la jeunesse, à la petite enfance et à l'assistance aux personnes âgées. Pour ce qui est de l'aide sociale, des écoles et des réglementations en matière de construction et de zonage, plus la taille de la population est élevée, plus la mise en œuvre est confiée aux communes. Les différences entre les cantons et les régions linguistiques sont impressionnantes. Dans les cantons romands et au Tessin, le financement, la prise de décision et la mise en œuvre des tâches communales coïncident pour beaucoup moins de tâches communales que dans les cantons alémaniques. Le rôle important que jouent les cantons dans les tâches publiques en Suisse romande et, dans une certaine mesure, en Suisse italienne, se reflète assez clairement dans ces résultats. Dans les cantons latins, la notion d'un État central dominant est relativement prononcée, ce qui explique que les deux principes centraux de la répartition des tâches dans le système fédéral suisse, l'équivalence fiscale et le principe de subsidiarité, soient moins importants dans ces régions qu'en Suisse alémanique.

Si l'on compare l'étendue des tâches à la profondeur des tâches, les différences entre les tailles des communes et les régions linguistiques apparaissent de manière claire: les communes ayant peu de tâches et peu de pouvoirs de décision sont principalement de petite taille (jusqu'à environ 2000 habitants) et se trouvent en Suisse romande ou au Tessin. Les communes disposant d'un éventail de tâches relativement large et de nombreux pouvoirs de décision, en revanche, sont principalement alémaniques et de grande taille. Ces deux types comprennent chacun un tiers des communes suisses. Le tiers restant, composé de communes dites exécutives (beaucoup de tâches, peu de compétences) et de communes ayant un portefeuille de tâches restreint et beaucoup de compétences décisionnelles, est réparti dans toute la Suisse, indépendamment de l'appartenance à la région linguistique et, dans certains cas, de la taille de la population.

L'organisation horizontale des tâches communales présente des caractéristiques intéressantes. En moyenne, les communes accomplissent environ

60 % de leurs tâches à l'interne, c'est-à-dire uniquement par le biais de leurs systèmes administratifs et de milice. Presque toutes les communes, et quelle que soit la taille de leur population, ont leur propre gouvernement ainsi que leur propre administration. De même, les communes fournissent couramment des prestations publiques à l'interne dans les domaines de l'aménagement du territoire et du zonage, des transports privés, de la protection environnementale, du sport et de la culture (dans 60 à 80 % des cas). Plus une commune est peuplée, plus le nombre de tâches accomplies à l'interne tend également à augmenter, bien que cette proportion diminue légèrement à partir de 20 000 habitants, les villes permettant aux communes environnantes de s'impliquer dans leurs infrastructures. Les communes de la Suisse romande accomplissent un peu moins de tâches à l'interne que les communes des autres régions linguistiques, notamment dans les domaines de la protection de l'environnement, des écoles, de l'aide sociale ou du service du feu.

Lorsque les communes n'accomplissent pas une tâche à l'interne, elles privilégient la coopération avec d'autres communes. Ce type d'organisation des tâches se retrouve dans deux tiers des cas s'agissant du service du feu et des CMS/Spitex. Près d'une commune sur deux s'appuie également sur la collaboration intercommunale (CIC) pour les homes et établissements socio-médicaux (EMS), l'aide et l'assistance aux personnes âgées ainsi que pour l'aide sociale. Les solutions de la CIC sont particulièrement répandues dans la Suisse romande, souvent sous forme de personnes morales de droit public. Les communes suisses alémaniques se distinguent des autres régions linguistiques par le fait qu'elles sont moins enclines à conclure des CIC, mais optent plus fréquemment pour des solutions contractuelles en matière de coopération. Les solutions de la CIC de droit privé, telles que les fondations, les associations ou les sociétés anonymes, ne sont généralement pas très populaires. Par rapport au début des années 2000, la croissance des nouvelles coopérations a quelque peu diminué. Toutefois, compte tenu du fait que la CIC existe déjà dans de nombreuses communes, ce résultat n'est pas très surprenant. L'importance de la CIC dans l'accomplissement des tâches communale demeure très grande.

Les aspirations du *new public management* visant à promouvoir un État allégé, entre autres par l'externalisation de tâches publiques à des prestataires privés, n'ont eu jusqu'à présent qu'un impact limité sur l'organisation des tâches communales. Dans l'ensemble, l'implication d'acteurs privés dans l'accomplissement de tâches n'est guère répandue. Ce sont principalement les grandes communes et les communes de la Suisse alémanique qui ont recours aux prestations de sociétés privées. Il s'agit là principalement de domaines où des connaissances spécialisées sont requises, tels que l'informatique, l'aménagement du territoire et le zonage ou la petite enfance.

Après une phase un peu plus calme au début des années 2000, de nombreuses communes sont à nouveau confrontées à des défis et à des difficultés

croissantes. D'une part, les indices de limites de performance dans l'accomplissement des tâches publiques ont de nouveau tendance à augmenter. Indépendamment de leur nombre d'habitants, les communes atteignent de plus en plus leurs limites dans l'aide sociale, l'aide et l'assistance aux demandeurs d'asile, l'aménagement du territoire et des plans de zones ainsi que dans les domaines du gouvernement et de l'administration. Les communes du Tessin sont les plus touchées, suivies respectivement par celles de la Suisse romande et de la Suisse alémanique. D'autre part, la situation financière des communes s'est quelque peu dégradée ces dernières années. Un plus grand nombre d'entre elles ont été contraintes de revoir leurs taux d'imposition à la hausse. En outre, la dette a augmenté dans de nombreuses communes et le nombre de bénéficiaires nets des systèmes de péréquation financière a grandi. De plus, près de la moitié des secrétaires municipaux continuent à se plaindre du manque de candidats qualifiés pour l'exécutif, et donc pour les principaux postes communaux. Ce problème de recrutement touche principalement les nombreuses communes comptant de 500 à 2000 habitants, ainsi que les communes de certains cantons tels que AI, JU, NE, NW ou OW.

Les communes assument ainsi un large portefeuille de tâches. Dans l'accomplissement des prestations, elles sont intégrées dans une organisation de tâches complexe et à maillage serré, tant au niveau vertical qu'horizontal. Dans le même temps, l'évolution des indices des limites de performance, de la situation financière et du système de milice s'assombrit dans de nombreuses communes. Par conséquent, la question se pose de l'efficacité actuelle des communes dans l'accomplissement de leurs tâches. Nous répondrons à cette question dans la troisième partie qui suit.

PARTIE III

Les déterminants et les effets de l'accomplissement des tâches communales

Après avoir décrit dans la deuxième partie de cette étude l'étendue et la profondeur de l'accomplissement des tâches dans les communes suisses sur la base de nos enquêtes auprès des secrétaires municipaux et avoir présenté les différences intercommunales en termes de taille et d'appartenance cantonale ou de régions linguistiques, nous nous intéresserons dans cette troisième partie aux déterminants de l'accomplissement des tâches ainsi qu'à leurs éventuels conséquences et effets. Bien que nous ayons d'ores et déjà constaté que des disparités existent en fonction de la taille communale et de la région linguistique, on ne peut encore, au sens strict, considérer comme une évidence que les deux facteurs soient responsables de ces différences. Afin de pouvoir le démontrer, nous avons besoin de modèles multivariés dans lesquels l'influence de différents déterminants est contrôlée conjointement. Il serait possible, par exemple, que la différence entre les régions linguistiques soit simplement due à la différence du nombre d'habitants des communes dans les différentes régions ou encore que les différences de taille soient attribuables à des points de vue divergents sur le rôle de l'État entre les diverses régions linguistiques. Le chapitre 1 portera sur les déterminants de l'accomplissement des tâches, alors que le chapitre 2 sera consacré aux effets de ces dernières.

Les déterminants du mode de l’accomplissement des tâches

Ce chapitre vise à examiner dans quelle mesure la taille des communes et leur appartenance aux régions linguistiques influencent le nombre de tâches communales et la manière dont celles-ci sont accomplies (autoproduction, coopération intercommunale ou recours à des prestataires privés). Comme nous l’avons d’ores et déjà mentionné, l’accomplissement des tâches ne peut être traité indépendamment du nombre d’habitants des communes. Il va de soi que les communes les plus peuplées ont un portefeuille de tâches plus large car elles doivent offrir des services publics à des populations relativement hétérogènes. En outre, on peut supposer que les villes en particulier disposent généralement de plus de moyens et de ressources pour accomplir leurs tâches à l’interne, alors que les petites communes et les communes peu peuplées sont davantage dépendantes de tiers. Comme indiqué ci-dessus, il s’avère cependant que les villes, dans plusieurs domaines d’activités, tendent à coopérer avec des communes voisines ou des prestataires privés.

Il faut également s’attendre à d’autres différences entre les régions linguistiques. Celles-ci se manifestent notamment par le fait qu’en Suisse romande les cantons jouent un rôle plus important dans l’accomplissement des tâches, alors que dans une grande partie de la Suisse alémanique les communes sont davantage impliquées (cf. la partie II et Ladner/Mathys 2018 : 144). En outre, la culture politique romande, plus orientée vers « l’égalité de traitement » et « l’égalité des chances » conduit à une préférence de l’accomplissement des tâches au niveau plus élevé. Enfin, les communes de la Suisse romande sont nettement plus petites que celles de la Suisse alémanique (cf. Haus 2020 : 70). En effet, les communes de la Suisse romande ont une population médiane inférieure de plus de 700 habitants (environ 45 %) à celle des communes alémaniques (situation en 2016). La moitié des communes de la Suisse romande comptent 1053 habitants ou moins. En revanche, la moitié des communes alémaniques ont une population de 1770 habitants ou moins.

Par conséquent, l’on peut supposer que les différences dans l’accomplissement des tâches constatées dans la partie II de cette étude ne sont pas dues

à des différences culturelles, telles qu'une moindre importance du niveau communal en Suisse romande, mais plutôt à sa structure communale distincte, à plus petite échelle. Les analyses de régression suivantes permettent d'examiner dans quelle mesure il existe des différences culturelles dans l'accomplissement des tâches par les communes ou si les différences de taille sont effectivement attribuables au nombre d'habitants.

Toutefois, le nombre de tâches accomplies par les communes ainsi que les formes d'organisation peuvent également dépendre d'autres facteurs. Si les communes atteignent leurs limites de performance en raison d'une charge de travail élevée, d'un manque de compétences spécialisées ou d'un manque plus général de ressources, il est possible qu'elles accomplissent moins de tâches et/ou qu'elles aient de plus en plus recours à la coopération avec des communes voisines ou des prestataires privés.¹⁵ Cela pourrait toutefois être dû à des pressions financières accrues également. Précisément en tant que bénéficiaires des paiements de la péréquation financière cantonale, les communes sont tenues à plus de prudence et d'efficacité dans leurs dépenses. Afin de réaliser de supposées économies d'échelle, elles privilégient le cas échéant la coopération avec des tiers aux dépens de l'accomplissement des tâches à l'interne. Enfin, le caractère urbain d'une commune ou le fait d'assumer une certaine fonction de centre peut l'amener à accomplir davantage de tâches, mais aussi à les accomplir plutôt à l'interne et à moins coopérer avec des tiers que les petites communes rurales ayant une forte proportion de pendulaires. La question se pose donc de savoir si l'organisation variable des tâches peut également être attribuée à la taille de la commune et/ou aux régions linguistiques lorsque ces trois autres facteurs explicatifs potentiels sont inclus dans les analyses de régression.

Les résultats présentés dans le tableau 29 confirment qu'un plus grand nombre de tâches est accompli par les grandes communes et par celles de la Suisse alémanique. Cette relation est statistiquement hautement significative dans les deux cas ($p < 0,1\%$). Les deux déterminants exercent donc, de manière indépendante, une influence positive sur l'étendue de l'offre des tâches communales. Par ailleurs, il s'avère que les grandes communes de la Suisse alémanique sont plus enclines à accomplir leur plus large éventail de tâches à l'interne. S'agissant de la CIC, les solutions contractuelles sont principalement utilisées en Suisse alémanique, alors que les communes romandes tendent à avoir davantage recours à des associations à but déterminé de droit public. Ces solutions d'association sont également plus répandues dans les petites communes. Ces corrélations s'avèrent être à nouveau statistiquement très pertinentes ($p < 0,01\%$), comme on peut le constater dans le tableau 29. Concernant la coopération intercommunale, c'est

¹⁵ Cette relation est également concevable dans le sens inverse : un large éventail de tâches et un degré élevé d'autoproduction pourraient en effet conduire à des limites de performance des communes.

Tableau 29 Analyses de régression multivariées sur l'influence de la langue et de la taille sur l'étendue des tâches et les différentes formes d'organisation horizontale des tâches.

	Tâches communales					
	Étendue (nombre de tâches)	Propre production	CIC Contrat	CIC personne morale de droit public	CIC personne morale de droit privé	Coopéra- tion des prestataires privés
(terme constant)	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000
Taille de la popula- tion (logarithme)	0,268***	0,386***	-0,211***	-0,128***	0,014	0,138***
Région linguistique (Suisse alémanique)	0,399***	0,289***	0,248***	-0,234***	0,084**	0,073**
Limites de performance	0,023	-0,055**	0,022	0,010	0,051*	0,059*
Péréquation finan- cière (bénéficiaire)	0,022	0,035	0,020	-0,033	0,011	-0,013
Commune centrale	0,006	-0,017	0,011	0,025	0,042	-0,014
R ² adj.	0,268	0,264	0,085	0,078	0,009	0,024

REMARQUES: Enquête auprès des communes 2017, OFS / N = 1640 / Les communes centrales comprennent les types *communes centrales* ainsi que les communes urbaines selon la typologie communale 2012 de l'OFS / Modèles de régression OLS avec valeurs bêta standardisées / niveaux de signification: *p < 5%, **p < 1%, ***p < 0,1%

surtout en Suisse alémanique que sont privilégiées les personnes morales de droit privé sous forme de fondations ou de sociétés anonymes. Cependant, contrairement aux autres formes de la CIC, ce choix ne dépend pas de la taille des communes. Lorsque les communes alémaniques font appel à des tiers pour l'accomplissement des tâches, elles font davantage appel à des prestataires privés que les communes des autres régions linguistiques. Ce résultat reflète une attitude un peu plus ouverte à l'égard des approches et solutions du secteur privé, alors qu'en Suisse romande et en Suisse italienne prévaut une conception de l'État préconisant une séparation plus stricte entre l'État et l'économie. En outre, ce sont surtout les communes les plus peuplées qui, dans certaines tâches, font appel aux services du secteur privé.

Parmi les autres déterminants examinés, ce sont les limites de performance qui influencent le plus les formes d'organisation. Conformément aux attentes, leur augmentation a pour effet que l'accomplissement des tâches par les communes à l'interne diminue et que la coopération avec des tiers,

c'est-à-dire avec des prestataires privés, augmente. Ces corrélations sont statistiquement significatives. Cependant, la situation de la commune en matière de péréquation financière et la centralité de la commune n'exercent pas d'effets statistiquement significatifs dans la plupart des cas (tab. 29).

L'on peut donc constater que, même en tenant compte d'autres déterminants, il existe effectivement des différences culturelles en plus des différences de taille quant aux tâches que les communes accomplissent à l'interne. En Suisse alémanique, les communes se chargent elles-mêmes d'un plus grand nombre de tâches. En cas de coopération avec d'autres communes, elles privilégient les solutions contractuelles. En outre, les communes d'outre-Sarine ont pour tendance d'impliquer davantage les prestataires privés dans l'accomplissement des tâches. En Suisse romande, par contre, les communes tendent à réaliser moins de tâches de manière totalement indépendante. Cependant, elles choisissent plus fréquemment des personnes morales de droit public comme forme de coopération avec d'autres communes. Les résultats des analyses multivariées présentés dans le tableau 29 corroborent donc les résultats précédents de nos observations bivariées du chapitre 7 (partie II).

Les effets des différents modes d'accomplissement des tâches

Dans ce chapitre, nous allons examiner en profondeur les effets de l'étendue des tâches communales et leurs différentes formes d'accomplissement. Cette question s'inscrit dans le cadre d'un débat relativement large et également politique qui tourne, d'une part, autour de la question de la décentralisation et de l'autonomie des unités locales et, d'autre part, autour de l'engagement direct de l'État. Selon la Charte européenne de l'autonomie locale de 1985, approuvée par l'Assemblée fédérale réunie le 15 décembre 2004 et entrée en vigueur en Suisse le 1^{er} juin 2005, on entend par l'autonomie locale

« le droit et la capacité effective pour les collectivités locales de régler et de gérer, dans le cadre de la loi, sous leur propre responsabilité et au profit de leurs populations, une part importante des affaires publiques » (art. 3, al. 1 de la charte).

Cela implique l'idée qu'une large compétence communale dotée de pouvoirs décisionnels étendus représente une composante essentielle de l'autonomie communale et donc une caractéristique positive d'une forme moderne et démocratique de gouvernement. Plus cette autonomie communale est importante, plus les décisions peuvent être prises de manière avisée et proche des citoyens, ce qui devrait conduire à terme à de meilleures prestations étatiques. En outre, l'on peut supposer qu'avec des compétences étendues, l'intérêt pour la politique locale augmente également et que les habitants participent davantage aux décisions.

En revanche, si l'on suit les principes du *new public management*, les tâches ne doivent pas nécessairement être accomplies par les communes elles-mêmes. Selon cette approche, l'État se transforme de prestataire de service en garant, qui veille donc en premier lieu à ce que les tâches et services publics soient accomplis, mais ne les effectue pas nécessairement lui-même. Cela peut prendre la forme d'une coopération intensifiée, mais aussi de diverses formes d'externalisation de tâches publiques à des tiers.

L'offre de prestation devrait ainsi en principe être accomplie de manière plus efficace et effective. Cependant, la coopération avec des acteurs et institutions externes peut également conduire à une réduction des possibilités pour les citoyens d'exercer une influence politique, ce qui pourrait entraîner des déficits démocratiques.

Concrètement, les questions suivantes présentent un intérêt dans ce contexte :

- 1) Le fait qu'une commune accomplisse un grand nombre de tâches à l'interne a-t-il des effets positifs sur le degré d'autonomie perçu ? En adoptant une conceptualisation théorique large de l'autonomie, l'on s'attendrait à ce qu'une grande étendue du portefeuille de tâches (*policy scope*) ait des effets positifs sur l'autonomie communale (cf. Ladner *et al.* 2019). L'on pourrait s'attendre à des effets similaires s'agissant d'une participation vaste et effective dans les différents domaines politiques (profondeur de l'offre, *effective political discretion*).
- 2) On peut également supposer que la coopération avec d'autres communes, et jusqu'à un certain point également l'externalisation de tâches à des fournisseurs privés, devrait conduire à une amélioration de l'offre des prestations. On pourrait toutefois objecter que l'externalisation intervient principalement lorsque les communes ne sont pas en mesure d'assurer elles-mêmes les tâches en question, et qu'elles ont recours à ces formes d'accomplissement des tâches avant tout dans le but d'éviter une détérioration de l'offre de prestation. Il est possible que la coopération ait des effets différents dans les communes ayant déjà réussi que dans celles qui luttent pour leur survie.
- 3) Finalement, il devrait également être possible de démontrer que l'externalisation des tâches publiques rend la politique locale moins attrayante, les débats politiques ne pouvant plus se tenir sur diverses thématiques. D'une part, l'accent mis sur l'efficacité de la prestation de services peut conduire à une discussion politique plus factuelle. D'autre part, dans des cas extrêmes, il est possible qu'une certaine résignation se propage dans la politique locale, dans la mesure où, par exemple, les prestations fournies par des associations intercommunales ou des associations à but déterminé, soient plus ou moins acceptées, l'accès politique à ces juridictions n'étant plus possible que d'une manière limitée ou moyennant beaucoup d'efforts.

S'agissant de l'examen de ces attentes théoriques, il est important de tenir compte des résultats déjà obtenus dans cette étude selon lesquels la taille des communes ainsi que l'appartenance aux régions linguistiques peuvent influencer les relations postulées.

Comme nous avons pu le constater dans la deuxième partie de cette étude, les communes accomplissent en moyenne 27 des 32 tâches communales

étudiées. Cette valeur représente un nombre de tâches réparti de façon normale. En moyenne, un peu moins de 9 tâches sont accomplies avec d’autres communes, que ce soit sous forme de personnes morales de droit public, de personnes morales de droit privé ou de contrats de droit privé. Les communes coopèrent avec des prestataires privés dans environ deux domaines d’activité en moyenne.

En comparant l’étendue et la forme de l’accomplissement des tâches avec les différents indicateurs *output* relatifs à l’autonomie des communes, à l’offre des prestations et à la démocratie locale – nous disposons ici des évaluations des secrétaires municipaux en matière d’autonomie, de qualité des services et des infrastructures, ainsi que de diverses variables portant sur la qualité de la démocratie dans la commune – l’on peut examiner si, par exemple, de meilleurs scores sont atteints dans les communes où de nombreuses tâches sont accomplies à l’interne. Cela ne signifie pas encore qu’un degré élevé de production propre soit directement et causalement associé à une plus grande autonomie communale. Il est également possible que d’autres variables telles que la taille communale ou l’appartenance à une région linguistique soient responsables de ce résultat. C’est pourquoi, à l’instar du chapitre précédent, des procédures multivariées seront utilisées pour contrôler l’influence de la taille et de la région linguistique afin de pouvoir jauger la possibilité d’une relation causale concernant les effets de l’accomplissement des tâches sur les indicateurs *output* mentionnés.

11.1 L’accomplissement des tâches et l’autonomie communale

Le premier modèle que nous allons examiner concerne l’influence de l’accomplissement des tâches sur l’autonomie communale. L’accent est mis sur les formes d’organisation. Comme nous l’avons déjà indiqué, l’autonomie perçue vis-à-vis des niveaux supérieurs de gouvernement varie considérablement. Sur une échelle de 1 « aucune autonomie » à 10 « très grande autonomie », les réponses données par les secrétaires municipaux varient donc relativement fortement, principalement dans la fourchette de 2 à 8, comme le montre la figure 32. La valeur moyenne de 4,6 (N = 1780) se situe dans la moitié inférieure de l’échelle, se trouvant donc plus proche de « aucune autonomie » que de « très grande autonomie ».

L’autonomie communale constitue – comme le montrent également des études récentes (cf. Ladner *et al.* 2019, Keuffer 2018) – un phénomène multidimensionnel englobant non seulement des aspects juridiques, financiers et organisationnels, mais aussi les tâches communales. Pour ces dernières, une autre distinction peut être établie entre leur nombre (*policy scope*) et les compétences décisionnelles (*political discretion*). Dans cette étude, nous mesurons ces domaines d’autonomie par le nombre de tâches communales,

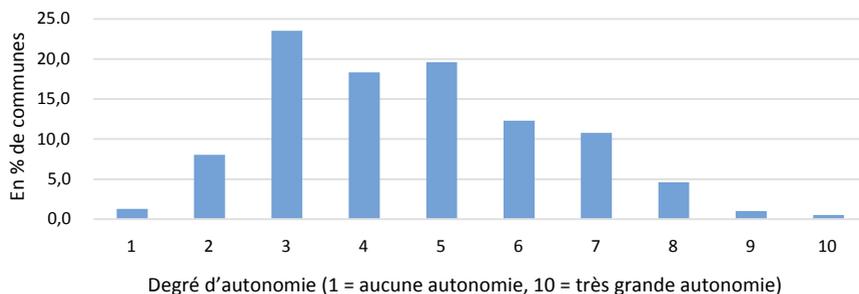


Figure 32 Distribution du degré d'autonomie perçue (variable dépendante). Source: Enquête auprès des communes 2017.

REMARQUES: Question 19: *Quel est le degré d'autonomie de votre commune par rapport à la Confédération et au canton?* N = 1780.

respectivement par le nombre de tâches que les communes accomplissent à l'interne (cf. sect 6.1, partie II) ainsi que par le nombre de domaines d'activités dont les compétences décisionnelles incombent aux communes selon les secrétaires municipaux interrogés (cf. sect 6.2, partie II).

L'autonomie des communes peut également dépendre de la mesure dans laquelle elles atteignent leurs limites en termes d'expertise ou de personnel dans l'accomplissement de leurs tâches. Plus ces limites de performance se font sentir, plus les communes risquent d'être restreintes dans leurs activités, ce qui peut avoir un impact négatif sur le sentiment d'autonomie. La situation financière des communes, respectivement leur position dans la péréquation financière cantonale, constitue un autre facteur d'influence à prendre en considération. On peut supposer que la marge de manœuvre financière des communes bénéficiaires nets est plus limitée que celle des communes qui sont des contributeurs nets. Cet état de fait peut donc également avoir un impact négatif sur la perception de l'autonomie communale.

Les résultats présentés dans le tableau 30 font état d'une relation positive entre le nombre de tâches (l'étendue) accomplies à l'interne par une commune et son autonomie perçue (tab. 30, modèle 2). Cette association statistiquement hautement significative ($p < 0,1\%$) subsiste même en contrôlant pour l'influence de la taille communale et de la région linguistique, ainsi que pour les limites de performance et la position dans le système de péréquation financière. En revanche, le nombre de tâches communales et l'étendue de la coopération intercommunale n'exercent pas d'influence systématique sur le sentiment d'autonomie. Dans les deux cas, cependant, les signes des coefficients calculés vont tout au moins vers la direction attendue des hypothèses formulées: avec l'accroissement du nombre des tâches, l'autonomie communale augmente, alors qu'une coopération accrue tend à diminuer cette dernière (cf. les modèles 1 et 3 dans le tableau 30). Ce n'est que dans le cas

Tableau 30 Effets de l'ampleur (nombre de tâches, propre production) et de la profondeur de l'accomplissement des tâches (décision, financement, exécution) ainsi que les formes d'organisation (CIC, externalisation) sur l'autonomie communale au moyen de régressions multivariées. Source: Enquête auprès des communes 2017, OFS.

	Autonomie communale					
	Modèle (1)	Modèle (2)	Modèle (3)	Modèle (4)	Modèle (5)	Modèle (6)
(terme constant)	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000
Nombre de tâches	0,053					
Propre production		0,091***				
CIC			-0,048			
Profondeur : décision				0,157***		
Profondeur : financement					0,059*	
Profondeur : exécution						0,095**
Taille de la population (logarithme)	0,110***	0,099***	0,109***	0,098***	0,120***	0,106***
Région linguistique (Suisse alémanique)	0,137***	0,150***	0,153***	0,096***	0,134***	0,115***
Limites de performance	-0,076**	-0,066**	-0,072**	-0,073***	-0,077**	-0,077**
Péréquation financière	-0,054*	-0,057*	-0,055*	-0,038	-0,042	-0,044
R ² adj.	0,059	0,065	0,055	0,074	0,057	0,061
N	1617	1617	1617	1622	1622	1622

REMARQUES: Modèles de régression OL avec valeurs bêta standardisées / la variable externalisation a été calculée de manière analogue aux modèles 1-6 avec les quatre mêmes variables de contrôle: la valeur bêta de l'externalisation s'élève à -0,065 (niveau de signification: 5%, N = 1617) / niveaux de signification: *p < 5%, **p < 1% ***p < 0,1%

de l'externalisation dont les résultats ne sont pas présentés dans le tableau 30 sous forme d'un modèle spécifique, qu'une relation négative significative avec l'autonomie communale perçue peut être constatée, même après avoir contrôlé pour l'influence des variables mentionnées. Par conséquent, la perception de l'autonomie communale tend à diminuer avec l'externalisation des tâches – et la diminution des marges de manœuvre qui en découle.

De plus, l'attente théorique se confirme selon laquelle plus le pouvoir de décision est important, plus le degré d'autonomie perçue des communes augmente (modèle 4). Cette relation statistiquement significative demeure là aussi après le contrôle des autres facteurs d'influence déjà mentionnés. Il en va toutefois de même pour les responsabilités en matière de financement et de mise en œuvre dans les modèles (5) et (6) du tableau 30 également. Plus les responsabilités dans ces deux domaines augmentent, plus la perception de l'autonomie des communes progresse de manière significative. Ce résultat est intéressant dans la mesure où il implique qu'un plus grand pouvoir de décision n'est pas le seul facteur à exercer une influence positive sur l'autonomie perçue. Le sentiment d'une marge de manœuvre accrue au sein des communes peut également se manifester à travers le financement et la mise en œuvre de l'accomplissement de certaines tâches.

Outre l'étendue et la profondeur des tâches, les autres déterminants (variables de contrôle) influencent également le niveau de l'autonomie communale, en premier lieu le nombre d'habitants et l'appartenance à une région linguistique. Les communes de la Suisse alémanique ainsi que les communes comptant un grand nombre d'habitants perçoivent leur degré d'autonomie comme étant plus élevé que celui des autres régions linguistiques et des petites communes. Cette relation est statistiquement hautement significative ($p < 0,01\%$) dans les six modèles présentés dans le tableau 30. S'agissant de l'effet des limites de performance, on peut observer que plus elles augmentent, plus l'autonomie perçue des communes diminue. Conformément aux suppositions théoriques, cette relation est à nouveau statistiquement significative dans l'ensemble des modèles. Il apparaît en outre clairement que la position des communes en tant que bénéficiaires nets du système de la péréquation fiscale tend effectivement à limiter leur perception d'autonomie. Ceci se confirme au moins dans les modèles (1) à (3) avec respectivement des coefficients négatifs à un niveau de signification de $p < 5\%$.

11.2 L'accomplissement des tâches et la qualité de l'offre de prestation

La question examinée dans ce qui suit porte sur l'influence de l'organisation des tâches sur les prestations publiques des communes. Afin d'analyser ces effets, toute une série d'indicateurs et de caractéristiques peuvent être

utilisés en principe. Ceux-ci peuvent être pondérés de manière très différente, notamment en fonction des parties prenantes. Dans le but de limiter quelque peu cette complexité, l'attention sera portée sur deux dimensions pouvant être considérées comme appartenant aux critères de performance centraux de l'accomplissement de tâches étatiques: la qualité de la prestation des services publics et la qualité des infrastructures publiques. La mesure de ces indicateurs pose un défi particulier. À l'instar de nombreuses études d'évaluation, nous ne sommes pas en mesure d'utiliser des données administratives et de registres objectives, mais nous nous fondons sur les déclarations et les évaluations d'experts. Plus précisément, il s'agit ici encore des secrétaires municipaux, à qui nous avons demandé dans notre enquête d'évaluer les prestations et les infrastructures offertes par leurs communes respectives sur une échelle de 1 pour « très mauvais » à 10 pour « très bon ». Comme le montrent les figures 33 et 34, la moyenne des réponses s'élève à 7,4 (N = 1769) pour l'offre des prestations et à 7,3 (N = 1777) pour les

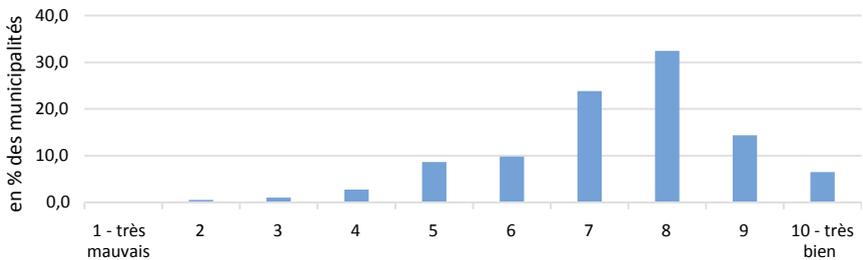


Figure 33 Évaluation de l'offre des prestations par rapport aux autres communes (variable dépendante). Source: Enquête auprès des communes de 2017.

REMARQUE: Question 31: *Comment jugez-vous l'offre de prestations de votre commune en comparaison de l'offre de communes de taille comparable ?*

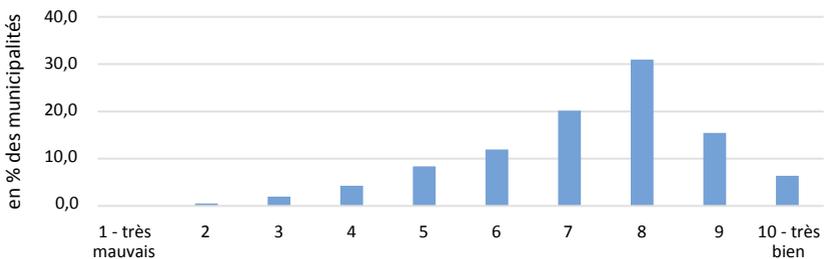


Figure 34 Évaluation des infrastructures par rapport aux autres communes (variable dépendante). Source: Enquête auprès des communes de 2017.

REMARQUE: Question 32: *Comment jugez-vous l'infrastructure de votre commune en comparaison de l'offre de communes de taille comparable ?*

infrastructures. Dans l'ensemble, l'évaluation s'avère donc être très positive. Il n'est toutefois pas exclu que l'évaluation de la propre commune ait conduit à un certain optimisme.¹⁶

Concernant les effets de l'organisation des tâches, l'on peut postuler que la coopération ou l'externalisation des tâches, dans le cadre de la CIC ou avec la participation de prestataires privés, constitue des stratégies visant, entre autres, à accroître ou à améliorer l'offre des prestations et des infrastructures. Toutefois, cette thèse peut être contrecarrée par l'argument selon lequel les communes fonctionnant de manière satisfaisante et disposant d'un portefeuille de prestations attrayant et d'une infrastructure moderne ne présentent aucun besoin en ce sens ou ne voient pas la nécessité d'accomplir des tâches en collaboration avec des tiers ou en intégralité par des prestataires externes. Afin de vérifier ces hypothèses concernant les effets des différentes formes d'organisation des tâches sur l'offre des prestations et des infrastructures au niveau communal, il s'avère là aussi nécessaire de contrôler l'influence de la taille et de la région linguistique comme possibles facteurs supplémentaires. En outre, les ressources et les capacités dont disposent les communes, notamment la situation financière (position dans le système de péréquation financière) et le degré d'exposition à certains problèmes (limites de performance), pourraient également avoir un impact sur la façon dont l'offre des prestations et des infrastructures est évaluée. Ces facteurs sont donc inclus dans les analyses de régression, bien qu'ils ne soient pas directement liés à l'organisation de l'accomplissement des tâches.

Les modèles de régression présentés dans le tableau 31 confirment qu'une proportion élevée de tâches accomplies par les communes à l'interne conduit à une offre de prestations qualitativement meilleure et à une qualité d'infrastructure supérieure par rapport à des communes similaires. Les modèles (1) et (4) montrent respectivement une relation positive et statistiquement significative entre la propre production et les deux indicateurs de performance. Ce résultat demeure lorsque d'autres déterminants sont pris en compte, tels que la taille communale et la région linguistique, ainsi que les limites de performance et la position de la commune dans le système de péréquation financière.

En revanche, il n'est pas possible d'établir statistiquement qu'une coopération accrue avec d'autres communes ou avec des prestataires privés (soit l'externalisation de tâches) se traduise par une perception plus positive de la qualité des prestations offertes et des infrastructures existantes. Les coefficients de corrélation portant sur l'influence de la CIC et de l'externalisation sur ces deux indicateurs dans les modèles (2) et (3) ainsi que (4) et (5) sont

¹⁶ Dans le cadre de cette étude, nous sommes principalement intéressés par les différences et moins par le niveau absolu des réponses. Au cas où il y aurait une distorsion dans ces valeurs, l'on peut supposer que celle-ci soit systématique et n'ait donc aucune influence sur les résultats.

Tableau 31 Effets de la forme de l'accomplissement des tâches sur la qualité de l'offre de prestations et des infrastructures par rapport aux autres communes (modèles de régression). Source : Enquête auprès des communes 2017, OFS.

	Offre de prestation			Infrastructure		
	Modèle (1)	Modèle (2)	Modèle (3)	Modèle (4)	Modèle (5)	Modèle (6)
(terme constant)	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000
Propre production	0,122***			0,009**		
CIC		-0,024			-0,004	
Externalisation			-0,041			-0,012
Population (logarithme)	0,127***	0,166***	0,176***	0,153***	0,181***	0,184***
Région linguistique (Suisse alémanique)	-0,154***	-0,118***	-0,115***	-0,088**	-0,065**	-0,064**
Limites de performance	-0,148***	-0,153***	-0,152***	-0,146***	-0,150***	-0,150***
Compensation financière	-0,106***	-0,103***	-0,103***	-0,134***	-0,132***	-0,132***
R ² adj.	0,081	0,070	0,071	0,079	0,080	0,075
N	1609	1609	1609	1616	1616	1616

REMARQUES: Modèles de régression OLS avec valeurs bêta standardisées / niveaux de signification: *p < 5%, **p < 1% ***p < 0,1%

révélateurs. Ils sont négatifs dans tous les cas, ce qui indique plutôt une détérioration de la qualité des prestations et des infrastructures offertes en cas de coopération avec des tiers. Sur la base des données de notre enquête, l'on peut donc exclure que la coopération conduite à une meilleure offre de prestations ou à une meilleure infrastructure. Pour les communes, il semble être plus avantageux de pouvoir accomplir les tâches à l'interne. Ce résultat repose toutefois sur l'hypothèse selon laquelle les réponses des secrétaires municipaux sont fondées sur une certaine objectivité.

Des analyses de régression supplémentaires (cf. l'annexe III, tableau A) ont également permis d'analyser dans quelle mesure l'étendue (le nombre de tâches) et la profondeur (l'équivalence fiscale) exercent une influence sur les deux indicateurs de qualité. Il s'avère que l'étendue des tâches a une influence positive et significative sur l'offre de prestations et des infrastructures. En revanche, concernant ces deux indicateurs de performance, que la prise de décision, le financement et la mise en œuvre se situent au sein des communes ne s'avère pas être statistiquement pertinent.

Ces résultats ont là aussi été calculés en tenant compte d'autres déterminants qui méritent un bref éclairage. Les six modèles (tab. 31) montrent que les grandes communes sont significativement plus optimistes quant à leur offre de prestations et d'infrastructures que les plus petites communes. De plus, il est à souligner que ces deux indicateurs de qualité sont considérés de manière nettement plus critique en Suisse alémanique. En outre, les communes atteignant leurs limites de performance dans l'accomplissement des tâches ou bénéficiant de la péréquation financière donnent une note beaucoup plus basse pour la qualité de l'offre de leurs prestations et de leurs infrastructures. Ces corrélations sont statistiquement hautement significatives ($p < 0,1\%$).

11.3 L'accomplissement des tâches et la qualité de la démocratie

L'analyse finale présentée ci-après établit un lien entre la manière dont les tâches sont accomplies dans les communes et la qualité de la démocratie locale. On peut s'attendre à ce qu'une plus grande responsabilité des tâches, c'est-à-dire un nombre important de tâches qu'une commune accomplit ou pour lesquelles elle dispose de certains pouvoirs de décision, rendent les discussions politiques plus intenses, ce qui étant finalement bénéfique à la qualité de la démocratie locale. On peut rétorquer à cet argument que l'absence d'un certain degré de politisation peut aussi être l'expression d'une satisfaction générale à l'égard de la politique locale et des résultats du gouvernement et de l'administration. Cela peut avoir pour conséquence que les citoyens s'intéressent moins aux événements politiques et aux débats publics et ne participent que rarement aux élections locales. Comme nous l'avons

exposé plus haut, nous allons maintenant examiner en premier lieu dans quelle mesure des indications empiriquement valides peuvent être trouvées quant au reproche maintes fois réitéré selon lequel la coopération intercommunale exerce une influence négative sur le fonctionnement de la démocratie au niveau communal.

Or, comme on le sait, mesurer la qualité de la démocratie n'est pas une chose aisée. Les travaux classiques et leurs nombreuses tentatives de former un ensemble d'instruments de mesure à cette fin ne sont pas les seuls à en témoigner. Les études récentes menées dans le cadre du projet « size and local democracy » (cf. Ladner/Bühlmann 2007 ou Denters *et al.* 2014) démontrent que l'on peut principalement se pencher sur les conditions d'un système de démocratie locale fonctionnel et qu'il est difficile de mesurer directement le fonctionnement de la démocratie locale. Le fait que deux des trois indicateurs sélectionnés dans cette analyse reposent sur l'évaluation d'un seul observateur, bien que compétent, constitue une difficulté conceptuelle de l'étude. En d'autres termes, les résultats de cette étude peuvent apporter un éclairage sur la question, mais ils doivent être interprétés avec la prudence nécessaire.

Ces trois indicateurs portent – du point de vue des secrétaires municipaux – sur l'intérêt politique et sur l'évaluation du fonctionnement de la démocratie locale ainsi que sur la participation aux élections locales, cette dernière constituant un indicateur un peu plus objectif. Les analyses descriptives montrent une distribution normale des données pour les trois indicateurs. S'agissant de la participation aux élections communales, les valeurs se situent autour de la moyenne s'élevant à 46,7 % (N = 1475). Concernant l'intérêt de la population pour la politique, que les secrétaires municipaux ont évalué sur une échelle de 1 « très peu d'intérêt » à 7 « très grand intérêt », la plupart des réponses se situent autour de la valeur moyenne de 4,2. En revanche, le degré de satisfaction envers la démocratie locale est beaucoup plus élevé. Sur une échelle de 1 « extrêmement insatisfait » à 7 « extrêmement satisfait », les secrétaires municipaux évaluent le fonctionnement de la démocratie en moyenne à 5,2, la majorité des réponses se situant entre 5 et 6 (cf. l'annexe II, figures A-C).

Afin de tester nos hypothèses portant sur l'influence de l'organisation des tâches (propre production et CIC) sur les trois indicateurs de démocratie sélectionnés, nous avons, ici encore, recours à des régressions multivariées. Les variables de contrôle restent les mêmes que ceux des sections 11.1 et 11.2, à savoir la taille des communes, la région linguistique à laquelle elles appartiennent, les limites de performance et la position dans le système de péréquation financière. Dans le modèle portant sur la participation électorale communale, le mode d'élection est pris en compte comme déterminant supplémentaire, car dans les petites communes, les membres de l'exécutif ne sont parfois pas élus aux urnes, mais désignés lors d'assemblées communales peu fréquentées (Ladner 2016:32).

Tableau 32 Effets de l'étendue et de la profondeur de l'offre de tâches sur la qualité de la démocratie dans les communes (modèles de régression). Source : Enquête auprès des communes 2017, OFS.

	(1) Intérêt à politique	(2) Satisfaction de la démocratie	(3) Participation électorale	(4) Intérêt politique	(5) Satisfaction de la démocratie	(6) Participation électorale
Propre production	0,146***	0,074*	0,094***	-0,003	-0,036	0,033
CIC						
Population (logarithme)	-0,128***	-0,018	-0,332***	-0,074**	0,001	-0,287***
Région linguistique (Suisse alémanique)	0,050	-0,067*	-0,308***	0,093***	-0,045	-0,279***
Limites de performance	-0,162**	-0,120***	0,042*	-0,076**	-0,122	0,032
Péréquation financière	-0,057	-0,028	-0,025	-0,017	-0,025	-0,022
Élections aux urnes			0,536***			0,535***
R ² adj.	0,032	0,018	0,430	0,016	0,015	0,428
N	1610	1610	1364	1610	1610	1364

REMARQUES : Modèles de régression OLS avec valeurs bêta standardisées / niveaux de signification : *p < 5%, **p < 1%, ***p < 0,1%.

Les résultats des modèles de régression présentés dans le tableau 32 montrent qu'un degré élevé de tâches réalisées à l'interne conduit à la fois à un plus grand intérêt politique et à un meilleur fonctionnement de la démocratie. En outre, plus la proportion de tâches réalisées à l'interne augmente, plus le taux de participation aux élections municipales est élevé. Dans chacun des trois modèles (1) à (3), les relations sont statistiquement significatives et les coefficients obtenus affichent des valeurs positives. Il semble donc qu'un large portefeuille de tâches locales contribue à renforcer l'intérêt pour la politique et à rendre le système démocratique plus vivant au sein des communes.

Les résultats des modèles (4) et (5) du tableau 32 ne confirment pas que la coopération intercommunale entraîne un moindre intérêt pour la politique ou une certaine insatisfaction envers la démocratie locale. Bien que les signes des coefficients soient négatifs dans les deux cas, ils ne sont néanmoins pas statistiquement significatifs. Contrairement à nos attentes, la participation politique sous forme d'élections locales aux urnes s'avère même être légèrement plus élevée que lorsque les communes ne s'appuient que faiblement sur la CIC (cf. le modèle 6). Toutefois, cette corrélation n'est pas statistiquement significative non plus.

L'idée selon laquelle la qualité de la démocratie augmente en fonction de l'étendue des tâches accomplies à l'interne ne peut donc pas être complètement écartée. Cependant, il n'y a pas d'influence positive sur les trois indicateurs de démocratie s'agissant des responsabilités de décision, de financement et de mise en œuvre (cf. l'annexe III, tableau B). Par conséquent, il est difficile de postuler une corrélation claire sur cette question. On peut donc supposer qu'il existe d'autres variables plus importantes exerçant une influence nettement plus forte sur la qualité de la démocratie.

Il est également intéressant d'examiner les variables de contrôle mentionnées ci-dessus. La littérature spécialisée nous indique que le nombre d'habitants est corrélé négativement avec la participation électorale, et que dans les communes alémaniques, l'intérêt politique tend à être plus grand, mais la participation électorale y est généralement plus faible (Steiner *et al.* 2020, Ladner 2011, Ladner/Bühlmann 2007). Ces hypothèses sont confirmées par les résultats présentés dans le tableau 32. Toutefois, cela ne s'applique pas à la satisfaction envers la démocratie. Ces deux facteurs (propre production et CIC) n'exercent pas d'influence pertinente d'un point de vue statistique. En outre, les limites de performance sont associées à un intérêt politique plus faible et à une qualité moindre de la démocratie, alors qu'aucune relation significative ne peut être trouvée pour ce qui est de la péréquation financière. En revanche, comme on pouvait s'y attendre, les élections aux urnes s'avèrent être un facteur statistiquement très pertinent pour expliquer un niveau plus élevé de la participation électorale.

11.4 La perspective des membres de l'exécutif

Jusqu'à présent, les analyses de cette enquête se sont principalement fondées sur les déclarations des secrétaires municipaux. Dans ce chapitre, nous aborderons la perspective d'un autre groupe d'experts fiables, à savoir celle des membres des exécutifs communaux. Cette perspective peut contribuer à rendre plus plausibles les résultats obtenus jusqu'à présent concernant les conséquences de l'organisation des tâches communales. En 2017, sur l'ensemble des communes de Suisse, leurs quelque 13000 membres d'exécutif ont également été interrogés de manière exhaustive (le taux de réponse atteignant 60,5 %). Dans les deux enquêtes, des questions identiques ont été posées sur l'autonomie des communes, sur l'offre des prestations et des infrastructures ainsi que sur l'intérêt pour la politique et la satisfaction vis-à-vis de la démocratie.¹⁷ Pour cette raison, les corrélations présentées précédemment entre ces indicateurs de performance et l'organisation des tâches (sect. 11.1 à 11.3) peuvent également être calculées du point de vue des membres de l'exécutif et il est donc possible de comparer les résultats. Dans un souci de clarté, de simples corrélations sont calculées pour les réponses données par les membres de l'exécutif, remplaçant ainsi les modèles de régression utilisés dans les chapitres précédents (tab. 33). Ces corrélations fournissent des informations sur la signification statistique entre deux variables, comme par exemple entre le nombre de tâches accomplies à l'interne (propre production) et la perception de l'autonomie communale. Les corrélations ne tiennent en conséquence pas compte d'autres facteurs d'influence et ne permettent donc pas d'établir de lien de cause à effet, contrairement aux analyses de régression présentées ci-dessus.

Même si les résultats ne peuvent être directement comparés en raison des différentes procédures statistiques, l'on peut néanmoins affirmer que les résultats du tableau 33 affichent des tendances en partie similaires aux conclusions établies sur la base de réponses des secrétaires municipaux quant aux effets de l'organisation et de la profondeur des tâches (cf. les sections 11.1 à 11.3). Les valeurs de corrélation s'avèrent globalement assez faibles et sont plus proches de 0 (aucune corrélation) que de 1, correspondant à une corrélation parfaite. Nous nous concentrons par conséquent sur les liens s'élevant au moins autour de 0,100. Concernant l'autonomie communale, il s'avère que la propre production ainsi que les pouvoirs de décision, de financement et de mise en œuvre sont statistiquement corrélés de manière positive. Ce schéma de réponse est également observé dans les analyses de régression présentées dans le tableau 30. Les résultats s'avèrent être aussi

¹⁷ Pour ce qui est de la participation électorale, les secrétaires municipaux ont été invités à donner les taux effectifs dans l'enquête et n'ont donc pas eu à fournir d'estimation. L'enquête auprès des membres de l'exécutif ne contient en revanche pas de question sur la participation électorale.

Tableau 33 Associations statistiques entre l'organisation ou la profondeur des tâches et les effets examinés jusqu'à présent du point de vue des membres de l'exécutif (corrélations). Sources : Enquête auprès des membres de l'exécutif 2017, enquête auprès des communes 2017.

	Autonomie communale	Offre de prestation	Infras-structure	Intérêt politique	Qualité démocratique
Organisation des tâches					
Propre production	0,124***	0,070***	0,061***	0,006	-0,023
CIC	-0,037**	-0,024	-0,012	0,048***	0,018
Externalisation	-0,020	0,005	0,016	-0,045***	-0,016
Profondeur des tâches					
Décision	0,107***	0,017	0,034**	0,021	0,005
Financement	0,082***	0,011	0,019	0,044***	0,012
Exécution	0,099***	0,046***	0,060***	0,041***	0,010

REMARQUES: Corrélation parfait = +/- 1,000, absence de corrélation = 0,000 / niveaux de signification: *p < 5%, **p < 1%, ***p < 0,1%.

similaires en ce qui concerne l'offre des prestations et des infrastructures. Le tableau 33, indique une corrélation positive et significative, bien que faible, entre la propre production et ces deux indicateurs, alors qu'aucune relation statistique ne peut être établie pour la CIC et l'externalisation.

S'agissant de la qualité de la démocratie, aucune corrélation significative ne peut être cependant identifiée dans le tableau 33. Il semblerait donc que, du point de vue des membres de l'exécutif, il n'y ait pas de lien direct entre l'étendue des tâches ou la manière dont l'accomplissement des tâches est organisée et l'intérêt pour la politique ou la satisfaction quant au fonctionnement de la démocratie. Ce résultat s'avère être quelque peu en contradiction avec les résultats des analyses de régression (cf. le tableau 32), selon lesquels plus le degré de tâches accomplies à l'interne est important, plus la qualité de la démocratie est élevée (plus grand intérêt politique, satisfaction dans la démocratie accrue et participation électorale plus élevée). Toutefois, des efforts de recherche supplémentaires seraient nécessaires afin de pouvoir établir des affirmations fiables à ce sujet.

Résumé

La troisième partie de cette étude s'est concentrée sur les déterminants des différentes formes d'accomplissement et d'organisation des tâches ainsi que sur les effets de ces dernières sur l'autonomie communale, l'offre des prestations et des infrastructures et la qualité de la démocratie. Il ressort des analyses de régression que l'organisation des tâches communale est influencée avant tout par le nombre d'habitants des communes et le contexte linguistico-culturel. L'étendue du portefeuille des tâches ainsi que la propre production des tâches tendent à augmenter avec la taille de la commune. En Suisse alémanique, les communes se chargent d'un plus grand nombre de tâches à l'interne. Lorsqu'il s'agit de coopérer avec d'autres communes, celles-ci privilégient les solutions contractuelles. Elles sont également plus enclines à associer des prestataires privés à l'accomplissement des tâches, ce qui reflète une attitude généralement plus ouverte à l'égard des solutions avec le secteur privé. En revanche, les communes de la Suisse romande ont tendance à effectuer moins de tâches à l'interne. Elles tendent également à opter plus souvent pour les personnes morales de droit public comme forme de coopération intercommunale. Elles renoncent souvent à coopérer avec le secteur privé dans l'accomplissement de leurs tâches. Même en contrôlant l'effet d'autres déterminants, les résultats des analyses multivariées confirment les analyses bivariées du chapitre 7 (partie II).

Pour ce qui concerne les conséquences de l'accomplissement des tâches, conséquences qui sont également examinées à l'aide de régressions, se dégagent des effets divergents. Avec l'augmentation de l'accomplissement à l'interne et les possibilités directes sur le plan conceptuel qui y sont associées, augmente parallèlement la perception de l'autonomie des communes, alors que le nombre de CIC n'exerce aucune influence sur cette perception. Comme nous nous y attendions, un plus grand pouvoir de décision conduit en revanche à un plus haut degré d'autonomie perçue. Il est toutefois intéressant de noter que cela s'applique également aux responsabilités en matière de financement et de mise en œuvre. La perception d'autonomie au sein des communes ne se limite donc pas à la seule étendue de la prise de

décision. La souveraineté en matière de financement ou de mise en œuvre peut suffire à créer au sein des communes le sentiment d'une marge de manœuvre un peu plus importante.

La qualité de l'offre des services et des infrastructures au niveau communal est évaluée de manière positive lorsque les communes accomplissent leurs tâches à l'interne. En revanche, la coopération avec d'autres communes ou avec des prestataires privés n'apporte aucune amélioration aux yeux des secrétaires municipaux. Sur la base des données de l'enquête, l'on peut donc exclure, quant à l'offre des services et des infrastructures, que la coopération entraîne une plus grande satisfaction. Les représentants des administrations communales préfèrent l'accomplissement des tâches à l'interne à la CIC et à l'externalisation. Toutefois, pour des raisons compréhensibles, il est possible qu'ils ne soient pas toujours totalement objectifs en la matière.

En outre, cette analyse indique qu'un grand nombre de tâches combiné à une forte proportion de tâches accomplies à l'interne est bénéfique à la démocratie communale. L'intérêt politique de la population est renforcé, tout comme le fonctionnement de la démocratie. En outre, plus le degré de propre production des tâches augmente, plus la participation politique progresse sous forme de participation électorale. L'on peut donc constater qu'une plus grande proportion de tâches accomplies à l'interne suffit à augmenter la qualité de la démocratie. En revanche, la profondeur des tâches, c'est-à-dire les responsabilités partielles en matière de décision, de financement et de mise en œuvre, n'exerce pas d'influence significative. Cela conduit à la conclusion qu'un degré plus élevé de prise de décision autonome dans les domaines d'activités n'augmente pas nécessairement la qualité de la démocratie. Au vu de ces résultats, l'idée selon laquelle la démocratie communale est plus vivante lorsque les communes assument une plus grande autonomie ne peut être ni clairement soutenue ni clairement rejetée.

Ces conclusions sont basées sur des modèles et des analyses ayant pris en compte plusieurs déterminants potentiels et se fondent sur les réponses d'importants représentants des communes – à savoir les secrétaires municipaux. La comparaison avec les réponses des membres de l'exécutif a confirmé ces résultats à diverses reprises. Cela signifie que les résultats de ces évaluations peuvent apporter un certain éclairage sur cette thématique. En même temps, ces résultats doivent être interprétés avec la prudence qui s'impose. Ainsi, les déterminants examinés ici ne prétendent pas être exhaustifs. D'autres causes concevables pourraient influencer la performance des tâches communales et les effets sur l'autonomie, l'offre des services et des infrastructures des communes ou la démocratie communale. En outre, les résultats reflètent principalement l'évaluation provenant des secrétaires municipaux, groupe de répondants spécifique, bien qu'au demeurant très important et compétent.

Bibliographie

- Auer, A. (2016). *Staatsrecht der schweizerischen Kantone*. Bern: Stämpfli.
- Bogumil, J., & Jann, W. (2009). *Verwaltung und Verwaltungswissenschaft in Deutschland: Einführung in die Verwaltungswissenschaft*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Bühlmann, M. (2006). *Politische Partizipation im kommunalen Kontext: der Einfluss lokaler Kontexteigenschaften auf individuelles politisches Partizipationsverhalten*. Bern: Haupt Verlag.
- Bundesamt für Statistik BFS (2017). *Sprachgebiete der Schweiz*. Neuchâtel.
- Bundesamt für Statistik BFS (2015). *Branchenporträt des öffentlichen Sektors*. Neuchâtel.
- Denters, B., Goldsmith, M., Ladner, A., Mouritzen, P. E., & Rose, L. E. (2014). *Size and Local Democracy*. Cheltenham: Edward Elgar.
- Di Capua, R., Pilotti, A., & Mach, A. (2017). *Beginnen die politischen Karrieren noch immer in den Gemeinden: Politische Profile and atypische Laufbahnen: eine Bestandesaufnahme*. Studie präsentiert an der Nationalen Föderalismuskonferenz 2017, Montreux.
- Eidgenössische Finanzverwaltung, E. (2019). *Finanzstatistik der Schweiz 2017*. Neuchâtel Eidgenössische Finanzverwaltung.
- Eidgenössische Finanzverwaltung, E. (2020). *Öffentliche Finanzen der Schweiz 2018-2021. Hauptpublikation der Finanzstatistik*. Bern: EFV Bern.
- Fiechter, J. (2010). *Politische Gemeinden und lokale Autonomie in der Schweiz*. Cahier de l'IDHEAP 251/2010. Lausanne: IDHEAP.
- Freitag, M., Bundi, P., & Flick Witzig, M. (2019). *Milizarbeit in der Schweiz, Zahlen und Fakten zum politischen Leben in der Gemeinde*. Basel: NZZ Libro.
- Friedrich, U. (1999). Aufgaben. In D. Arn, U. Friedrich, & P. Friedli (Hg.), *Kommentar zum Gemeindegesetz des Kantons Bern* (S. 449-533). Bern: Stämpfli.

Geser, H., Höpflinger, F., Ladner, A., & Meuli, U. (1996). *Die Schweizer Gemeinden im Kräftefeld des gesellschaftlichen und politisch-administrativen Wandels. Abschlussbericht des Nationalfondsprojekts Nr. 12-32586.92 „Aktuelle Wandlungstendenzen und Leistungsgrenzen der Gemeindeorganisation der Schweiz“*.

Geser, H., Meuli, U., Ladner, A., Steiner, R., & Horber-Papazian, K. (2011). *Die Exekutivmitglieder in den Schweizer Gemeinden. Ergebnisse einer Befragung*. Glarus und Chur: Rüegger Verlag.

Guex, S. (1998). *L'argent de l'État: Parcours des finances publiques au XX^e siècle*. Lausanne: Réalités sociales.

Haus, A. (2020). *Schweizer Stadt- und Gemeindeverwaltungen im Wandel: Public Managementreformen und deren Auswirkungen*. Baden-Baden: Nomos (In Erscheinung).

Haus, A., & Ladner, A. (2020). Wer hat die Macht in den Gemeinden? Eine Analyse über den Einfluss politischer Akteure auf die lokale Politik in der Schweiz. *Jahrbuch der Schweizerischen Verwaltungswissenschaften*, 11(1), S. 66-80 doi:<http://doi.org/10.5334/ssas.135>.

Haus, A., Rochat, P. E., & Kübler, D. (2016). *Die Beteiligung an Gemeindeversammlungen. Ergebnisse einer repräsentativen Befragung von Stimmberechtigten in der Gemeinde Richterswil (ZH)*. Studienberichte des ZDA Nr. 8. Aarau: Zentrum für Demokratie (ZDA).

Katzenstein, P. J. (1985). *Small states in world markets: industrial policy in Europe*. Ithaca, London: Cornell University Press.

Keuffer, N. (2020). *L'autonomie communale en Suisse: conceptualisation, classification empiriques et facteurs explicatifs*. Cahier de l'IDHEAP 314/2020. Lausanne: IDHEAP Institut de hautes études en administration publique.

Keuffer, N. (2018). *Does local autonomy facilitate local government reform initiatives? Evidence from Switzerland*. *International Journal of Public Sector Management*, 31(4), S. 426-447. doi:10.1108/IJPSM-01-2017-0016

Kirchgässner, G. (2004). *Die langfristige Entwicklung der Bundesfinanzen: Kommission für Konjunkturfragen*.

Krumm, T. (2013). *Das politische System der Schweiz: ein internationaler Vergleich*. München: Oldenbourg Verlag.

Kübler, D., & Dlabac, O. (2015). Einleitung. In D. Kübler & O. Dlabac (Hg.), *Demokratie in der Gemeinde: Herausforderungen und mögliche Reformen* (S. 3-10). Zürich, Basel, Genf: Schulthess.

Ladner, A. (2001). *Gemeindereformen in der Schweiz: Strategien, Gemeinsamkeiten und Auslöser*. Swiss Political Science Review, 7(3), 1-23. doi:10.1002/j.1662-6370.2001.tb00318.x

Ladner, A. (2011). *Wahlen in den Schweizer Gemeinden: Durchführung, Verlauf, Beteiligung und Ergebnisse 1988-2009*. Cahier de l'IDHEAP 263/2011. Lausanne: IDHEAP Institut de hautes études en administration publique.

Ladner, A. (2013). *Der Schweizer Staat, politisches System und Aufgabenerbringung*. In A. Ladner, J.-L. Chappelet, Y. Emery, P. Knoepfel, L. Mader, N. Soguel, & F. Varone (Hg.), *Handbuch der öffentlichen Verwaltung in der Schweiz* (S. 93-106). Zürich: Verlag Neue Zürcher Zeitung.

Ladner, A. (2016). *Gemeindeversammlung und Gemeindeparlament. Überlegungen und empirische Befunde zur Ausgestaltung der Legislativfunktion in den Schweizer Gemeinden*. Cahier de l'IDHEAP 292/2016. Lausanne: IDHEAP Institut de hautes études en administration publique.

Ladner, A. (2018). *The Characteristics of Public Administration in Switzerland*. In A. Ladner, N. Soguel, Y. Emery, S. Weerts, & S. Nahrath (Hg.), *Swiss Public Administration – Making the State Work Successfully* (S. 43-66). Cham: Palgrave Macmillan.

Ladner, A. (2018). *The Organization and Provision of Public Services – Making the State Work Successfully*. In A. Ladner, N. Soguel, Y. Emery, S. Weerts, & S. Nahrath (Hg.), *Swiss Public Administration* (S. 21-42). Cham: Palgrave Macmillan.

Ladner, A. (2019). Regieren auf Gemeindeebene. In A. Ritz, T. Haldemann, & F. Sager (Eds.), *Blackbox Exekutive – Regierungslehre in der Schweiz* (S. 255-274). Berlin, Basel, Konstanz: NZZ Libro.

Ladner, A., & Bühlmann, M. (2007). *Demokratie in den Gemeinden: der Einfluss der Gemeindegrösse und anderer Faktoren auf die Qualität der lokalen Demokratie*. Zürich: Rüegger.

Ladner, A., & Haus, A. (2019). *Gemeindeparlamente in der Schweiz – Verbreitung, Herausforderung und Reformansätze*. Mitteilungsblatt der Schweizerischen Gesellschaft für Parlamentsfragen, 22(1), S. 3-14.

Ladner, A., Keuffer, N., & Baldersheim, H. (2016). *Measuring Local Autonomy in 39 Countries (1990–2014)*. *Regional & Federal Studies*, 26(3), S. 321-357. doi:10.1080/13597566.2016.1214911

Ladner, A., Keuffer, N., Baldersheim, H., Hlepas, N., Swianiewicz, P., Steyvers, K., & Navarro, C. (2019). *Patterns of local autonomy in Europe*. Cham: Springer International Publishing.

Ladner, A., & Mathys, L. (2018). *Der Schweizer Föderalismus im Wandel: Überlegungen und empirische Befunde zur territoriale Gliederung und der Organisation der staatlichen Aufgabenerbringung in der Schweiz*. Cahier de l'IDHEAP 305/2018. Lausanne: IDHEAP Institut de hautes études en administration publique.

Ladner, A., Steiner, R., Horber-Papazian, K., Fiechter, J., Jacot-Descombes, C., & Kaiser, C. (2013). *Gemeindemonitoring 2009/2010: Bericht zur fünften gesamtschweizerischen Gemeindegemeinschaftsbefragung*. KPM Schriftenreihe Nr. 48. Bern: KPM Kompetenzzentrum für Public Management.

Ladner, A., Steiner, R., Haus, A., Kaiser, C., Bernier, A., Keuffer, N., Reichmuth, L. (2021). „Dataset: Swiss Municipal Monitoring 1988-2017 / Schweizer Gemeindemonitoring 1988 bis 2017“, <https://doi.org/10.7910/DVN/OLM3QO>

Lindegger, R., & Müller, A. (2017). Für ein Gemeindereferendum auf Bundesebene. *Neue Zürcher Zeitung*. <https://www.nzz.ch/meinung/milizsystem-und-gemeindeautonomie-fuer-ein-gemeindereferendum-auf-bundesebene-ld.1315638> (aufgerufen am 28.10.2020)

Linder, W. (2005). *Schweizerische Demokratie: Institutionen – Prozesse – Perspektiven*. Bern, Stuttgart, Wien: Haupt Verlag.

Maissen, T. (2015). *Geschichte der Schweiz*. Stuttgart: Reclam Verlag.

Müller, S. (2015). *Theorising decentralisation: comparative evidence from sub-national Switzerland*. Colchester: ECPR Press.

Rüetsche, B. (2013). Was sind öffentliche Aufgaben? *Recht, Zeitschrift für juristische Weiterbildung und Praxis*, 4(13), 153-162.

Steiner, R. (2002). *Interkommunale Zusammenarbeit und Gemeindegemeinschaften in der Schweiz: Erklärungsansätze, Umsetzungsmöglichkeiten und Erfolgsaussichten*. Bern: P. Lang.

Steiner, R., & Kaiser, C. (2017). Effects of amalgamations: evidence from Swiss municipalities. *Public Management Review*, 19(2), 232-252. doi:10.1080/14719037.2016.1153704

Steiner, R., Ladner, A., Kaiser, C., Haus, A., Amsellem, A., & Keuffer, N. (2020). *Zustand und Entwicklung der Schweizer Gemeinden. Ergebnisse des nationalen Gemeindemonitorings 2017*. Glarus: Somedia Buchverlag (in Erscheinung).

Steiner, R., Kaiser, C. (2013). *Die Gemeindeverwaltungen*. In A. Ladner, J.-L. Chappelet, Y. Emery, P. Knoepfel, L. Mader, N. Soguel, & F. Varone (Eds.), *Handbuch der öffentlichen Verwaltung in der Schweiz* (pp. 143-160). Zürich: Verlag Neue Zürcher Zeitung.

Vatter, A. (2019). *Swiss Federalism: The Transformation of a Federal Model*. London: Taylor & Francis.

Waldmann, B., & Spiess, A. (2015). *Subsidiarität und fiskalische Äquivalenz als Garantien für einen substanziellen Föderalismus?* Fribourg: Newsletter des Instituts für Föderalismus. 4/2015.

Weber, M. (1969). *Geschichte der schweizerischen Bundesfinanzen*. Bern: Haupt.

Wollmann, H. (2008). *Reformen in Kommunalpolitik und -verwaltung: England, Schweden, Frankreich und Deutschland im Vergleich*. Wiesbaden: VS, Verlag für Sozialwissenschaften

Annexes

Annexe I: Aperçu de l'indice des défis

Aperçu de l'indice des défis au niveau communal concernant divers développements sociaux, politiques et économiques

	Chômage	Manque de postes de travail	Problèmes de drogue	Criminalité	Bénéficiaires de l'aide sociale	Viellissement de la population	Peu de grands contribuables	Pénurie de logement	Nuisance du trafic routier	Problèmes écologiques	Accueil de requérants d'asile	Intégration des étrangers	Diminution des zones à bâtir	Franc suisse fort	Moyenne
NE	0,52	0,43	0,21	0,22	0,69	0,67	0,79	0,53	0,64	0,40	0,28	0,29	0,59	0,52	0,48
GL	0,50	0,50	0,50	0,50	0,50	0,50	0,25	0,25	0,25	0,50	0,50	0,50	0,50	0,50	0,45
GE	0,41	0,37	0,24	0,25	0,45	0,58	0,50	0,66	0,75	0,38	0,41	0,45	0,37	0,30	0,44
NW	0,45	0,55	0,23	0,32	0,50	0,50	0,27	0,59	0,59	0,36	0,36	0,45	0,50	0,32	0,43
TI	0,55	0,51	0,25	0,26	0,68	0,69	0,31	0,32	0,50	0,50	0,25	0,37	0,42	0,35	0,43
JU	0,51	0,36	0,13	0,11	0,57	0,68	0,72	0,43	0,40	0,38	0,12	0,24	0,81	0,37	0,42
ZH	0,40	0,36	0,22	0,23	0,63	0,56	0,47	0,49	0,53	0,31	0,56	0,52	0,30	0,23	0,41
SG	0,43	0,37	0,16	0,20	0,59	0,40	0,45	0,38	0,42	0,28	0,57	0,50	0,49	0,41	0,40
ZG	0,22	0,28	0,17	0,17	0,39	0,33	0,28	0,83	0,72	0,33	0,61	0,56	0,33	0,39	0,40
AG	0,42	0,39	0,21	0,22	0,62	0,50	0,54	0,35	0,49	0,32	0,55	0,42	0,29	0,26	0,40
OW	0,36	0,21	0,29	0,14	0,57	0,50	0,50	0,57	0,43	0,21	0,36	0,43	0,50	0,43	0,39
AR	0,37	0,44	0,16	0,13	0,47	0,63	0,63	0,44	0,38	0,25	0,41	0,41	0,56	0,25	0,39
VS	0,40	0,43	0,17	0,11	0,52	0,66	0,58	0,34	0,33	0,24	0,15	0,32	0,69	0,50	0,39
SO	0,43	0,37	0,16	0,24	0,50	0,56	0,50	0,34	0,42	0,30	0,51	0,46	0,35	0,25	0,38
TG	0,46	0,42	0,16	0,13	0,54	0,45	0,42	0,38	0,49	0,27	0,44	0,38	0,41	0,36	0,38
UR	0,18	0,53	0,05	0,08	0,39	0,66	0,53	0,55	0,45	0,34	0,34	0,29	0,58	0,28	0,38
BS	0,25	0,25	0,25	0,00	0,50	0,75	0,25	0,50	0,50	0,00	0,50	0,50	0,25	0,75	0,38
LU	0,47	0,36	0,10	0,13	0,53	0,42	0,51	0,46	0,50	0,27	0,49	0,37	0,39	0,21	0,37
BE	0,33	0,43	0,14	0,16	0,50	0,58	0,56	0,44	0,42	0,26	0,26	0,34	0,43	0,27	0,37
VD	0,34	0,26	0,20	0,16	0,47	0,53	0,57	0,44	0,48	0,25	0,18	0,28	0,67	0,27	0,36
BL	0,43	0,37	0,16	0,15	0,62	0,53	0,47	0,42	0,38	0,23	0,46	0,38	0,22	0,22	0,36
FR	0,45	0,30	0,12	0,09	0,54	0,51	0,56	0,33	0,46	0,28	0,15	0,32	0,60	0,25	0,35
GR	0,45	0,51	0,11	0,08	0,53	0,58	0,46	0,29	0,26	0,19	0,12	0,31	0,57	0,51	0,35
SZ	0,31	0,46	0,11	0,11	0,54	0,35	0,48	0,38	0,46	0,24	0,54	0,37	0,27	0,20	0,35
SH	0,32	0,39	0,21	0,11	0,53	0,50	0,42	0,29	0,24	0,16	0,39	0,34	0,45	0,50	0,35
AI	0,50	0,33	0,17	0,17	0,33	0,33	0,50	0,33	0,50	0,17	0,17	0,17	0,17	0,33	0,30
Total	0,40	0,39	0,19	0,17	0,53	0,54	0,48	0,44	0,46	0,29	0,37	0,38	0,45	0,35	0,38

Annexe II : Indicateur de démocratie: distribution statistique des réponses

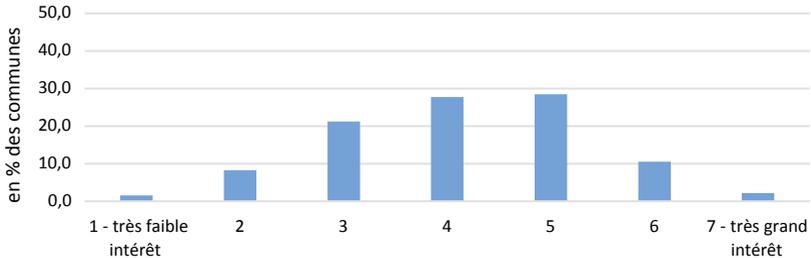


Figure A Intérêt de population pour la politique communale perçu par les secrétaires municipaux (répartition des réponses en %). Source : Enquête auprès des communes de 2017.

REMARQUE : Question 29: *Comment jugez-vous de manière générale l'intérêt de votre population pour la politique communale?*

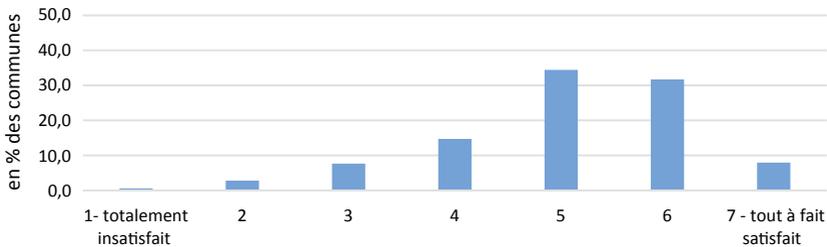


Figure B Satisfaction de la démocratie perçue par les secrétaires municipaux (répartition des réponses en %). Source : Enquête auprès des communes de 2017.

REMARQUE : Question 30: *À quel point êtes-vous satisfait de manière générale du fonctionnement de la démocratie dans votre commune ?*

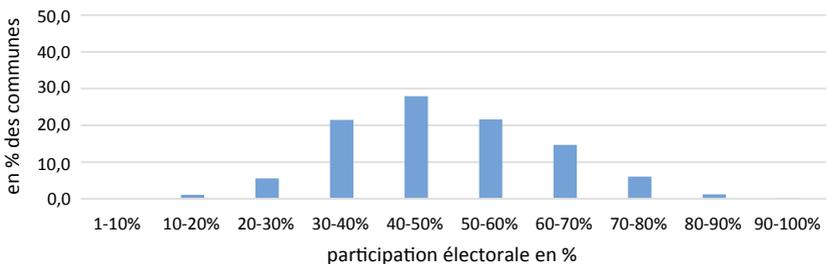


Figure C Participation aux élections (aux urnes) de l'exécutif communal (répartition des réponses en %). Source : Enquête auprès des communes de 2017.

REMARQUE : Question 35: *Quelle a été la participation électorale dans votre commune aux dernières élections de l'exécutif communal ?*

Annexe III: Modèles de régression

Tableau A Effets de la forme de l'accomplissement des tâches sur la qualité de l'offre de prestations et des infrastructures par rapport aux autres communes (modèles de régression).
Source: Enquête auprès des communes 2017, OFS.

	Leistungsangebot		Infrastruktur	
	(1)	(2)	(3)	(4)
(terme constant)	0,000	0,000	0,000	0,000
L'étendu (no de tâches)	0,082**		0,082**	
Profondeur : l'équivalence fiscale		-0,029		-0,012
Taille de la population (logarithme)	0,150***	0,176***	0,160***	0,174***
Région linguistique (1 = Suisse alémanique)	-0,151***	-0,090**	-0,098***	-0,051
Limites de performance	-0,156***	-0,153***	-0,152***	-0,148***
Péréquation financière	-0,104***	-0,108**	-0,134***	-0,134***
R ² adj.	0,074	0,067	0,080	0,071
N	1609	1618	1616	1625

REMARQUES: Modèles de régression OLS avec valeurs bêta standardisées / niveaux de signification: *p < 5%, **p < 1%, ***p < 0,1%

Tableau B Effets de l'étendue et de la profondeur de l'offre de tâches sur la qualité de la démocratie dans les communes (modèles de régression). Source: Enquête auprès des communes 2017, OFS.

	(1) Intérêt à politique	(2) Satisfaction de la démocratie	(3) Participation électorale	(4) Intérêt politique	(5) Satisfaction de la démocratie	(6) Participation électorale
L'étendue (nombre de tâches)	0,125***	0,027	0,104***			
Profondeur: l'équivalence fiscale				-0,004	0,000	-0,016
Taille de la population (logarithme)	-0,107***	-0,002	-0,332	-0,074**	0,013	-0,296***
Région linguistique (1=Suisse alémanique))	0,042	-0,056*	-0,324	0,098***	-0,041	-0,274***
Limites de performance	-0,078**	-0,124***	0,033	-0,078**	-0,124***	0,040
Péréquation financière	-0,020	-0,026	-0,027	-0,019	-0,026	-0,018
Élections aux urnes			0,530***			0,532***
R ² adj.	0,028	0,014	0,430	0,018	0,014	0,420
N	1610	1610	1364	1620	1620	1378

REMARQUES: Modèles de régression OLS avec valeurs bêta standardisées / niveaux de signification: *p<5%, **p<1%, ***p<0,1%.

