

1307

UNIVERSITE DE NEUCHÂTEL
FACULTÉ DE DROIT ET DES SCIENCES ÉCONOMIQUES

**Les communes de Suisse romande face à
l'austérité budgétaire :
processus décisionnels et stratégies adoptées**

THESE

présentée à la Faculté de droit et des sciences économiques
pour obtenir le grade de docteur ès sciences économiques

par

Nathalie Schwab Christe

Imprimerie de l'Évole, Neuchâtel

1996

Madame Nathalie Schwab Christe est autorisée à imprimer sa thèse de doctorat ès sciences économiques intitulée : "Les communes de Suisse romande face à l'austérité budgétaire : processus décisionnels et stratégies adoptées".

Elle assume seule la responsabilité des opinions énoncées.

Neuchâtel, le 9 novembre 1995

Le Doyen
de la Faculté de droit
et des sciences économiques

P.-H. Bolle

Table des matières

1. Introduction	1
Partie I : Concepts de base et cadre d'analyse	5
2. Qu'est-ce que le budget ?	5
2.1. Définition comptable du budget	5
2.2. Budget et processus budgétaire	5
2.2.1. La préparation du budget	6
2.2.2. Le vote du budget	9
2.2.3. L'exécution du budget	10
2.2.4. Le contrôle du budget	11
2.3. Fonctions du budget	12
3. L'analyse du processus décisionnel	15
3.1. Budget et processus décisionnel	15
3.2. Contexte général	16
3.3. Cadre particulier et règles le structurant	17
3.4. Acteurs de la décision	19
3.4.1. Les représentants politiques	21
3.4.2. Les fonctionnaires	23
3.4.3. Les partis politiques	25
3.4.4. Les groupes de pression	26
3.4.5. Les média et l'opinion publique	27
3.4.6. Le citoyen	28
3.5. L'importance de la culture	29

3.8. La prise de décision	31
3.7. L'indétermination des processus	37
4. Un environnement budgétaire en mutation.....	39
4.1. L'émergence d'une nouvelle réalité : l'austérité budgétaire	39
4.2. Les causes de l'austérité budgétaire	39
4.2.1. Le ralentissement économique.....	39
4.2.2. La légitimité de l'Etat en question	41
4.2.3. L'efficacité des interventions de l'Etat mise en doute	43
4.3. Analyse de la situation helvétique.....	46
5. Les stratégies é disposition pour gérer l'austérité budgétaire.....	49
5.1. Définition de la stratégie	49
5.2. Facteurs déterminant le choix d'une stratégie	49
5.3. Typologie des stratégies proposées	52
5.4. Stratégies visant une augmentation des ressources	54
5.5. Stratégies visant une diminution des dépenses.....	59
5.5.1. Les tactiques d'hibernation	60
5.5.2. Les stratégies de l'évidence	63
5.5.3. Les stratégies radicales.....	66
5.5.4. Les stratégies concernant le personnel administratif.....	69
5.6. Stratégies visant à accroître la maîtrise du processus budgétaire	73
5.7. Stratégies visant une augmentation de la productivité	82
5.8. Stratégies concernant les modes de fourniture des services	92
5.9. Stratégies visant à agir sur l'environnement	103
8. Rappel de la perspective adoptée.....	105

Partie II : Analyse empirique réalisée en Suisse romande	107
7. Contexte et objectifs poursuivis	107
8. Description de l'enquête.....	111
9. La situation financière des communes.....	115
9.1. Perception des présidents d'exécutifs communaux.....	115
9.1.1. Appréciation générale de la situation.....	115
9.1.2. Raisons invoquées pour expliquer la situation financière des communes	118
9.1.3. Niveau d'endettement.....	124
9.1.4. Niveau d'équipement	125
9.1.5. Bilan pour l'année 1990.....	127
9.2. Perception des chefs du service financier pour l'année 1994.....	128
9.3. Appréciation objective de la situation.....	130
9.3.1. Présentation du modèle d'analyse.....	131
9.3.2. Base de données et calcul des paramètres.....	137
9.3.3. Présentation des résultats	139
9.4. La situation financière des communes : constat	145
10. Analyse du processus décisionnel	147
10.1. Portrait socio-économique des présidents d'exécutif	147
10.2. Identification des forces en présence.....	150
10.3. La répartition des rôles et du pouvoir entre élus et fonctionnaires.....	155
10.4. Analyse exploratoire du système de valeurs des présidents de communes.....	159

IV

10.4.1. Indicateurs destinés à appréhender les systèmes de valeurs	160
10.4.2. Construction des indicateurs	166
10.4.3. Présentation des résultats	167
10.5. Les préférences en tant qu'élément explicatif de l'output communal.....	178
10.5.1. Les préférences des présidents d'exécutif	180
10.5.2. Degré de correspondance entre la politique communale en matière de dépenses et les préférences des présidents	186
10.5.3. Les préférences des électeurs.....	198
10.5.4. Degré de correspondance entre les préférences des présidents et les préférences des électeurs	190
10.5.5. Préférences des divers acteurs, groupes ou organisations et niveau d'activité déployée	192
10.6. Analyse du processus décisionnel : appréciation globale de la situation	198
10.6.1. Démarche adoptée	198
10.6.2. Reappel des faits les plus saillants	199
10.6.3. Quelques interrogations sous forme de bilan	201
11. Stratégies et pratiques mises en place par les communes de Suisse romande : résultats	205
11.1. Prolégomènes	205
11.2. Les promoteurs du changement.....	205
11.3. Préférences et degré d'implication des présidents d'exécutif en matière stratégique.....	207
11.4. Degré d'utilisation des stratégies et appréciation de leur efficacité par les chefs du service financier.....	212

11.5. A propos de quelques pratiques.....	227
11.6. Stratégies et pratiques adoptées : appréciation globale de la situation	230
12. Encore quelques réflexions.....	237
Annexe 1	245
Annexe 2	255
Annexe 3	271
Annexe 4	289
Annexe 5	301
Annexe 6	305
Bibliographie.....	311

AVANT-PROPOS

Cet ouvrage n'aurait pu être réalisé sans le concours de nombreuses personnes. Je saisis donc l'opportunité offerte par cet avant-propos pour leur exprimer toute ma gratitude. En particulier, je tiens à remercier Monsieur le Professeur Claude Jeanrenaud, directeur de thèse, pour les conseils et les encouragements qu'il n'a cessé de me prodiguer. Mes remerciements s'adressent ensuite à tous mes collègues de l'Institut de recherches économiques et régionales et, notamment, à Madame Françoise Voillat et à Messieurs Fabian Carrard, Pascal Grosclaude, Nils Soguel et Marc-Alain Stritt. Leur collaboration aussi amicale que fructueuse a représenté pour moi une source constante de motivation. Je souhaite enfin exprimer ma sincère reconnaissance à Messieurs les Professeurs Jean-Louis Juvet - co-rapporteur de thèse - et Terry Nichols Clark - initiateur du projet - pour leur disponibilité, ainsi qu'à Madame Catherine Henry pour la relecture, très appréciée, des documents finaux.

J'aimerais également remercier très chaleureusement mes 334 collaborateurs anonymes, soit les Présidents d'exécutif et les Chefs du service financier des communes ayant participé à l'enquête. Sans leur concours, rien n'eut été possible et je leur suis donc redevable du temps qu'ils ont sacrifié pour remplir le questionnaire qui leur avait été adressé.

Enfin, ces remerciements seraient incomplets si je ne mentionnais pas toutes les personnes qui, en dehors de mon milieu professionnel, n'ont cessé de m'apporter leur affectueux soutien. Ils ont su prêter une oreille compatissante lorsque les doutes, inévitables à ce genre de parcours, me taraudaient. Qu'ils soient remerciés de leur patience. Je pense ici tout particulièrement à Pascal, compagnon de longue date, à ma grand-maman Jeanne, à mes parents Ghislaine et Jean-Pierre, à mes frères Nicolas et Philippe ainsi qu'à mes amis, Marlène, Christina, Ursula et Pierre-Yves.

Nathalie Schwab Christe

1. INTRODUCTION

Au cours des vingt dernières années, l'environnement budgétaire des collectivités publiques a subi de profondes mutations. Après trente ans de croissance économique sans précédent, au cours desquels les budgets publics ont vu leurs ressources croître rapidement et de manière ininterrompue, l'on est entré, au milieu des années septante, dans une période d'austérité budgétaire. On relèvera que ce phénomène est largement généralisé : peu ou prou, toutes les démocraties occidentales furent touchées et, au sein de celles-ci, tous les échelons gouvernementaux (Etat central, collectivités régionales et locales).

Si les problèmes économiques liés au premier puis au second choc pétrolier apparaissent comme la cause la plus évidente de ce changement d'environnement, il convient cependant de remarquer qu'ils ont mis en évidence une crise larvée du système de valeurs de nos sociétés. A cet égard, rappelons que, depuis la Seconde Guerre mondiale, l'Etat-providence n'a cessé de prendre de l'ampleur, intervenant à l'envi dans des secteurs toujours plus vastes de l'activité sociale. Pour financer une palette de prestations de plus en plus large et variée, il a fallu, bien évidemment, augmenter les prélèvements. Or, il semble que, depuis quelques années, une limite a été atteinte. En effet, de plus en plus nombreuses sont les voix se faisant entendre, questionnant la place et la vocation de l'Etat au sein de la société. Par ailleurs, relevons que la prise de conscience du coût des interventions publiques et, parfois, de ses écueils est venue encore renforcer ce mouvement de remise en question de la légitimité de l'Etat-providence.

Ce changement d'environnement budgétaire, qui n'a épargné ni la Suisse ni ses collectivités publiques locales, rend urgente la nécessité de gérer les ressources publiques autrement. L'insouciance n'est désormais plus de mise et il s'agit de prendre des mesures pour accroître la maîtrise du budget, l'objectif étant soit de produire, quantitativement et qualitativement, les mêmes services avec moins de ressources, soit d'offrir plus de prestations avec les mêmes inputs.

Lorsqu'une collectivité publique locale souhaite accroître sa maîtrise du budget, elle peut recourir à des stratégies aussi nombreuses que diverses. En théorie, le choix d'une stratégie destinée à résoudre un problème particulier découle d'un processus à la fois simple et rationnel. Il suffit en effet d'examiner soigneusement la situation et, compte tenu des priorités dégagées par le gouvernement, de retenir la ou les stratégies les plus susceptibles d'atteindre rapidement, économiquement et efficacement les objectifs fixés. Raisonner ainsi, c'est cependant omettre de prendre en considération la subtilité et la complexité du réel. Relevons que cette complexité

découle en partie du caractère multifonctionnel du budget. En effet, le budget n'est pas qu'un simple document comptable. C'est également un formidable mécanisme d'allocation des ressources - par définition rares - entre des besoins illimités et concurrents. Dans cette perspective, le budget cristallise un ordre social. En examinant un budget, soit son volume, le type de recettes prélevées et la répartition de celles-ci entre les diverses prestations fournies par la collectivité publique, l'on parvient à dégager les priorités d'une société et, implicitement, son système de valeurs. Dès lors, nul étonnement que toute modification apportée à la gestion du budget soit l'objet d'âpres controverses. Quelle que soit la mesure adoptée, force est de constater qu'elle bouleversera un équilibre précaire : des groupes de population seront favorisés, alors que d'autres verront au contraire leurs privilèges diminuer ou même disparaître. Bref, en procédant à une redistribution des avantages (prestations fournies par l'Etat), des coûts (prélèvements) et donc du pouvoir, la ou les stratégies adoptées modifieront, en mieux ou en mal, la situation de chaque citoyen ou groupe de citoyens.

Le budget est donc l'objet de multiples enjeux et toute décision relative à sa gestion le fruit de nombreux marchandages et négociations. Quoique dotés d'un pouvoir d'action différencié, tous les acteurs évoluant sur la scène budgétaire (politiciens, fonctionnaires, partis, groupes de pression, etc.) tenteront, à leur niveau et dans la mesure de leurs moyens, d'influencer à leur avantage les décisions qui seront prises. En conséquence, le choix d'une stratégie ne dépend pas seulement du problème à résoudre et de la situation objective d'une commune donnée à un moment précis de son histoire, mais aussi - surtout, faudrait-il dire - de la manière dont s'est déroulée la prise de décision.

Si la prise en compte du processus décisionnel comme élément déterminant du choix stratégique a le mérite de mieux traduire la réalité dans toute sa richesse et sa plénitude, il faut également avouer qu'elle présente l'inconvénient de complexifier grandement l'analyse. En effet, en l'absence d'une théorie générale satisfaisante expliquant la genèse du budget ainsi que ses conséquences, il ne nous reste plus qu'à nous incliner et à reconnaître les limites de notre entendement. Ainsi, nous ne pouvons que reconnaître que, même si l'on connaît le problème à résoudre ainsi que le contexte précis dans lequel le choix sera opéré, le résultat du processus décisionnel restera largement imprévisible.

Un tel constat ne doit cependant pas nous faire baisser les bras. Il désigne au contraire avec clarté la seule voie qu'il convient, pour l'instant du moins, d'emprunter, à savoir celle de l'observation. En effet, ce n'est que par un examen attentif de la

réalité que l'on parviendra à mieux la comprendre et, qui sait, à dégager certaines constantes, certaines régularités.

Cet ouvrage se compose de deux parties. La première a pour objectif de fixer le cadre d'analyse et de préciser les concepts de base. Nous commencerons par nous pencher sur la définition du budget et la description de la procédure budgétaire. Les fonctions les plus communément admises du budget seront également rapidement évoquées (chapitre 2). Si le chapitre 3 est consacré à l'analyse du processus décisionnel sur la scène budgétaire, le chapitre 4 essaye quant à lui de montrer en quoi l'environnement budgétaire des collectivités publiques a changé au cours de ces dernières années. Enfin, au chapitre 5, une vaste palette de stratégies destinées à mieux maîtriser la gestion du budget fait l'objet d'une présentation.

Le seconde partie de cette ouvrage est consacrée à l'enquête que nous avons menée sur le terrain. Si le contexte et les objectifs poursuivis sont présentés au chapitre 7, le chapitre 8 décrit quant à lui l'enquête réalisée. Relevons que par l'entremise de questionnaires, nous avons principalement cherché à mettre en évidence les stratégies adoptées par les communes romandes de plus de 1'000 habitants pour faire face au changement de l'environnement budgétaire. Il nous importait également de savoir comment ceux qui avaient mis en oeuvre les stratégies jugeaient de leur efficacité (chapitre 11). Le choix d'une stratégie étant également lié à la situation financière des communes, cet aspect n'a bien évidemment pas été négligé (chapitre 9). Enfin, c'est tout naturellement que nous nous sommes intéressés à la problématique du processus décisionnel, tout en restant conscients qu'une analyse quantitative ne constituait pas la voie la plus adéquate pour analyser la réalité (chapitre 10).

PARTIE I

CONCEPTS DE BASE ET CADRE D'ANALYSE

2. QU'EST-CE QUE LE BUDGET ?

2.1. Définition comptable du budget

Le budget est un document comptable, établi selon la législation en vigueur, dans lequel figurent, pour une année civile, les prévisions relatives aux recettes et les dépenses autorisées d'une collectivité publique donnée. Il a été sanctionné par une décision le rendant exécutoire et l'assortissant de force contraignante. Afin d'éviter toute confusion, précisons que lorsqu'on invoque la notion de contrainte cela ne signifie pas que les montants budgétisés doivent être automatiquement engagés - il s'agit en effet d'une autorisation à dépenser et non d'une obligation - mais qu'ils doivent être impérativement à disposition pour les affectations prévues. Cela signifie donc qu'une fois le budget accepté, il ne peut plus être remis en question. Enfin, relevons que si le budget anticipe l'exercice, le processus s'achève normalement par le bouclage des comptes, comptes qui doivent fournir a posteriori une image fidèle des recettes réellement enregistrées et des dépenses effectivement réalisées durant l'année écoulée.

Le simple fait de se référer aux notions de budget et de comptes laisse percevoir une facette supplémentaire du concept, à savoir sa dimension temporelle. En effet, en inscrivant le budget dans le temps, on complexifie certes sa définition, mais on l'étoffe également, on la rend plus proche de la richesse de la réalité. Ainsi, le budget n'est plus seulement une photographie comptable prise à un moment donné. Il devient, simultanément, le produit du passé et le moyen de modéliser l'avenir, servant de fil rouge à ce qu'on appelle le processus budgétaire.

2.2. Budget et processus budgétaire

L'élaboration des budgets des collectivités publiques exige une procédure relativement longue et complexe. A cet égard, remarquons que même si de nombreux aspects de la procédure diffèrent d'une collectivité à l'autre, en raison de facteurs tels que l'organisation politique, les compétences de l'exécutif et du parlement, le type d'organisation et l'importance de l'administration, les principes

articulations en sont toujours les mêmes. Ainsi, le processus budgétaire se compose de quatre étapes, soit :

- la préparation du budget;
- son vote;
- son exécution
- et son contrôle.

Examinons succinctement en quoi consiste chacune de ces étapes.

2.2.1. La préparation du budget

Le service financier ou, dans les plus petites communes, l'administrateur commence par préparer une première version du budget. Lors de cet exercice, il consulte généralement le plan financier et examine attentivement l'état du budget en cours d'exécution. En effet, les résultats des premiers mois de l'année en cours ainsi que les écarts observés par rapport aux montants budgétisés sont utiles pour saisir les tendances et identifier les problèmes potentiels, notamment du point de vue des recettes. Une fois prêt, ce projet de budget est soumis au chef du département des finances pour appréciation. Souvent, plusieurs allers et retours entre le service financier et le chef du département sont nécessaires avant que l'on obtienne un résultat satisfaisant. Ceci étant, les discussions entre le chef du département des finances et les chefs des autres départements peuvent débuter. Compte tenu des besoins à satisfaire (fonctionnement et investissements), l'allocation des ressources prévue entre les différents départements et/ou entre les fonctions et les tâches définies par la classification fonctionnelle est discutée puis modifiée¹. Afin d'accompagner ces chiffres, un document comportant un certain nombre de recommandations est rédigé². Outre les enveloppes budgétaires prévues pour

¹ La classification fonctionnelle répartit les dépenses et les recettes affectées entre les domaines d'attribution de la collectivité publique. En lieu et place de la répartition selon les unités administratives (classification organique), on adopte un critère de classement propre, le principe fonctionnel. A ce propos, on relèvera que généralement, on procède à une répartition fonctionnelle dans les communes de petite taille et à une répartition organique dans les autres.

² Ces directives sont conçues par le service financier avant d'être discutées puis acceptées par l'exécutif.

chaque département ou fonction³ et le volume d'investissements fixé, ce document présente les objectifs principaux à atteindre (par exemple, diminuer le déficit de x%, restaurer la capacité d'autofinancement à x%), les grandes options que l'on souhaite prendre (gel de la masse salariale, augmentation de la fiscalité indirecte, etc.), des objectifs plus spécifiques pour chaque département ou fonction ainsi qu'un certain nombre d'instructions plus précises (indexation des salaires, interdiction d'engager du personnel, etc.). On relèvera qu'une attention toute particulière doit être accordée à la rédaction de ce document. Les recommandations sont généralement étayées par un exposé sur la situation économique et financière. En effet, afin de favoriser la coordination et la communication, il importe que chacun comprenne ce qu'il a à faire et quelles sont les tâches dévolues aux autres. Il est également primordial que chacun puisse saisir clairement quels sont les objectifs de l'activité publique et les contraintes auxquelles elle est assujettie.

Si on reprend la distinction établie par Jéquier (1994, p. 49), cette première phase peut être qualifiée de phase politique. En effet, "La mise en place d'un ordre de priorités selon les types de prestations, les programmes envisagés ou les tâches de la classification fonctionnelle, est une décision éminemment politique, du ressort du pouvoir exécutif" (1994, p. 50). La fixation de priorités est un acte délicat. Si elle "est difficile pour tous les systèmes politiques, elle est encore plus laborieuse lorsque le gouvernement en place jouit d'une faible majorité ou lorsqu'il a été élu à la proportionnelle. Parce que presque tous les domaines de l'activité de l'Etat sont considérés comme importants, voire prioritaires, par au moins un parti politique ou un groupe de pression, et parce qu'elles sont inscrites dans des textes légaux, qu'il est difficile de modifier, il s'avère non seulement extrêmement difficile de réduire des prestations offertes depuis longtemps, mais encore de sélectionner clairement les nouveaux projets qui mériteraient d'être lancés" (Weber 1988, p. 249).

Une fois ces opérations achevées, la phase technique peut débiter⁴. Chaque unité administrative (département, service) confronte l'enveloppe fixée à son programme de travail et répartit les montants à disposition entre les diverses tâches tout en tenant compte des recommandations émises. Puis, les budgets particuliers sont

³ Pour chaque département ou fonction, on réalise également une répartition par nature (achat de biens et services, rémunérations, etc.), laquelle s'avère cependant assez grossière.

⁴ Par commodité, nous avons repris la distinction établie par Jéquier entre phase politique et phase technique (1994, p. 49 et p. 51). A cet égard, on remarquera que cette distinction ne signifie pas que les préoccupations techniques sont absentes de la phase politique et inversement. Il s'agit plutôt de caractériser l'esprit dans lequel ces phases se déroulent.

agregés et l'ensemble est présenté au pouvoir exécutif. Relevons qu'il est assez rare que l'exécutif soit totalement satisfait du résultat. La plupart du temps, il n'est financièrement pas possible de retenir toutes les dépenses projetées et, à moins qu'on ne se résolve à augmenter les recettes, il est indispensable de trouver des possibilités d'économies. Quel que soit le type d'économies réalisé - coupe linéaire ou ciblée - le budget ou une fraction de celui-ci est renvoyé aux unités administratives concernées. Le plus souvent, des allers et retours sont nécessaires avant que le gouvernement n'exprime son approbation. Comme on peut le constater, le budget est donc le résultat d'un processus itératif.

En ce qui concerne l'esprit dans lequel la budgétisation est réalisée, remarquons que Premchand (1989, p. 78) établit une distinction entre "the aggregative style" et "the devolution style". Le premier, que l'on pourrait appeler budgétisation par assemblage, donne la part belle aux unités administratives puisque le budget est construit de bas en haut ("bottom-up"). En effet, les agences font leurs demandes et, une fois le tout agrégé, l'on décide en fonction des moyens à disposition. Cette façon de procéder est entachée de nombreux défauts. Notons, par exemple, que les unités administratives n'ont pas toujours conscience du caractère limité des ressources budgétaires, ce qui peut conduire à un certain gaspillage. Mais le problème le plus sérieux consiste dans le fait qu'il n'y a aucune ligne de force dans le budget et que la coordination est lacunaire, voire inexistante. L'affectation des tâches et des responsabilités entre gouvernement et administration n'est pas clairement définie, ce qui peut déboucher sur une "indeterminate area between policy and administration" (Premchand 1989, p. 79). Quant au second style, que l'on pourrait qualifier de budgétisation par transmission, il prend exactement le contre-pied du premier. Le budget est construit de haut en bas ("top-down"), le gouvernement décidant du montant global du budget, respectivement des enveloppes allouées à chaque agence, et émettant des consignes assez strictes tant en ce qui concerne les objectifs que les moyens. On constatera que ce style est beaucoup plus autoritaire que le premier et qu'il laisse moins de place à la négociation. Il comporte également quelques limites. Ainsi, il est toujours difficile pour le sommet de saisir les contingences et nécessités du réel auxquelles la base est soumise. En conséquence, le choix de certaines options pourrait ne pas être toujours très réaliste. Deuxièmement, ce style de budgétisation a l'inconvénient de favoriser le développement de comportements stratégiques.

Si on considère l'esprit dans lequel le budget est élaboré, il est certes possible d'attribuer un style de budgétisation à une collectivité publique, quoique cela ne soit pas toujours très aisé. En ce qui concerne plus précisément les procédures,

relevons cependant qu'il y a toujours coexistence de mécanismes "top-down" et "bottom-up". Ainsi, le simple fait de déterminer le montant global du budget et de l'imposer relève d'un processus "top-down". En revanche, les négociations qui prennent place au sein des limites fixées ont quant à elles une connotation "bottom-up". Selon Bozeman et Straussman (1987, p. 302), le poids relatif de ces différents types de processus varie en fonction de différents facteurs⁵ : "Both top-down and bottom-up processes are important in every budget cycle. The relative influence of the respective processes changes with each budget cycle, affected by the requirements of fiscal policy, presidential leadership, economic growth, foreign conflict, congressional assertiveness, and other factors". A cet égard, relevons qu'en situation d'expansion économique et de croissance budgétaire, les processus de type "bottom-up" jouent un rôle de première importance. Mais, en cas de détérioration de la situation, un mouvement de rééquilibrage s'opère au profit des processus de type "top-down" : "(...), when stabilization, slow growth or scaling down are the order of the day, the bottom-up elements are necessarily de-emphasized" (Bozeman et Straussman, 1987, p. 303). En effet, seul un style de conduite plus directif permet de réaliser les économies nécessaires à un réajustement budgétaire.

2.2.2. Le vote du budget

Une fois élaboré, le projet de budget doit être présenté à l'assemblée élue ou, plus rarement, à l'ensemble des citoyens qui l'examinera puis le votera. Seule l'acceptation du budget par le législatif lui donne force de loi et autorise le gouvernement à prélever les recettes et à engager les dépenses conformément à ce qui a été prévu.

L'examen du budget prend du temps. Il est donc primordial qu'il soit déposé assez tôt. La tâche qui consiste à analyser le budget en détail ne revient pas à l'assemblée législative dans son ensemble mais à une commission des finances - ou, éventuellement, une commission de gestion - élue par le parlement. Selon Jéquier (1994, p. 98), "Trop souvent, cet examen est effectué poste par poste, rubrique par rubrique, les arbres finissant par cacher la forêt". L'idéal serait donc que la commission commence par analyser globalement les dépenses classées fonctionnellement et économiquement. Cela lui permettrait de bénéficier d'une vue d'ensemble et de confirmer ou d'infirmer les priorités choisies par le pouvoir exécutif. En effet, force est de constater qu'il est vain de s'adonner à des discussions de

⁵ On pourrait attribuer un style de budgétisation à la Premchand en considérant le poids relatif des procédures "top-down" et "bottom-up" au sein d'une collectivité publique donnée.

détails. Ce n'est pas la réduction d'un poste mineur qui changera quoi que ce soit au budget, mais plutôt la modification de 0,5 ou 1% d'une grande masse fonctionnelle (par exemple, santé, éducation, etc.), voire spécifique (rémunérations, transferts, etc.). Ce n'est qu'une fois le cadre fixé que la commission des finances devrait examiner de manière approfondie le budget et procéder à certains ajustements. Il serait par ailleurs particulièrement opportun qu'elle étudie le budget sous l'angle des prestations fournies, d'une part parce que cela permettrait au parlement de décider en meilleure connaissance de cause et, d'autre part, parce que cela faciliterait l'établissement de comparaisons dans le temps et entre collectivités publiques. En ce qui concerne les recettes, remarquons que le pouvoir d'examen est plus limité. Il s'agit surtout de vérifier que l'exécutif ne s'adonne pas systématiquement à une sur ou à une sous-estimation des rentrées budgétaires. Une fois son analyse achevée, la commission rédige un rapport à l'attention du parlement, lequel, disposant de toutes les informations nécessaires, pourra voter le budget.

"Le vote du budget consistant en une série d'autorisations, il suppose un libre dialogue entre partenaires, pouvoir exécutif en qualité de demandeur et assemblée élue comme autorité de décision. En principe, cette dernière s'informe, discute, donc amende, puis adopte, voire refuse le budget ou certaines de ses parties" (Jéquier 1994, p. 101). Dans certains cas - par exemple, si la situation économique est florissante, si le gouvernement élu bénéficie d'un large soutien ou si un soin particulier a été voué aux préférences des différents partis et groupes de pression - l'acceptation du budget ne constitue qu'une simple formalité. Dans d'autres cas en revanche, le budget est l'objet de sérieuses disputes pouvant aboutir à des modifications non négligeables. Dès lors, afin d'éviter d'une part que les suggestions des députés ne mettent en péril la situation budgétaire et, d'autre part, que l'activité du secteur public ne soit paralysée par un vote trop tardif, une série de garde-fous limitant le droit d'amendement des députés est, le plus souvent, mise sur pied. A titre d'exemple, on citera le fait qu'à tout accroissement de charges doit correspondre une adaptation des ressources ou qu'une augmentation de certains postes de dépenses ne peut être prévue que si d'autres postes sont diminués en proportion égale.

2.2.3. L'exécution du budget

Cette phase de la procédure budgétaire, au cours de laquelle les montants alloués peuvent être engagés afin de fournir les prestations prévues, est du ressort du gouvernement et de l'administration. Au vu des modifications intervenues entre le projet de budget et le document voté, il importe, dans un premier temps, que

l'exécutif s'attache à repréciser les fins désirées. En effet, chaque unité administrative doit savoir clairement et de manière détaillée, d'une part ce que l'on attend d'elle (objectifs) et, d'autre part, sur quelle enveloppe budgétaire elle peut compter (moyens à disposition). Cet exercice de redéfinition ou de réajustement est indispensable. C'est une condition préalable nécessaire si l'on souhaite s'assurer que les prestations fournies au cours de l'année correspondront le plus possible à ce qui avait été arrêté. Le pouvoir exécutif doit également prendre des précautions pour que les moyens mis à disposition soient utilisés efficacement. Dans cette perspective, il importe qu'il donne des instructions claires sur la manière dont il souhaiterait voir fournir les prestations. Un accent particulier devrait être mis sur l'ampleur et la nature des changements qu'il aimerait voir survenir dans la gestion des affaires courantes : par exemple, être plus à l'écoute des besoins des citoyens-consommateurs, être attentif aux frais généraux, étoffer la base de données du service et l'utiliser lors de chaque décision importante, etc.

Malgré toutes les précautions dont on se sera entouré, il peut arriver que le crédit alloué à la fourniture d'une prestation s'avère insuffisant. Dans ce cas, l'exécutif doit solliciter un crédit supplémentaire au parlement en justifiant minutieusement sa requête.

Les charges et les revenus portés au budget ne partagent pas les mêmes caractéristiques. En effet, si le gouvernement a l'autorisation de dépenser les crédits portés au budget, il se voit en revanche dans l'obligation de percevoir les recettes prévues. Cela implique que l'administration établisse des bordereaux d'impôts et encaisse exactement les taxes et émoluments fixés.

2.2.4. Le contrôle du budget

Deux types de contrôle sont exercés durant la procédure budgétaire : un contrôle de type administratif et un contrôle de type politique.

En ce qui concerne le contrôle administratif des dépenses, on peut établir une distinction entre ce que nous pouvons appeler le contrôle comptable et réglementaire d'une part et, d'autre part, le contrôle de la gestion au sens large. Le contrôle comptable et réglementaire poursuit deux objectifs majeurs. Dans un premier temps, il s'agit d'éviter les erreurs avant qu'un ordre de paiement ne soit honoré. On relèvera que l'intérêt majeur du processus consiste surtout à prévenir les erreurs au niveau de l'engagement des ressources plutôt qu'au niveau du paiement. Dans cette perspective, il convient de s'assurer que les montants sollicités correspondent bien à ce qui avait été prévu et que les normes fixées sont

respectées. Dans un second temps, le contrôle comptable et réglementaire a pour mission de repérer a posteriori les erreurs commises. Quant au contrôle de la gestion au sens large, il a pour tâche de s'assurer en cours de route que les ressources sont utilisées avec efficacité et que les objectifs fixés sont en voie d'être atteints. Tout écart constaté entre les programmes prévus et les réalisations objectives et entre les moyens mis en oeuvre et les résultats obtenus doit déboucher sur la définition et la mise en oeuvre de mesures correctives. Quant aux recettes, elles doivent être vérifiées sous trois angles différents (Jéquier 1994, p. 121). Premièrement, il s'agit d'examiner si les services compétents ont prélevé les impôts et les taxes selon les normes en vigueur. Deuxièmement, il importe de vérifier les critères de remise ou de dégrèvement. Enfin, il convient de s'assurer que les assujettis s'acquittent bien des sommes dues à la collectivité publique.

Le contrôle politique est exercé par l'assemblée élue. Au terme de l'année budgétaire, elle examine les comptes, puis les accepte ou les rejette, ce dernier cas étant, soit dit en passant, extrêmement rare.

Le temps nécessaire à l'accomplissement de la procédure budgétaire dans sa totalité, soit depuis la préparation du budget jusqu'au vote final des comptes, varie d'une commune à l'autre. Un ordre de grandeur de deux ans, voire de deux ans et demi, peut cependant être avancé.

2.3. Fonctions du budget

La description de la procédure budgétaire nous a permis d'inscrire l'analyse du budget dans une perspective temporelle. Ainsi, le budget n'est pas seulement un document comptable relatif à un moment précis. Comme l'écrit Wildavsky (1986, p. 7), il est également une déclaration d'intentions pour l'avenir ("statement about the future") et un enregistrement du passé ("record of the past").

L'examen des étapes constitutives de la procédure budgétaire débouche tout naturellement sur la mise en évidence des principales fonctions du budget. La majorité des auteurs (par exemple, Weber 1988, p. 238; Jéquier 1992 p. 331; Spicer et Bingham 1991, pp. 104-105) s'accordent pour affirmer que le budget doit remplir trois fonctions essentielles, soit :

- la planification de l'action publique, par laquelle les objectifs poursuivis sont formulés, les divers programmes d'exécution définis et évalués et les possibilités de financement examinées;

- la gestion efficace de l'activité publique par laquelle on s'assure que les exécutants utilisent le plus efficacement possible les moyens mis à disposition pour fournir les prestations prévues et autorisées par le budget;
- le contrôle financier des activités de l'Etat afin que les dépenses soient engagées et les recettes perçues conformément aux lois en vigueur.

Le fait de conférer au budget une fonction de planification, de management et de contrôle procède, selon nous, d'une démarche quelque peu simplificatrice. C'est une vision strictement utilitariste qui guide le raisonnement, le budget étant prioritairement considéré comme un outil au service de l'activité publique. Or, le budget est plus que cela. En effet, même si l'on peut supposer que l'idée est implicitement contenue dans la fonction planificatrice du budget, ce dernier est surtout un formidable mécanisme d'allocation de ressources rares entre des aspirations et des besoins rivaux. En cela, il reflète un ordre social. Afin d'illustrer ce propos, citons Wildavsky (1988, p. 2) : "The allocation of resources necessarily reflects the distribution of power. Budgeting is so basic it must reveal the norms by which men live in a particular political culture; it is through the choices inherent in limited resources that consensus is established and conflict is generated. The authority of government is made manifest by its ability not only to make a budget but also to make it stick. Public policymaking decides what programs will be enacted, who will benefit from them, and at what monetary levels they will be supported. Public policymaking is epitomized through the budget. So is implementation, for when push come to shove, programs will not be carried out as intended (or at all) unless commitment is memorialized by money. If justice delayed is justice denied, then a budget rejected is a program aborted and a fund diverted is a policy perverted. When a process involves power, authority, culture, consensus, and conflict, it captures a great deal of national political life".

Le simple fait d'évoquer des concepts tels que pouvoir, autorité, culture, consensus et conflit évoque un processus-clé, qui se trouve au coeur du budget, à savoir le processus décisionnel. En effet, le budget est le fruit d'une multitude de décisions. Dès lors, si on veut le comprendre mieux, il importe de se poser quelques questions sur la manière dont se prennent les décisions, soit quels sont les facteurs déterminants, quelle est la personnalité de ceux qui décident, leur latitude décisionnelle, etc.

3. L'ANALYSE DU PROCESSUS DÉCISIONNEL

3.1. Budget et processus décisionnel

Comme nous l'avons vu, l'intérêt que suscite le budget ne se limite pas aux seuls aspects comptables, et ce dans la mesure où il nous montre comment une communauté donnée à un moment précis de son existence mobilise, affecte et maîtrise des ressources en vue de réaliser les tâches qu'elle s'est fixées. En examinant un budget, soit son volume, le type de recettes prélevées et la répartition de celles-ci entre les différentes catégories de dépenses classées fonctionnellement, l'on parvient à dégager les priorités d'une société et, implicitement, ses préférences. En ce sens, le budget reflète un ordre social.

Dans une démocratie, le budget est le fruit de nombreux marchandages et négociations. Dans cette perspective, il est beaucoup plus fécond de ne pas limiter l'analyse au seul document, mais de considérer également les processus décisionnels qui ont présidé à sa constitution. A cet égard, on relèvera que les décisions qui affectent le budget sont de nature différente. Schématiquement, on peut, dans un premier temps, établir une distinction entre deux types de décisions. D'une part, il existe des choix qui ont certes des implications financières pour le budget mais qui ne relèvent pas des procédures budgétaires à proprement parler. Il s'agit de décisions d'ordre législatif qui s'inscrivent dans une autre temporalité que celle consacrée au budget¹. En effet, on remarquera qu'en vertu du principe de légalité il faut, pour qu'une nouvelle dépense soit engagée ou une recette supplémentaire prélevée, qu'il y ait une loi antérieure et extérieure au processus budgétaire qui le stipule. En conséquence, "(...) avant que le processus budgétaire ne commence, les décisions doivent revêtir la forme de lois qui ont suivi la procédure législative complète, jusqu'à la promulgation (entrée en vigueur)" (Jéquier 1992, p. 313). C'est à l'assemblée législative que revient la compétence de voter les lois. Cependant, dans la plupart des collectivités publiques suisses, les citoyens peuvent, par voie référendaire, se prononcer sur le bien-fondé de ces lois. D'autre part, il existe des décisions qui relèvent quant à elles directement des processus budgétaires et auxquelles l'on va plus particulièrement s'intéresser. Ces décisions

¹ Du point de vue de la temporalité, on peut aborder l'analyse du budget de différentes manières : analyse ponctuelle (année x), analyse de la procédure budgétaire dans son intégralité (cycle budgétaire), analyse du budget sur plusieurs années (par exemple, cinq ans) ou analyse du budget à une époque donnée. A ce propos, relevons que la perspective temporelle adoptée ici est celle du cycle budgétaire. Cela a pour conséquence que l'on considère comme données les décisions prises antérieurement.

gravitent autour des quatre étapes clefs constitutives de la procédure budgétaire, soit:

- la préparation du budget;
- son adoption;
- sa mise en oeuvre;
- et, enfin, son contrôle.

Par ailleurs, il convient de mentionner le fait que si le budget est le produit de nombreuses décisions il joue également le rôle d'instrument de décision, et ce notamment par le biais des contrôles qu'il permet d'exercer.

Les processus décisionnels gravitant autour du budget prennent place dans un contexte général. Par ailleurs, ils s'inscrivent dans un cadre particulier, lequel est régi par des règles juridiques, administratives et socioculturelles. Sur cette scène, à la fois organisée et organisatrice, opèrent différents acteurs (politiciens, fonctionnaires, groupes de pression, etc.), tous mus par l'ambition soit d'exercer le pouvoir, soit simplement de l'influencer. Mais, voyons plus en détail ce que recèlent les expressions de contexte général, de cadre particulier et d'acteurs.

3.2. Contexte général

Les processus décisionnels relatifs au budget s'insèrent dans un contexte général ou environnement, lequel exerce une influence non négligeable sur la nature des décisions qui y prennent place. L'on a parfois tendance à oublier cette dimension, notamment lorsque, mécontent d'une politique budgétaire, l'on invoque la responsabilité des personnes qui ont participé à son élaboration, son adoption et son implantation. Or, force est de constater l'existence de nombreuses contraintes que personne n'est réellement en mesure de maîtriser.

Dans cette perspective, l'on mentionnera notamment les phénomènes d'inertie liés aux tendances "lourdes" de la société, tels les facteurs géopolitiques, le rapport existant entre la population et les ressources, la conjoncture économique, les caractéristiques des conduites et des mentalités collectives, etc. On évoquera également le poids des dépenses fixes, que Schick (1990) appelle "sticky expenditures". "Les dépenses fixes ont deux caractéristiques connexes, inhérentes à leur fondement juridique et à la manière dont les décisions à leur sujet sont prises. Une dépense fixe s'appuie sur un article de loi (...), applicable pendant une période

prolongée. Contrairement aux dépenses autorisées par des affectations de fonds annuelles, qui généralement deviennent caduques à la fin d'un exercice ou d'une période déterminée, les dépenses fixes perdurent tant que la législation qui en est à la source n'a pas été modifiée. Contrairement aux attributions de fonds, les dépenses fixes ne sont pas fréquemment plafonnées ("open-ended"). Le volume des dépenses est déterminé par des formules et des conditions d'ouverture du droit, et non par des affectations de fonds" (Schick 1990, p. 26). On relèvera encore que les dépenses fixes² ont non seulement l'inconvénient d'être rigides, c'est-à-dire qu'elles ne peuvent pas être ajustées facilement aux changements de politique, mais encore qu'elles sont sujettes aux dérapages dans la mesure où elles augmentent même en l'absence de toute croissance budgétaire.

Tendances lourdes de la société et dépenses fixes (ou non discrétionnaires) limitent considérablement la latitude décisionnelle des acteurs lors de l'affectation des ressources, seule une part du budget pouvant véritablement faire l'objet d'enjeux, au moins dans l'immédiat. En revanche, de telles contraintes ont plutôt tendance à accroître les décisions relatives à la mise en oeuvre du budget, tant il est vrai que, lorsque les besoins augmentent plus vite que les recettes, il devient impératif de se demander comment réaliser les mêmes activités (quantitativement et qualitativement) de manière plus efficiente.

3.3. Cadre particulier et règles le structurant

A un niveau plus spécifique, on remarquera que tous les processus décisionnels relatifs à l'élaboration, à l'adoption, à la mise en oeuvre et au contrôle du budget se déroulent dans un cadre particulier³, lequel est constitué par la juxtaposition de deux sous-systèmes, soit un sous-système administratif et un sous-système politique, ce dernier se décomposant encore en deux (exécutif et législatif). Il en résulte une certaine division des tâches en matière de décisions budgétaires.

On rappellera en effet que si le gouvernement propose le budget, c'est au parlement qu'il appartient de décider en dernier recours. Quant à l'administration, c'est elle qui, la plupart du temps, prépare le budget, tout en respectant les consignes définies par le gouvernement. Elle est également chargée, une fois le budget voté, de l'appliquer

² Les dépenses fixes revêtent plusieurs formes : paiements à effectuer à des ayants droit (cf. "entitlements" en anglais), obligations contractuelles de rémunérer des entreprises pour services fournis, intérêts sur les montants empruntés, etc.

³ On pourrait également parler de système ou de structure.

dans le cadre des limites fixées. Si le contrôle est effectué par toutes les instances, la nature des contrôles qui sont affectés à chacune varie.

Dans la réalité, ce processus n'est pas linéaire, mais il est au contraire caractérisé par de nombreuses rétroactions entre les différents sous-systèmes. Généralement, la procédure budgétaire débute avec la réalisation d'un projet de budget fixant le cadre et les lignes directrices que tous les services administratifs des départements devront respecter. C'est à cette occasion que le gouvernement mettra l'accent sur certaines priorités, en leur allouant une part plus grande des ressources disponibles. Après différents allers et retours entre les offices et le gouvernement, un budget de fonctionnement, équilibré dans la mesure du possible, et un budget des investissements seront proposés au parlement, lequel les discutera, les amendera et, finalement, les adoptera ou les refusera.

Le budget est donc le résultat d'un système complexe d'interactions, lesquelles sont régies par des règles juridiques et administratives. Evoquons, plutôt à titre illustratif, l'exhaustivité ne présentant ici pas de réel intérêt, quelques-unes de ces règles structurant le jeu.

Lors de l'élaboration du budget, le gouvernement se doit de respecter trois principes clés, soit les principes de la clarté, de la publicité et de la sincérité. De ces principes découle un certain nombre de règles, règles que le droit budgétaire répartit en trois catégories :

- les règles se rapportant à la forme et au contenu du budget dans le but d'en clarifier sa présentation, telles la règle de la légalité, que nous avons mentionnée au début de ce chapitre, la règle de l'unité, qui consiste à inscrire toutes les dépenses et recettes d'une collectivité publique dans un seul budget, la règle de l'universalité, qui implique qu'absolument toutes les opérations sans aucune exception doivent figurer au budget, etc.;
- les règles relatives à la procédure de vote du budget : antériorité du vote des dépenses, annualité, spécialité des crédits, exercice plus ou moins libre du droit d'amendement des députés, etc. A cet égard, on rappellera qu'afin d'éviter certaines suggestions susceptibles de mettre en péril les finances publiques d'une collectivité, certains freins peuvent être mis en place afin de "contenir" le droit d'amendement des députés en matière budgétaire;
- les règles concernant l'exécution du budget : il s'agit le plus souvent de dispositions à caractère technique, et ce dans la mesure où elles concernent presque strictement l'administration. On mentionnera notamment les règles

visant à interdire les reports, les virements ou les transferts de crédits ainsi que l'annulation des soldes⁴.

3.4. Acteurs de la décision

Indissociablement lié à la scène sur laquelle il évolue, l'acteur est simultanément généré par le système et générateur de celui-ci. En effet, "l'acteur n'existe pas en dehors du système qui définit la liberté qui est la sienne et la rationalité qu'il peut utiliser dans son action. Mais le système n'existe que par l'acteur qui seul peut le porter et lui donner vie, et qui seul peut le changer" (Crozier et Friedberg 1977, p. 9).

A l'intérieur des contraintes souvent très lourdes que leur impose le système, les acteurs disposent d'une marge de liberté, plus ou moins grande, qu'ils utilisent de façon stratégique dans leurs interactions avec les autres. Schématiquement, l'ampleur de cette marge de liberté dépend de la fonction attribuée à l'acteur par le système ainsi que de son statut.

Par fonction, nous entendons la position formelle occupée au sein du système par un individu. C'est une position que nous pourrions qualifier de "position formellement accordée". En effet, c'est le système qui fixe les conditions et les modalités d'accès à la fonction, qui détermine les activités qui devront et/ou pourront être réalisées, qui alloue les ressources nécessaires à l'accomplissement des tâches. Corrélativement, la fonction occupée détermine le(s) type(s) de décisions que l'acteur pourra prendre (champ d'application, portée, caractère plus ou moins contraignant ...) ainsi que sa latitude décisionnelle.

En plus de la fonction qu'il occupe dans le système, l'influence qu'un individu pourra exercer, et partant sa marge de liberté, dépendra de son statut, c'est-à-dire du degré de considération que ses partenaires éprouvent à son égard ou, si on voulait s'exprimer de manière plus prosaïque, de son "poids". A contrario de la position déterminée par la fonction, celle relevant du statut pourrait être traduite par une expression telle que "position réellement reconnue". Certes, le statut est étroitement lié à la fonction, mais il ne se limite pas à celle-ci. Il varie selon un certain nombre de caractéristiques et de qualités propres à la personne considérée, tels, par exemple, la compétence, la notoriété, le réseau relationnel, la capacité mobilisatrice, etc. Dans la mesure où il façonne la perception que les autres ont de l'acteur et affecte

⁴ Pour une présentation détaillée de l'ensemble des règles structurant la procédure budgétaire, voir Jéquier (1994, pp. 35-46).

corrélativement la manière dont celui-ci s'acquittera de sa tâche, le statut joue un rôle primordial dans les processus d'interaction.

La combinaison de la fonction et du statut détermine l'ensemble des ressources réelles et virtuelles dont l'acteur dispose, ressources qu'il mettra en oeuvre de manière stratégique, ce afin d'atteindre ses objectifs et, corrélativement, de défendre ses intérêts.

A cet égard, on remarquera que ce n'est pas incopinément que nous avons recouru à ce terme de stratégie. Au contraire, celui-ci est censé nous remémorer le fait que l'élaboration et la mise en oeuvre du budget sont le terrain d'enjeux. S'il y a enjeux - cete peut sembler un truisme que de le rappeler - c'est parce que chaque individu, chaque groupe social, chaque strate de population a, sous un certain rapport, des intérêts spécifiques, donc non convergents, voire incompatibles avec ceux des autres acteurs.

Dans cette perspective, il peut être intéressant de mentionner que l'on distingue généralement deux grandes catégories d'intérêts : "les intérêts matériels (économiques, financiers, patrimoniaux, ...) et les intérêts symboliques, c'est-à-dire liés à des biens dont la valeur s'apprécie en termes culturels, moraux ou esthétiques (prestige social, réputation d'intégrité, distinction ...)" (Bruaud 1990, p. 24).

De manière très schématique, l'on peut dire que la spécificité des intérêts :

- s'enracine dans la particularité d'une position, à un moment donné, dans la société;
- s'inscrit sur l'axe d'un trajet social parcouru ou à parcourir;
- trouve son point d'ancrage dans le système de valeurs de l'individu, lequel système de valeurs est à la fois un construit psychologique et social, qui détermine et est déterminé par les savoirs (théoriques et pratiques), les croyances, les besoins ...

C'est mû par ses intérêts et fort des ressources dont il dispose que l'acteur va mettre sur pied des stratégies et "entrer dans la mêlée". Dans cette perspective, il

adoptera, soit exclusivement, soit en alternance, l'un des deux comportements suivants :

- premièrement, un comportement offensif visant à saisir des opportunités en vue d'améliorer sa situation;
- deuxièmement, un comportement défensif ayant pour objectif le maintien de sa marge de liberté, donc de sa capacité à agir.

Ces diverses considérations - certes intéressantes dans la mesure où elles nous donnent des clefs pour analyser les ressorts et mécanismes d'une situation - ont, comme on peut le constater, surtout un caractère général. En effet, elles peuvent concerner n'importe quel acteur, quelles que soient les caractéristiques propres du système dans lequel il évolue. A présent, il convient de se pencher d'un peu plus près sur les acteurs particuliers⁵ qui gravitent autour de la scène budgétaire communale. Si, comme nous l'avons déjà évoqué précédemment, les principaux artisans du budget sont les représentants politiques, il existe néanmoins une foule d'acteurs plus ou moins directement concernés par l'issue de la procédure budgétaire. A leur niveau et selon leurs intérêts et moyens, ces derniers vont s'engager afin d'influencer les décisions qui seront prises. Nous allons donc examiner successivement le rôle et les activités des six types d'acteurs que nous avons retenus.

3.4.1. Les représentants politiques

Toutes les communes suisses disposent d'une autorité délibérante et d'une autorité exécutive. Les représentants politiques ou élus appartiennent soit à la première, soit à la seconde autorité, mais jamais aux deux simultanément.

En ce qui concerne l'autorité délibérante, on relèvera que dans la majeure partie⁶ des communes romandes de plus de 2'000 habitants, cette autorité revêt la forme

⁵ L'on précisera qu'il peut s'agir soit d'un individu soit d'une organisation.

⁶ Il existe quelques exceptions à ce cas de figure. En effet, dans les communes du canton de Fribourg comptant entre 600 et 3'000 habitants, c'est l'assemblée communale réunissant tous les citoyens actifs qui décide de se doter d'un parlement ou non. Dans le canton du Valais, les communes de plus de 700 habitants bénéficient également de cette possibilité.

d'un parlement communal⁷, dont les membres ont été élus par les citoyens au système majoritaire ou proportionnel (cas des villes). Le nombre des élus composant le parlement n'est pas fixe. Il varie en fonction des législations cantonales et de la taille des communes. "Les compétences de l'organe délibérant s'étendent à tous les actes de nature réglementaire et toutes les décisions administratives importantes, telles que l'approbation des budgets et comptes annuels, impôts communaux (modalités et taux), emprunts, dépenses extraordinaires, ou aliénations immobilières. Il dispose en outre d'un pouvoir général de surveillance sur l'activité de l'exécutif et de l'administration" (Meylan 1987, p. 8):

Quant à l'autorité exécutive, il s'agit d'un organe de type collégial dont les membres sont généralement élus par les citoyens. Une exception cependant : les communes du canton de Neuchâtel où ce sont les membres du Conseil général qui élisent l'exécutif. Celui-ci a pour fonctions d'appliquer les décisions prises par l'organe délibérant et d'assurer l'administration des affaires publiques locales. "Il est présidé par un magistrat⁸ qui dispose souvent de pouvoirs prépondérants" (Meylan 1987, p. 8).

Tirant leur légitimité de leur élection, ces élus, membres du législatif et de l'exécutif, jouent le rôle de médiateurs et de porte-parole. Ils vont s'exprimer au nom et à la place du plus grand nombre, tirant leur autorité de l'équivalence réelle ou supposée existant entre les exigences qu'ils expriment et celles de leurs mandants. Si l'on parle d'équivalence supposée, c'est parce qu'il faut bien avouer qu'il n'y a pas toujours concordance voire même compatibilité entre les deux types d'intérêts que défend ou peut défendre un représentant politique, soit les intérêts de ses électeurs et des groupes qu'il représente et les siens propres (être réélu, faire carrière au niveau cantonal ou fédéral, "placer" certaines relations ...). A cet égard, on relèvera qu'il n'est pas toujours aisé de démasquer "l'usurpateur". En effet, lorsque les divergences pourraient se révéler trop choquantes, le représentant politique prendra soin soit de les masquer, soit de les justifier sous couvert de rationalisation, en invoquant, par exemple, les contraintes de la pratique ou les nécessités de la négociation.

⁷ En Suisse romande, on compte plusieurs dénominations : Conseil communal dans le canton de Vaud, Conseil municipal dans celui de Genève, Conseil général ou Conseil de ville dans le Jura bernois et Conseil général dans tous les autres cantons.

⁸ Ce magistrat peut revêtir les titres de Syndic, Maire, Président du Conseil communal ou Président de commune.

Cependant, par le jeu des élections, les préférences des électeurs finissent toujours par l'emporter à intervalles réguliers, les élus étant soit confirmés dans leurs fonctions, soit désavoués.

Enfin, on remarquera que, en sus de leurs qualités personnelles, les représentants politiques sont choisis la plupart du temps en fonction de leur appartenance partisane. Sans être fondamental, ce critère permet néanmoins d'établir une distinction entre différentes communautés d'esprit.

3.4.2. Les fonctionnaires

On peut définir un fonctionnaire⁹ comme une personne employée par les autorités administratives afin de faire fonctionner les services publics. Comme nous l'avons vu, les fonctionnaires n'ont pas, à proprement parler, un rôle de décideur dans le cadre des procédures budgétaires, mais un rôle d'exécutant. "Si, en effet, la légitimité de ceux qui exercent le pouvoir, les représentants du peuple, est assurée par le suffrage universel, celle des fonctionnaires est assurée par la subordination où ils se trouvent vis-à-vis du pouvoir politique, et qui assure qu'ils n'usurperont pas un pouvoir qui ne leur appartient pas" (Dictionnaire de politique 1979, p. 139). Doit-on déduire d'une telle assertion que les fonctionnaires ne disposent d'aucun pouvoir ? Assurément, une telle conclusion serait exagérée. En effet, par le biais de leurs activités dans le cadre des procédures budgétaires (préparation du budget et mise en oeuvre), les fonctionnaires - notamment le chef du service financier et les chefs de départements - bénéficient de deux ressources clés à faire valoir pour défendre leurs intérêts, soit leurs connaissances pratiques des problèmes budgétaires et gestionnels d'une part, et, d'autre part, leur maîtrise de l'information. Ce n'est donc pas totalement démunis qu'ils gravitent autour de la scène budgétaire et il paraît inévitable qu'ils influencent, d'une manière ou d'une autre, les décisions qui sont prises. Quelle est l'ampleur réelle de leur pouvoir, c'est là que réside toute la question.

⁹ On ne considérera pas ici le fonctionnaire comme un salarié disposant d'un statut particulier, mais comme une personne travaillant au service de l'Etat. Cette acception du terme de fonctionnaire est à mettre en parallèle avec l'expression anglaise de "civil servant".

A cet égard, on remarquera que les partisans d'un courant inauguré par Niskanen dans son célèbre ouvrage de 1971¹⁰ attribuent un pouvoir considérable à ce qu'ils appellent les bureaucrates.

L'essentiel du modèle de Niskanen repose sur l'analogie qui existe ou existerait entre le bureau et la firme d'une part, et, d'autre part, sur le constat selon lequel le comportement du bureaucrate a ou aurait pour objectif de maximiser la quantité de services produits et le budget qui lui est associé. Parmi toutes les variables qui entrent dans la fonction d'utilité du bureaucrate, on trouve : "salary, perquisites of the office, public reputation, power, patronage, output of the bureau, ease of making changes, and ease of managing the bureau. All of these variables except the last two, I contend, are a positive monotonic of the total budget of the bureau during the bureaucrat's tenure in office" (Niskanen 1971, p. 38). En conséquence, le fait de maximiser le budget constituera un objectif satisfaisant pour les bureaucrates et, de toute façon, "it is impossible for any one bureaucrat to act in the public interest, because of the limits on his information and the conflicting interests of others, regardless of his personal motivations" (Niskanen 1971, p. 39).

On mentionnera rapidement le fait qu'un tel comportement a des effets néfastes. En effet, le fonctionnaire "agit comme un véritable monopoleur public dont les comportements stratégiques se traduisent, quoi qu'il arrive, par une nette diminution d'efficacité vis-à-vis du monopole privé, et a fortiori du marché concurrentiel. (...) Il est donc considéré comme un chef d'entreprise, mais comme un chef d'entreprise bien particulier en ce que son monopole s'étend à l'information pour déboucher sur l'impossibilité de son contrôle" (Greffé 1981, p. 49).

De nombreux modèles ont repris cette idée simple, voire simplificatrice, et l'ont modulée en fonction de mobiles explicatifs des comportements observés. Néanmoins, "quel que soit le modèle retenu (Migué - Bélanger 1974, Williamson 1964, etc.), le bureaucrate reste un agent actif et insusceptible d'être contrôlé par d'autres agents, qu'il s'agisse des hommes politiques ou des électeurs" (Greffé 1981, p.49). Même si ce courant bénéficie aujourd'hui d'une large audience, l'on peut tout de même éprouver un certain scepticisme à l'égard de cette idée de prééminence du bureaucrate. Dans la réalité, celui-ci n'est pas totalement démuné, puisque, nous l'avons vu, il dispose de quelques atouts non négligeables. De là à lui attribuer un pouvoir quasi discrétionnaire, il y a un pas que nous ne franchirons pas.

¹⁰ A savoir, *Bureaucracy and Representative Government*.

3.4.3. Les partis politiques

Un parti est un groupe de personnes plus ou moins organisé, dont l'objectif est soit la conquête, soit la conservation du pouvoir politique. De manière générale, trois critères permettent de définir un parti : un *critère de vocation*, un *critère d'organisation* et un *critère doctrinal* (cf. Dictionnaire de politique 1979, p. 236).

Par *critère de vocation*, on entend le fait que tout parti quel qu'il soit doit, s'il souhaite gagner et exercer le pouvoir, s'assigner comme tâche prioritaire le recueil d'un maximum de suffrages électoraux. La conquête du pouvoir suppose que le parti mobilise les forces populaires, forme les opinions et désigne les hommes susceptibles de défendre ses idées devant l'électorat et de le représenter une fois élu. Une telle finalité implique une organisation relativement complexe. D'une part, celle-ci "doit posséder une certaine permanence dans le temps, sans laquelle elle ne serait que l'émanation des ambitions personnelles de ses dirigeants et, d'autre part, elle doit être suffisamment étendue dans l'espace (présence à un niveau local) pour prétendre exercer une influence à l'échelle de la collectivité tout entière" (Dictionnaire de politique 1979, p. 237). Enfin, toute organisation est caractérisée par une communauté de pensées et repose sur une identité de vues entre ses membres relative aux finalités du combat politique comme aux moyens à mettre en oeuvre.

Selon Attali (1981, p. 165), un parti aura toujours les deux ambitions suivantes une fois le pouvoir conquis : rester au pouvoir d'une part, en bénéficiant simultanément du soutien actif de ses militants et de l'appui électoral de ses partisans tout en veillant à rester suffisamment toléré de ses opposants et, d'autre part, réaliser les objectifs idéologiques du parti (modifier ou maintenir les rapports sociaux, la distribution des revenus, etc.). Pour ce faire, il joue des diverses armes dont il dispose : la séduction de ses leaders, la persuasion de son idéologie, le recours à des boucs émissaires, la réalisation d'un programme.

La scène politique communale est caractérisée par son multipartisme, puisque plusieurs partis coexistent, attestent de la multiplicité des doctrines et des attitudes de la classe politique et de son électorat. Dans l'accès au pouvoir réside une caractéristique déterminante lorsqu'on souhaite établir une différenciation entre les diverses organisations partisans. Une fois le pouvoir acquis, le poids d'un parti (et indirectement de ses représentants) dans les négociations politiques va dépendre de critères tels que :

- les qualités intrinsèques de ses représentants;
- le nombre de sièges à son actif;

- l'unité que les élus auront su préserver;
- les alliances sur lesquelles il peut compter;
- la force politique et le degré d'organisation de ses adversaires;

etc.

On relèvera qu'il est difficile de cerner l'influence qu'exerce un parti sur ses représentants lorsque ceux-ci sont amenés à prendre des décisions sur la scène politique. En effet, sur quels indices s'appuyer pour tirer un bilan objectif et incontesté ? Cela touche par ailleurs un sujet délicat, à savoir celui de la liberté d'expression et de l'indépendance des élus à l'égard de l'organisation partisane à laquelle ils appartiennent. Si, de manière générale, une certaine marge de liberté est admise entre les options du parti et les prises de positions personnelles d'un représentant politique¹¹, cela ne signifie pas que celui-ci n'est pas tenu à une certaine loyauté. Partant de ce constat, tous les cas de figure se rencontrent dans la réalité : adhésion totale à la "ligne" du parti ou, au contraire, composition plus ou moins personnelle à partir des options promulguées par le parti. Des limites cependant existent, tout parti étant doté statutairement de la possibilité d'exclure un de ses membres. Il est vrai cependant qu'un tel événement se produit rarement. De manière générale, le parti recourra à un autre moyen de pression, certes un peu moins abrupt mais tout autant efficace, lequel consiste à exclure la personne dissidente des listes électorales.

3.4.4. Les groupes de pression

Par groupe de pression ou groupe d'intérêt, on désigne un ensemble de personnes "unies par des valeurs qu'elles partagent ou dans la poursuite d'objectifs communs, et qui essaient d'influencer la décision politique dans un sens qui est favorable à la défense ou à la promotion de ces valeurs, ou à la réalisation de ces objectifs" (Dictionnaire de politique 1979, p. 151). La principale différence entre groupes de pression et partis politiques réside dans la nature de leurs objectifs. En effet,

¹¹ Ce sont le plus souvent les partis très marqués à gauche ou à droite sur l'échiquier politique qui exigent de leurs membres une totale adhésion à la ligne doctrinale (voir, par exemple, le cas des partis communistes nationaux lors de leur création). En revanche, les organisations partisans qu'on appelle partis de rassemblement à vocation majoritaire - fort fréquents aujourd'hui - et qui se caractérisent par une certaine modération de leurs doctrines et programmes accordent une grande souplesse à leurs membres. Cette flexibilité traduit la volonté de séduire une large frange de la population afin d'obtenir un nombre d'électeurs significatif.

contrairement aux seconds, les premiers ne cherchent pas exercer le pouvoir mais simplement à l'influencer en vue de promouvoir leurs intérêts particuliers. En conséquence, ils se comportent de manière très différente lorsqu'ils proposent aux couches de populations susceptibles de les soutenir une certaine représentation de leurs intérêts. En effet, "autant les groupes de pression sont par vocation attentifs au catégoriel, à la particularité, autant les partis politiques ont avantage à occulter les conflits d'intérêts sectoriels, susceptibles de diviser une clientèle qu'ils veulent la plus large possible; ils sont conduits en conséquence à adopter des analyses globalisantes (...)" (Braud 1990, p. 28).

Nombreux sont les groupes de pression évoluant au sein d'une commune. A titre illustratif, on citera les associations de commerçants, les sociétés sportives, les parents d'élèves, etc. Afin de promouvoir leurs intérêts, ces groupes disposent d'une vaste palette d'activités : campagne de presse, organisation de manifestations diverses, consignes de vote, lobbying¹², etc. C'est par sa capacité de mobilisation qu'on mesure l'influence et la représentativité d'un groupe d'intérêts. Cette capacité repose sur des éléments tels le nombre de cotisants, la notoriété de certains adhérents, l'ampleur des manifestations organisées, le respect des consignes de vote ou d'action.

Enfin, on remarquera que, tant pour les groupes d'intérêts que pour les partis politiques, il existe parfois un problème de représentativité. En effet, outre leurs activités de porte-parole, ces organisations sont nécessairement amenées à formuler d'autres objectifs, ceux en l'occurrence qui expriment directement leurs propres attentes. Or, ces intérêts propres (intérêts de l'organisation, stratégies personnelles des leaders, ...) sont parfois distincts, voire incompatibles avec ceux de leurs mandants. Ce problème a déjà été évoqué lorsque nous abordâmes le cas des représentants politiques. Ici, comme dans le cas précédent, c'est la même technique qui prévaut, laquelle consiste généralement à voiler soigneusement l'existence d'intérêts divergents derrière des rationalisations ou des tentatives de rationalisation.

3.4.5. Les médias et l'opinion publique

Dans l'idéal, les médias seraient supposés jouer le rôle d'observateurs neutres dont la mission consisterait à relater l'information et à mettre en perspective les événements de manière aussi objective et détaillée que possible. En vérité, totalement immergés dans une réalité sociale, économique, politique et culturelle qu'ils sont censés

¹² C'est-à-dire le démarchage d'élus.

décrire, il leur est difficile de prendre suffisamment de recul face aux événements et d'œuvrer en toute indépendance. Dès lors, il faut se résoudre au constat suivant : les média (et leurs artisans, c'est-à-dire les éditeurs, les journalistes, ...) ne sont jamais totalement à l'abri des influences et un principe tel que la liberté de la presse appartient plus au domaine de la mythologie qu'à celui de la réalité. Certes, l'on n'ira pas jusqu'à prétendre que, dans notre pays, les média mettent sur pied des stratégies concertées afin de travestir la réalité et de manipuler l'opinion publique. Néanmoins, on peut l'observer chaque jour, au-delà des thèmes généraux qu'ils traitent, ils défendent également des intérêts qui relèvent du particulier et du catégoriel (intérêts cantonaux, politiques, économiques, culturels ...), et cela même si le rapport de filiation n'apparaît pas toujours de manière claire et évidente.

Sur la scène politique, les média jouent simultanément deux rôles qu'il est difficile de distinguer car ils se nourrissent réciproquement :

- d'une part, ils expriment les idées, opinions et revendications de l'opinion publique;
- et, d'autre part, ils contribuent à façonner les représentations des événements politiques et publics, lesquelles, plus que les faits eux-mêmes, s'imposeront à l'opinion publique, voire aux politiciens, et les influenceront.

3.4.6. Le citoyen

Le citoyen constitue la pierre angulaire de tout le système. C'est lui en effet qui remplit l'un ou l'autre, si ce n'est plusieurs, des rôles que nous avons évoqués. Par ailleurs, toutes les décisions qui sont prises au niveau politique sont, dans un régime démocratique, supposées satisfaire l'intérêt général et, corrélativement, l'ensemble des citoyens.

D'une manière très schématique, l'on peut établir une distinction entre deux types de citoyens, d'une part les citoyens qui participent activement à la vie publique en vue de défendre leurs intérêts et, d'autre part, les citoyens qui ne s'engagent pas. Au niveau communal, la participation peut se concrétiser de plusieurs manières selon les buts poursuivis. Certains, recherchant plutôt l'exercice du pouvoir, se présentent aux élections, généralement sous l'étiquette d'un parti, afin d'y briguer un mandat. D'autres, en revanche, préfèrent simplement chercher à influencer les détenteurs du pouvoir (les élus), afin de modifier la politique communale dans un sens qui leur soit favorable. Dans ce dessein, ils s'associent à d'autres personnes partageant les mêmes intérêts, en adhèrent soit à un parti soit à des sociétés ou associations

locales. Quant aux citoyens ne souhaitant pas participer activement, ils peuvent néanmoins faire valoir leurs préférences par le biais des droits civiques. Lors des votations et élections, ils ont l'opportunité de se prononcer en faveur ou en défaveur du (des) projet(s) qui leur sont soumis et de choisir le ou les candidat(s) qui les représentera. Par ailleurs, les citoyens de certaines communes bénéficient également du droit d'initiative et/ ou de référendum.

3.5. L'importance de la culture

Le système au sein duquel se prennent les décisions budgétaires est caractérisé par une extrême complexité. En effet, si l'environnement façonne le système politico-administratif (cf. cadre particulier et règles le structurant), celui-ci exerce à son tour un impact non négligeable sur l'environnement. Il en va de même de tous les éléments constitutifs du système qui s'influencent réciproquement. Enfin, si les acteurs sont le produit de l'action cumulée de l'environnement et du système politico-administratif, ils en sont aussi les principaux animateurs et, en tant que tels, ils sont dotés du pouvoir de modifier les choses. Tous les éléments susmentionnés sont donc réunis par un enchevêtrement d'interrelations aussi multiples qu'évariées. Ce réseau protéiforme est, entre autres, composé de relations formelles et informelles. Bien que plus difficiles à saisir, ces dernières exercent une influence capitale. Le degré élevé de sophistication de cette architecture nous amène naturellement à nous poser la question des facteurs permettant sa survivance. Plus simplement, l'on peut se demander comment tout cela tient-il ensemble ? Or, dans la quête d'une réponse, l'on ne peut être que frappé par l'importance que joue la culture. Force est en effet de constater qu'elle permet de maintenir le système en vie, en assurant sa cohérence. Sa fonction intégrative est donc primordiale. Grâce à elle, l'on peut comprendre, en partie, quelle est la nature des influences réciproques et comment le système s'adapte aux changements.

Dans le cas qui nous intéresse, l'on peut établir une distinction entre trois niveaux de culture :

- la culture sociale;
- la culture politique;
- et la culture administrative ou organisationnelle.

Les deux derniers niveaux sont des sous-systèmes du premier. La culture au sens large est l'essence de la vie communautaire et l'élément constitutif du mode de vie d'une société donnée à un moment de son histoire. Elle inclut les codes de manière,

les vêtements, le langage, les rituels, les normes de comportement, les systèmes de croyances et de valeurs. Personne ne peut s'extraire de l'influence du culturel. "Indeed, human beings may be distinguished from other animals by their ability to collectively construct and transmit symbolic meanings. Knowledge of a culture is acquired via a complex process which is fundamentally social in origin. Human beings are both acted on by culture and act back, and so generate new cultural forms and meanings. Thus cultures are characterized by their historical nature, their relativity and their diversity. They undergo change alongside changes in the economic, social and political organization of society" (Jary and Jary 1991, p. 138). Ainsi, la culture exerce une influence déterminante sur la distribution du pouvoir politique et économique entre les membres de la société, sur la nature et l'ampleur des ressources attribuées au secteur public, sur ce que l'on attend de l'Etat, sur la manière dont on envisage la vie en société (importance ou non de notions telles que la démocratie, la solidarité), etc.

Par **culture politique**, on entend les normes, les valeurs et les croyances qui animent un système politique. "It is usually assumed that a particular political culture is built up as the result of a long historical development and that its distinctive character exerts a profound influence on the form and effectiveness, or otherwise, of the political system with which it is associated" (Jary and Jary 1991, p. 475). Relevons que la culture politique influence des aspects tels que la répartition des tâches entre les acteurs (peuple, politiciens et fonctionnaires), les relations de pouvoir et d'influence, la manière de travailler ensemble (coopération ou confrontation), l'idée que les acteurs se font du rôle et de l'utilité du système politique, les idéaux qui sont poursuivis, etc.

Quant à la **culture organisationnelle** ou **administrative**, il s'agit, selon Bertrand (1991, p. 49), d'une notion relativement récente qui n'a fait son apparition dans la littérature qu'au cours des années septante¹³. Les définitions de la culture organisationnelle sont nombreuses et varient en fonction de l'approche adoptée¹⁴. On s'inspirera néanmoins de la définition proposée par Lemaître (1984, p. 153), laquelle a le mérite d'exposer clairement ce à quoi correspond la culture

¹³ Il s'agit essentiellement d'une littérature ayant pour thème l'organisation (psychologie sociale, psychologie du travail, management et sciences administratives).

¹⁴ Par exemple, pour l'approche cognitive, la culture est l'ensemble des connaissances qui orientent la pensée et l'action dans une organisation. En revanche, si l'on adopte une approche mécaniste, on considérera la culture comme un ensemble de faits qu'il faut gérer comme tout autre secteur de l'organisation. Pour une définition de type humaniste, systémique, culturelle ou politique, consulter Bertrand (1991, p. 9).

organisationnelle sur le terrain. La culture organisationnelle est un système de représentations et de valeurs partagées par tous les membres de l'organisation. Cela signifie que chacun, dans l'organisation, adhère à une vision commune de ce qu'est l'organisation, de son rôle économique et social, de la place qu'elle occupe par rapport à d'autres organisations, de sa mission vis-à-vis de ses "clients" (soit les citoyens), de son personnel et de ses commanditaires. Ainsi, chacun a une idée précise de son propre rôle dans le système, de ce qui est attendu de lui et de la meilleure manière dont il peut répondre à ces attentes. En retour, chacun sait ce qu'il peut attendre de l'organisation s'il remplit correctement sa mission. Enfin, chacun pressent que la sanction de la non-conformité à cet ensemble de normes est l'exclusion.

Dans une perspective fonctionnaliste, la culture est le ciment qu'on ajoute pour donner une certaine cohérence à l'organisation. Selon Lemaître (1984, pp. 153-162), elle remplit deux fonctions essentielles :

- mobiliser les énergies et les focaliser sur quelques objectifs majeurs;
- canaliser les comportements autour d'un certain nombre de normes d'actions.

"La culture organisationnelle peut remplir d'autres fonctions : freiner ou accélérer le changement, encourager la loyauté vis-à-vis de l'organisation, cimenter le groupe, mobiliser les troupes, faciliter le travail par des orientations claires, établir un consensus, lubrifier la machine organisationnelle, évaluer la (/) performance générale de l'organisation" (Bertrand 1991, pp. 55-56).

3.6. La prise de décision

Une fois le décor posé, l'on peut se demander comment les acteurs prennent-ils une décision. Or, c'est là une question particulièrement difficile dans la mesure où, si la procédure budgétaire est constituée de processus standardisés, la prise de décision reste quant elle un processus éminemment créatif. Dès lors, il est délicat de faire entrer dans un cadre normatif un processus qui, par définition, reste insaisissable. Certains auteurs s'y sont néanmoins employés, tout en restant lucides sur l'issue, quelque peu précaire, de leurs démarches.

Après avoir rendu le lecteur attentif au fait que l'analyse du processus décisionnel, dans la sphère budgétaire, exige le recours à plusieurs disciplines - soit l'économie, la psychologie, les sciences politiques et les sciences administratives - et que,

partant de là, il est difficile de classer la manière dont se prend une décision¹⁵, Premchand propose quatre approches (1989, pp. 115-130) :

- l'approche rationnelle;
- l'approche par ajustement et étape;
- la résolution de conflits;
- et la prise en compte d'aspects opérationnels.

L'approche rationnelle du processus décisionnel repose sur un postulat de base fondamental, à savoir que celui qui décide agit rationnellement, animé qu'il est par l'objectif de maximiser son utilité ou son bien-être (cf. "homo economicus"). Ce présupposé impose la réunion de plusieurs conditions assez contraignantes. Ainsi, l'acteur doit avoir un système de préférences stables, être au courant de toutes les alternatives à disposition pour atteindre ses objectifs et être capable de choisir rationnellement la voie qui lui permette de maximiser son utilité. Très rapidement, l'on s'est néanmoins aperçu des limites d'un tel postulat : l'acteur rationnel n'est qu'un mythe, mythe qui ne permet pas d'expliquer comment se prennent les décisions dans la vraie vie. Sans contester le sens de la démarche, Simon, dans une œuvre parue en 1945 "Administrative Behavior", substitue au concept de rationalité absolue celui de rationalité limitée. Tandis que l'homme économique maximise, c'est-à-dire sélectionne la meilleure alternative parmi toutes celles à disposition, celui que nous pourrions appeler son cousin recherche une solution satisfaisante ou suffisante. S'il se contente d'agir ainsi, c'est à cause des limites de sa rationalité : ses connaissances ne s'étendent pas à toutes les alternatives existantes et ses capacités ne lui permettent pas de calculer les avantages respectifs de tous les choix possibles qu'il devrait examiner s'il voulait être un homme économique (Simon 1957, p. 25). On relève encore que dans un contexte de rationalité limitée, les exigences de l'acteur varient en fonction de la facilité ou non à trouver des solutions satisfaisantes. Si l'individu en trouve aisément, il aura tendance à accroître son niveau d'exigences. Si tel n'est pas le cas, il s'adaptera en diminuant ses prétentions. La démarche de Simon est louable dans la mesure où elle cherche à créer un lien entre le postulat de la rationalité économique et la réalité. Force est cependant de constater que, d'un point de vue pratique, elle nous est de peu d'aide si l'on souhaite comprendre pourquoi et comment une décision particulière a été

¹⁵ "A neat classification of the approaches (of the decision making, ndr) into these disciplines is a risky venture because the same general themes occur in all fields" (1989, p. 114).

prise, et ce d'autant plus que, dans de grandes organisations, le processus décisionnel est l'apanage de nombreux acteurs, occupant des niveaux hiérarchiques différents. Par ailleurs, le modèle de Simon ne s'applique que si les objectifs et valeurs de l'organisation sont préalablement définis. "Or, prendre des décisions stratégiques, c'est aussi définir valeurs et objectifs. La valeur heuristique de la théorie de Simon ne s'étend donc pas à ce type de décision" (Ghertman 1981, p.105).

Avec l'apparition de la planification dans la gestion des affaires publiques, on a pensé réintroduire une dose de rationalité dans le mécanisme décisionnel. Les partisans de l'**approche par ajustement et étape**, dont Lindblom est le représentant le plus illustre, s'insurgent cependant contre cette prétention. Lindblom¹⁶ affirme en effet que la volonté de résoudre un problème de manière aussi large et complète que possible en recourant à la planification est nécessairement vouée à l'échec, et ce pour trois raisons essentielles : la fixation d'objectifs est la source de conflits sociaux, l'obtention de toutes les informations nécessaires est difficile et extrêmement coûteuse et, enfin, le problème est souvent trop complexe et dépasse les capacités intellectuelles du décideur. Ainsi, l'approche qui consiste à vouloir adapter les moyens aux fins fixées n'est pas praticable. L'alternative consiste donc à choisir simultanément les fins et les moyens et à procéder par étapes. Cette démarche est également préférable car elle diminue les conflits inhérents à chaque choix de politique publique. Mise à part qu'elle est impossible, une prise de décision globale et exhaustive, c'est-à-dire tenant compte de tous les paramètres, a l'inconvénient de favoriser les tensions entre les partisans de différentes options. Dans cette perspective, il est indispensable qu'à tous les niveaux on procède par ajustement mutuel. Si cela rend possible la prise de décision et acceptable la décision, cela nuit en revanche à la cohérence, et donc à la rationalité, du résultat. On remarquera que, selon Premchand, l'approche par ajustement mutuel a surtout le mérite de mettre en question certains dogmes jugés jusqu'alors intouchables. A part cela, elle repose sur des spéculations qui ne peuvent pas toujours être testées empiriquement et, si elle permet d'expliquer les comportements observés, elle ne fournit pas de modèle formalisé ("pattern").

¹⁶ Voir notamment Lindblom (1961, pp. 295-329).

Quant à la troisième approche, elle postule que le processus décisionnel est l'objet de tensions voire de conflits et que l'issue va dépendre de la manière dont le conflit s'est déroulé. Trois manières de résoudre les conflits sont mises en exergue :

- le combat, dont l'objectif est de désarmer ou de supprimer l'adversaire;
- le débat, le but étant que chacun avance ses arguments afin de convaincre l'autre;
- le jeu, dont l'objectif est de confondre ou de contrecarrer le partenaire.

Lors des processus décisionnels prennent place autour du budget, les trois types d'influence peuvent intervenir. Il semble cependant que le jeu soit la tactique la plus répandue. Relevons à ce propos que la théorie des jeux, au cours des dernières années, a fait l'objet d'une attention croissante en économie. Son but est de donner un cadre théorique à la prise de décision dans une situation caractérisée par un conflit d'intérêts entre les parties en présence. La théorie des jeux implique non seulement que chaque partenaire connaisse parfaitement ses besoins et les moyens d'y parvenir, mais soit également au courant des préférences de ses adversaires. On établit généralement une distinction entre les jeux non coopératifs et les jeux coopératifs. Les jeux coopératifs sont ceux dans lesquels les partenaires se rencontrent et communiquent. Par ailleurs, les joueurs ne sont pas en situation de stricte opposition, ce qui laisse place à des phénomènes assez complexes d'alliances et de coalitions. On notera que la prise d'une décision budgétaire relève clairement de ce type de jeux. Un jeu coopératif se déroulant dans le cadre budgétaire implique que l'on recourt à la négociation, un accord pouvant être trouvé de manière séquentielle, grâce à ajustement mutuel et à une spécification minimum des objectifs¹⁷. Pour Premchand (1989, p. 127), "Bargaining is the process by which the outcome is determined in a cooperative game that has no unique point of reference". Relevons cependant que la négociation a pour effet de complexifier le mécanisme décisionnel et de rendre moins prédictible le résultat du processus. Par ailleurs, la négociation est à l'origine de nombreuses distorsions. "The use of bargaining strategy itself, however, contributes to distorsions in budget making. Bargaining, unlike game theory which implies complete specification of the relevant elements, leads to incomplete or partial revelation of information - for example, understatement of revenues or exaggeration of tax intentions to leave a margin for negotiation. Bargaining implies more than one step in the process, and in each stage

¹⁷ Ce qui nous rapproche de la théorie développée par Lindblom.

additional information may become available. Also, when bargaining becomes too insistent or tends to become deeply ingrained, escape mechanisms may emerge and key policy variables may shift outside the budget. Bargaining has also several undesirable effects. Its outcome becomes unpredictable and (/) often leads to the elimination of the potential gain that is the object of bargaining. When informations is distorted, decisions could be delayed, resources could be wasted, and frequently the bargaining machinery breaks down and the art of compromise may lead to a compromise of the art. Short-tem expedients emerge and problems that are postponed appear again after a gap" (Premchand 1989, pp. 127-128).

L'examen de la réalité a également débouché sur la formulation de théories et de modèles comportementaux. C'est ce que Premchand entend par la **prise en compte des aspects opérationnels**. Parmi ces modèles, le plus célèbre est sans conteste celui élaboré par Wildavsky. Développant et formalisant l'approche adoptée par Lindblom, Wildavsky postule que la budgétisation est un processus essentiellement incrémental et que, dans ces conditions, les décideurs se bornent à ne considérer que les augmentations de budget ne remettant ainsi pas en question ce qu'il appelle la base budgétaire. "Budgets are almost never actively reviewed as a whole, in the sense of considering at one time the value of all existing programs compared to all possible alternatives. Instead, this year's budget is based on last year's budget, with special attention given to a narrow range of increases and decreases. The greatest part of any budget is a (/) product of previous decisions. (...). Consequently, officials concerned with budgeting restrict their attention to items and programs they can do something about" (Wildavsky 1986, pp. 10-11). Selon Wildavsky, cette façon de procéder présente plusieurs avantages : elle permet de minimiser les conflits et de favoriser la stabilité et la coordination. L'approche mise au point par Wildavsky a fait l'objet de nombreuses critiques, certaines étant assez vives. Ainsi, Schick (1987, p. 10) a le point de vue suivant : "Incrementalism covers just about everything in budgeting, and it therefore explains just about nothing". Plus grave, il semble que le pouvoir explicatif de l'approche diminue considérablement lorsqu'on se situe en période d'austérité budgétaire. En effet, quand il s'agit de répartir, entre les parties en présence, une augmentation budgétaire, aucun problème particulier ne se pose car toutes voient leur situation s'améliorer. En revanche, s'il est nécessaire de stabiliser le budget, pire de le diminuer, l'on peut se demander comment procéder sans remettre en question la base budgétaire. "In the abstract, a theory of incrementalism might conceivably act just as well in a period of

shrinking budgets as in a period of growth. (...). The fair share concept¹⁸ and other trappings of incrementalism are, in principle, applicable under conditions of fiscal austerity, simply substituting decrement for increment. But to say that there is no logical barrier to a downside (/) version of incrementalism says nothing about its empirical explanatory power. In periods of shrinkage the explanatory power of incrementalism is diminished (Bozeman and Straussman 1987, pp. 306-307).

Parmi toutes les approches examinées ci-dessus, aucune ne saisit la réalité dans toute sa richesse et sa complexité. Il est donc aussi inutile qu'illusoire d'y recourir pour prédire, avec un minimum de rigueur et de certitude, quelle sera la nature d'une décision d'ordre budgétaire dans un contexte particulier. Au mieux, certaines théories nous permettent de saisir, partiellement, la manière dont se prennent certaines décisions et de dégager certaines orientations possibles.

Adoptant une autre perspective, Ghertman (1981) s'emploie également à identifier puis à présenter de manière structurée différents modèles déterminant le processus décisionnel. Quatre modèles sont ainsi dégagés, dont trois ne sont utiles que du point de vue descriptif (tableau 3-1). Si aucun de ces modèles n'est totalement satisfaisant pour analyser d'un point de vue général le mécanisme décisionnel puis prédire son issue, ils le sont encore moins dans un contexte budgétaire.

Tableau 3-1 Les modèles des processus décisionnels

Modèle	Processus	Substance des décisions	Type de modèle
L'acteur rationnel	Raisonnement de l'acteur	Stratégiques et administratives	Prescriptif
L'acteur administratif	Règles, principes et procédures administratives à suivre par l'acteur	Administratives	Descriptif
L'acteur politique	Négociations entre acteurs ou groupes d'acteurs	Stratégiques et administratives	Descriptif
L'acteur psychologique	Personnalité de l'acteur en situation	Stratégiques et administratives	Descriptif

SOURCE : Ghertman (1985, p. 146).

¹⁸ C'est-à-dire la base budgétaire qui n'est pas remise en question chaque année.

3.7. L'indétermination des processus

Comme on a pu le constater, les décisions budgétaires sont le résultat de nombreux processus d'interactions ayant eu lieu entre divers acteurs - caractérisés par des fonctions, statuts et intérêts différents - et prenant place dans un système relativement complexe, structuré par un ensemble de règles formelles et informelles. Par ailleurs, ce système et ses acteurs s'inscrivent dans un contexte plus général qu'ils parviennent certes à influencer modestement, mais qui leur impose en retour un grand nombre de contraintes et d'obligations.

Les décisions budgétaires étant le fruit d'une série de marchandages et de compromis - qui échappent à tout acteur particulier, même si le pouvoir est inégalement réparti -, elles sont par nature indéterminées et contingentes. En effet, on relève que par rapport à un problème particulier de l'action collective, il n'y a jamais ni une seule, ni une meilleure façon de procéder, mais toujours plusieurs. C'est sans doute la raison pour laquelle il n'existe aucun modèle théorique qui nous permette de prévoir quelle sera, en fonction des circonstances données et des acteurs en présence, la réponse apportée à un problème budgétaire spécifique (par exemple, l'austérité budgétaire)¹⁹. Tout au plus, l'on pourra prévoir l'ensemble des possibles et essayer de mettre en exergue certaines régularités. Un tel constat signifie que l'étude des processus budgétaires ne peut se faire dans l'abstrait, en recourant à une quelconque rationalité a priori, mais passe plutôt par l'observation.

¹⁹ C'est sans doute la raison pour laquelle il n'existe pas de théories satisfaisantes permettant d'analyser les dépenses publiques ainsi que leurs déterminants. "Each one offers, it seems, an incomplete explanation of a complex phenomenon. Consequently, notwithstanding the numerous efforts, no comprehensive theory of public expenditure has yet been developed. The literature is, however, prolific and varied" (Premchand 1989, p. 40).

4. UN ENVIRONNEMENT BUDGÉTAIRE EN MUTATION

4.1. L'émergence d'une nouvelle réalité : l'austérité budgétaire

En période de croissance économique, la gestion budgétaire est un exercice relativement aisé. Les recettes budgétaires augmentent régulièrement, au point qu'il existe suffisamment de ressources non seulement pour développer de nouveaux projets mais également pour améliorer les programmes déjà existants. Par ailleurs, si le besoin s'en fait sentir, une augmentation des prélèvements fiscaux est toujours envisageable. Les contribuables sont en effet peu susceptibles de s'y opposer puisqu'ils voient tout de même leurs revenus disponibles croître. L'expansion économique a donc le mérite de diminuer les conflits, tant sur le plan social, économique que politique, car l'opulence permet, peu ou prou, de satisfaire chacun.

Or, au cours des vingt dernières années, l'environnement budgétaire des collectivités publiques a subi de profondes mutations. Après trente ans de croissance économique sans précédent, au cours desquels les budgets publics ont vu leurs ressources croître rapidement et de manière ininterrompue, l'on est entré, au milieu des années septante, dans une période d'austérité budgétaire. On relèvera que ce phénomène est généralisé. "Tous les pays industrialisés sont concernés, à tous les niveaux de gouvernement. Aucune des composantes du secteur public ne semble devoir y échapper : Etat central, collectivités régionales locales, sécurité sociale, entreprises publiques, tous se trouvent confrontés à ce nouvel environnement budgétaire" (Jeanrenaud et Moesen 1990, p. 5).

Les causes qui ont présidé à l'apparition de ce nouvel environnement ne sont pas qu'économiques. Certes, il y a eu l'impact néfaste des deux chocs pétroliers, lesquels ont gravement enrayé le phénomène de la croissance. Mais les problèmes économiques ont également servi de révélateur à une crise plus profonde qui couvait. Celle-ci s'exprime, sur un plan général, par une remise en question de la légitimité de l'Etat et du rôle qu'il joue dans la société et, sur un plan plus strictement économique, par le fait que l'efficacité des interventions de l'Etat est de plus en plus contestée.

4.2. Les causes de l'austérité budgétaire

4.2.1. Le ralentissement économique

Le ralentissement économique qui découla du premier choc pétrolier (1973-74) marque la rupture et apparaît comme la cause la plus évidente de l'austérité

budgétaire. Cette période est caractérisée par une chute des taux de croissance économique, un ralentissement des gains de productivité, une recrudescence du chômage et de l'inflation. Suite à la baisse des recettes (diminution de l'assiette fiscale) et à l'augmentation des dépenses (sécurité sociale, inflation), les budgets publics furent durement éprouvés. Les déficits firent leur apparition et les collectivités publiques se trouvèrent dans l'obligation d'emprunter, ce qui eut pour effet de rétrécir encore plus une marge de manoeuvre déjà étroite. En effet, par un phénomène d'éviction ("crowding out"), le service de la dette comprime les ressources disponibles pour assurer la fourniture des tâches de l'Etat. Nombreux furent les pays qui essayèrent de traiter les effets du choc pétrolier comme s'il s'agissait d'une dépression cyclique conventionnelle. Ils tentèrent de doper leur économie en créant des emplois et en diminuant la pression fiscale, considérant que l'accroissement des déficits était la conséquence normale de cette politique anti-cyclique. Les résultats ne furent pas à la hauteur des espérances. Saisis dans l'état de la stagflation, les gouvernements ne parvinrent ni à résorber le chômage ni à juguler l'inflation. Quant aux déficits publics, ils continuèrent d'exploser sans que les objectifs fixés ne soient atteints. L'idée commença dès lors à faire son chemin : après des années de relative insouciance, il devenait incontournable que les pouvoirs publics révisassent leurs pratiques budgétaires. De formidable machine permettant l'expansion gouvernementale, le budget devait se transformer en une procédure permettant de contenir, voire de restreindre, la croissance du secteur public (Schick 1990a, p. 39). Le second choc pétrolier, à la fin des années septante, accentua encore la nécessité d'une telle mutation. Les gouvernements commencèrent à instaurer, certes timidement, de nouveaux comportements : "they began to shift gears from incremental to decremental behavior. This shift in budgetary and fiscal orientation had a number of characteristics : (1) the establishment of cutback norms and guidelines; (2) the separation of of budgetary and economic policy; and (3) the translation of cutback norms into operational budgetary objectives" (Schick 1990a, p. 40). Grâce aux efforts entrepris, on observa une amélioration de la situation financière des collectivités publiques à la fin des années quatre-vingt. La confiance peu à peu regagna les esprits et l'on voulut croire que l'on était parvenu à reprendre durablement le contrôle de la situation, et ce malgré les mauvais augures lancés par quelques spécialistes. Après avoir examiné de manière détaillée la situation de divers pays occidentaux, Schick nota qu'il était prématuré de s'enorgueillir. "(...) Accolades and end self-confidence may be premature. The turnaround in public finance has been accomplished during a period of sustained economic growth. The true test of fiscal balance will come when the economies of industrialized democracies undergo cyclical weakness" (Schick 1990a, p. 38). La suite lui donne malheureusement raison. Au début des années nonante,

une nouvelle récession économique frappa de plein fouet l'économie mondiale, plongeant les finances publiques dans les difficultés que l'on sait :

4.2.2. La légitimité de l'Etat en question

Au cours de l'évolution historique de nos sociétés, le visage de l'Etat s'est profondément modifié. L'on est en effet passé d'une conception de l'Etat-gendarme, garant de l'ordre et des libertés individuelles, à celle de l'Etat-providence, assurant une palette de prestations aussi large que variée. Plusieurs théories ont été avancées pour expliquer l'émergence, puis le développement de l'Etat-providence. Il n'est cependant pas dans notre propos d'en faire le tour ici¹.

On retiendra juste que dans les manuels d'économie politique, on justifie traditionnellement l'intervention de l'Etat en recourant à la théorie des biens collectifs. Cette théorie repose essentiellement sur la distinction établie entre biens divisibles et biens indivisibles (sécurité routière, éclairage public, etc.). La caractéristique des biens indivisibles repose sur le fait que leur consommation ne peut pas être individualisée. Dans ces conditions, on comprend qu'aucun producteur privé ne veuille fournir un tel bien ou service : ne pouvant pas repérer la consommation des individus, il ne pourra donc ni les exclure ni leur faire payer un juste prix. Ainsi, le plupart du temps, seule une offre socialisée répond à la demande exprimée pour les biens indivisibles. Dans la mesure où, avec le progrès, la demande de ces biens a tendance à augmenter plus rapidement que la demande pour des biens classiques, il en résulte un accroissement de l'Etat donc de l'Etat-providence. Cette théorie recoupe celle des externalités pour laquelle le développement du marché entraîne quasi mécaniquement une prise en charge collective de toutes les lacunes du marché privé ("market failure")² : l'Etat doit

¹ Analyse marxiste contemporaine, selon laquelle l'Etat-providence est la béquille du capitalisme (par exemple, Le Pors 1977; Gough 1979); théorie économique de la bureaucratie qui considère que le développement de l'Etat est le fruit d'un processus endogène et non exogène (Niskanen 1971); théorie du marché politique qui explique la croissance du secteur public par la volonté des politiciens à satisfaire les électeurs (Tullock 1978).

² Lorsqu'on évoque les lacunes du marché, on pense principalement à la concurrence imparfaite, aux lacunes dans l'information ainsi qu'aux externalités. Le terme d'externalité désigne des bénéfices ou des coûts qui ne sont pas reflétés dans les prix du marché, et qui touchent des agents tiers sans qu'ils soient tenus de payer ou en droit de toucher un dédommagement. Sous certaines conditions, le bruit peut être un coût externe et un beau jardin un avantage externe.

compenser et corriger ces imperfections sans quoi l'économie de marché ne fonctionnerait plus aussi bien³.

Quoi qu'il en soit, force est de constater que, depuis la Seconde Guerre mondiale, l'Etat n'a cessé de se développer, jouant un rôle de plus en plus actif dans la société, au point qu'aujourd'hui beaucoup remettent en cause sa prééminence. La crise des finances publiques y est certainement pour quelque chose. Intuitivement, l'on pressent cependant que le malaise est plus profond. Une limite semble avoir été atteinte et la crise de confiance à l'égard de l'Etat peut, doit également être comprise comme la crise d'un modèle de développement supposant une organisation sociale et un système précis de rapports sociaux.

Mais pourquoi cette crise apparaîtrait-elle maintenant et pourquoi parler de crise, ce qui suppose un ébranlement assez radical ? Rosanvallon (1981) avance trois explications possibles :

- en théorie, nombreux sont les besoins que l'Etat pourrait encore satisfaire. Néanmoins, il faut bien constater que l'activité de l'Etat a permis de réduire considérablement les inégalités. Certains besoins étant satisfaits, la question des objectifs (égalité, bien-être collectif) se pose de manière plus précise. Dans ce contexte, il y a "formation d'un doute sur l'égalité comme finalité sociale. Parallèlement, la production de la sécurité et de la solidarité par l'Etat à travers de grandes interfaces apparaît plus opaque. Il y a une interrogation sur les limites de la solidarité mécanique" (p. 31);
- la croissance économique joue le rôle de lubrifiant social. En période de crise, la société est moins extériorisée et les individus ont tendance à se replier sur eux-mêmes. La question du lien social et du "pourquoi et comment vivre ensemble" se pose avec plus d'acuité;
- l'Etat-providence a toujours fait l'objet d'attaques plus ou moins virulentes. Mais une sorte de compromis social assurait son existence et sa croissance. Ce qui est nouveau aujourd'hui, c'est que ces critiques proviennent de tous les secteurs de l'opinion et non plus seulement de certains milieux libéraux. "Il y a donc modification des termes (...) du compromis keynésien, compromis sur lequel reposait l'Etat-providence depuis trente ou quarante ans" (p.32).

³ Pour plus de détails sur les biens collectifs et les externalités, le lecteur peut consulter, par exemple, Weber (1988, pp. 45-82).

Il n'est cependant pas certain qu'on assiste à une mutation profonde du système de valeurs de la société et que les individus aspirent à vivre ensemble de manière fondamentalement différente, reniant totalement les idéaux de ces dernières années et balayant les acquis obtenus jusqu'ici. Il est en revanche sûr que le contrat social doit être renégocié. En effet, il faut bien avouer que la croissance de l'Etat-providence s'est faite, dans la seconde partie du vingtième siècle, de manière quasi automatique. Sa progression n'est pas le fruit d'un mouvement social significatif, d'une rupture particulière menaçant la cohésion interne de la société. Si les mécanismes de redistribution et de solidarité ont vu leur importance s'accroître, personne ne l'a jamais délibérément décidé. Du même coup, selon Rosanvallon, le coût économique de l'Etat-providence apparaît pour tous sans véritable compensation politique. "Les prélèvements se sont accrus sans qu'il y ait eu le moindre élément symbolique de reformulation du compromis social. La réduction des inégalités qui en est automatiquement résultée apparaît ainsi moins légitime : elle n'e pas été accompagnée par une volonté ou par une parole de la société sur elle-même" (1981, p. 38).

4.2.3. L'efficacité des interventions de l'Etat mise en doute

Après la guerre, un consensus, que l'on pourrait qualifier de consensus social-démocrate, a été instauré. Marquand (1988, p. 18) décrit celui-ci de la manière suivante : "the set of commitments, assumptions and expectations, transcending party conflicts and shared by the great majority of the (...) political and economic leaders which provided the framework within which policy decisions were made". Si ce consensus a perduré durant de nombreuses années, relevons néanmoins qu'il a toujours été l'objet de critiques, notamment de la part de certains économistes. D'abord isolées, ces attaques se sont faites toujours plus nombreuses et virulentes dans le courant des années septante, au point qu'elles finirent par alimenter les débats et par inspirer les programmes politiques de ce que Franham et Horton appelle la "nouvelle droite"⁴. Ce phénomène d'"institutionnelisation" (politique) de la contestation à l'encontre du consensus social-démocrate est à replacer dans le contexte particulier qui vit son apparition : d'une part, le premier choc pétrolier éclata dans le milieu des années septante et mit en évidence la fragilité des économies occidentales ainsi que les limites des politiques anti-cycliques mises en oeuvre par l'Etat; d'autre part, la crispation qui prévalait dans les rapports est-ouest génère une certaine méfiance à l'égard de la croissance de l'Etat.

⁴ "The New Right critique of the post-war settlement is an expression of economic liberalism, anti-collectivism and elements of social authoritarianism" (Famham and Horton 1993, p. 13).

D'un point de vue économique, la critique porte essentiellement sur deux fronts : on met en cause l'efficacité des interventions de l'Etat en matière de politique de régulation macro-économique ("politique keynésienne") d'une part, et, d'autre part, en matière de fourniture des services publics.

Le keynésianisme est rejeté pour deux raisons assez différentes : certains doutent de l'efficacité des politiques préconisées alors que d'autres associent les politiques keynésiennes à la croissance du secteur public. Examinons rapidement ces deux arguments.

Les pressions des politiciens conduiraient à une utilisation asymétrique des prescriptions keynésiennes. S'il s'agit de relancer l'économie en dopant la demande globale, l'augmentation des dépenses publiques est le plus souvent privilégiée alors que l'on pourrait aussi diminuer la pression fiscale. Inversement, lorsque l'objectif est de freiner l'économie, on préfère trop souvent augmenter les impôts plutôt que baisser les dépenses. Il résulte de ce phénomène une croissance continue du secteur public. De plus, l'élimination de la contrainte d'équilibre budgétaire favoriserait la croissance des déficits, de la masse monétaire et également du rôle de l'Etat (Buchanan et Wagner 1977).

En ce qui concerne les échecs des interventions gouvernementales, on relèvera que pour les économistes néo-libéraux le libre jeu des forces du marché fait que l'économie tend toujours vers un équilibre macro et microéconomique. Grâce à la flexibilité des prix et des salaires, l'équilibre est automatiquement réalisé sur chacun des marchés. Une allocation efficace des ressources est ainsi garantie. Si l'on embrasse cette vision, il est dès lors considéré comme inopportun de manipuler la masse monétaire (critique monétariste) ou d'agir via le budget (critique des "supply-siders").

Quant à la mise en cause de l'efficacité de l'Etat dans la fourniture des services publics, elle est l'apanage de l'Ecole de Virginie, appelée également Ecole des choix publics. Cette école "a montré que la production publique n'est pas toujours efficace, et que cette inefficacité est liée aux caractéristiques du secteur étatique et aux modes de comportement de ses acteurs" (Jeanrenaud et Moesen 1990, p. 10).

On relèvera que l'école de Virginie a pour caractéristique d'adopter une approche économique classique pour analyser les décisions publiques. Ainsi, sur le marché politique, le citoyen est assimilé à un consommateur, le politicien à un producteur et les votes à de l'argent. Par analogie à ce qu'il fait sur le marché lorsqu'il consomme, le citoyen votera pour le programme qui lui permettra de maximiser son utilité, c'est-à-dire pour le programme qui satisfera le mieux ses préférences compte tenu de ce

qu'il va lui en coûter (impôts) et de ce qu'il pourra en retirer (prestations de l'Etat). Or, ce marché ne fonctionne pas très bien et l'on peut observer un certain nombre de dysfonctionnements. Cela est dû essentiellement au fait que sur le marché économique l'acteur supporte personnellement le poids de ses décisions, ce qui n'est pas le cas sur le marché politique. En conséquence, les citoyens ont parfois des revendications inconciliables - comme, par exemple, demander simultanément une baisse des impôts et une augmentation dans la fourniture des services publics - et les politiciens font des promesses inconséquentes puisqu'ils n'auront pas à en supporter le coût, celui-ci étant répercuté sur l'ensemble de la collectivité. Par ailleurs, il arrive que les politiciens ne soient pas toujours attentifs aux besoins de leurs électeurs, tout préoccupés qu'ils sont de leur carrière et des avantages qu'elle leur fournit (pouvoir, argent, prestige, etc.). Enfin, force est de constater que certaines fractions de la population sont plus écoutées que d'autres. C'est notamment le cas des groupes de pression qui parviennent à obtenir des prestations particulières au profit de leurs membres, prestations qui ne sont pas forcément compatibles avec l'intérêt général.

Certaines insuffisances sont également constatées du côté de l'offre. Selon les partisans de l'Ecole de Virginie, les fonctionnaires exercent une influence par trop importante sur les décisions budgétaires. On rappellera en effet que les fonctionnaires ne sont pas relégués dans un rôle de simples exécutants des décisions politiques. Ils participent également au processus décisionnel, en préparant les dossiers destinés aux autorités. Disposant d'un monopole informationnel, ils sont donc en mesure de biaiser l'information à leur profit, notamment s'ils souhaitent maximiser leur propre utilité. Dans leur fonction d'utilité, on trouve des variables telles que le nombre de collaborateurs attachés au service, l'importance de l'enveloppe budgétaire, la taille et le luxe des locaux, etc., bref autant d'éléments qui ont pour influence de gonfler inutilement les dépenses budgétaires et conduisent à une allocation inefficace des ressources. Par ailleurs, d'un point de vue plus pratique, il faut bien reconnaître que le secteur public n'est pas soumis à la pression de la concurrence et que les incitations à comprimer les coûts sont donc moins fortes que dans le privé.

La "nouvelle droite" s'est fortement inspirée des oeuvres des théoriciens⁵ libéraux et néo-libéraux pour construire son axiématique. Elle met l'accent sur le potentiel offert

⁵ Elle a tiré son inspiration des écrits de penseurs tels que Hayek (1944 et 1973), Downs (1957), Friedman (1962), Buchanan et Tullock (1962), Niskanen (1971), Buchanan et Wagner (1977), etc.

per l'économie de marché, laquelle économie représente l'unique voie susceptible d'optimiser la production et la distribution des biens et des services au sein d'une société. En principe, elle condamne toute intervention publique⁶, invoquant les effets pervers de l'Etat-providence. Les plus importants d'entre eux sont au nombre de trois :

- l'Etat-providence créerait la dépendance personnelle et affaiblirait le sens des responsabilités des individus;
- il nuirait à l'indépendance et à la liberté, en restreignant les possibilités de choix. En effet, l'Etat produit ce qu'il pense que les gens veulent. Or, cela ne correspond pas toujours à ce qu'ils désirent réellement;
- enfin, il affaiblirait l'économie, en s'accaparant des ressources qui seraient mieux utilisées autrement et en muselant l'esprit d'entreprise.

Même si l'on ne partage pas ces vues, les critiques formulées à l'encontre de l'Etat-providence ont eu néanmoins le mérite de mettre en évidence le coût des interventions publiques. Désormais, il n'est plus tellement de mise de défendre une option tout Etat ou tout marché. Il s'agirait plutôt de définir la combinaison idéale entre ces deux modes de production, compte tenu des avantages et des inconvénients que présente chacun d'eux. Pour Seldon (1990), "The choice is between two imperfect approaches - the political process and the market process, between politics and markets, between the political and the commercial ethic - rather than between two imperfect systems, since both are necessary. But the mix can differ widely between the minimum use of government, which I describe as capitalism, and the maximum use of government and the minimum use of the market, which I define as socialism".

4.3. Analyse de la situation helvétique

A l'instar de ce qui se passe dans les démocraties industrialisées, le secteur public helvétique est également la cible de nombreuses critiques⁷. Celles-ci se révèlent cependant un peu moins virulentes qu'ailleurs. L'explication est sans doute à

⁶ Relevons qu'en ce qui concerne le rôle de l'Etat les opinions sont nuancées. Certains pensent en effet que l'Etat doit fournir des prestations, mais de manière modérée et uniquement celles qui sont jugées comme absolument indispensables. Mais quelles sont les prestations qu'il s'avère impératif de fournir ? C'est précisément ce point-là qui est à la source de différends.

⁷ A cet égard, relevons qu'au début des années nonante un grand parti de notre pays avait pour slogan "Moins d'Etat".

rechercher dans le fait que l'emprise du secteur public est restée relativement limitée dans notre pays. Ainsi, même si la quote-part des administrations publiques⁸ a triplé au cours du 20^e siècle, elle reste encore parmi les plus basses des pays de l'OCDE. Conséquence, vraisemblable, de cet état de fait : si la contestation idéologique de l'Etat-providence existe bien en Suisse, on a surtout l'impression que son ampleur varie en fonction de l'état objectif des finances publiques. Quand tout va bien, les critiques ont tendance à s'estomper. En revanche, lorsque la situation se détériore, elles resurgissent vigoureusement.

En ce qui concerne la quote-part des administrations publiques, on observe une forte augmentation au début des années septante. Sous l'impulsion de la croissance économique des années soixante, de nombreux travaux d'infrastructure (réseau routier notamment) ont été entrepris et la sécurité sociale a été développée. En 1970, la quote-part se montait à 22,4% pour passer, en 1975 déjà, à 27,2%. Quant aux années quatre-vingt, elles virent une stabilisation de la quote-part aux alentours de 27-28%⁹. Une des raisons essentielles de ce phénomène consiste dans les efforts entrepris pour rééquilibrer les finances publiques après les déficits conjoncturels et structurels des années septante, lesquels efforts se sont conjugués avec un dynamisme plus modéré des recettes dont la croissance a été contenue par des mesures d'indexation des barèmes (lutte contre la progression à froid) et par la réticence des contribuables à approuver des augmentations de taux d'imposition (Schoenenberger et Zerlin-Nejadan 1994, p. 49). Relevons cependant que, depuis 1990, la quote-part augmente continuellement. Le cap des 30% fut franchi en 1992 et, en 1993, la quote-part s'éleva à 31,2%.

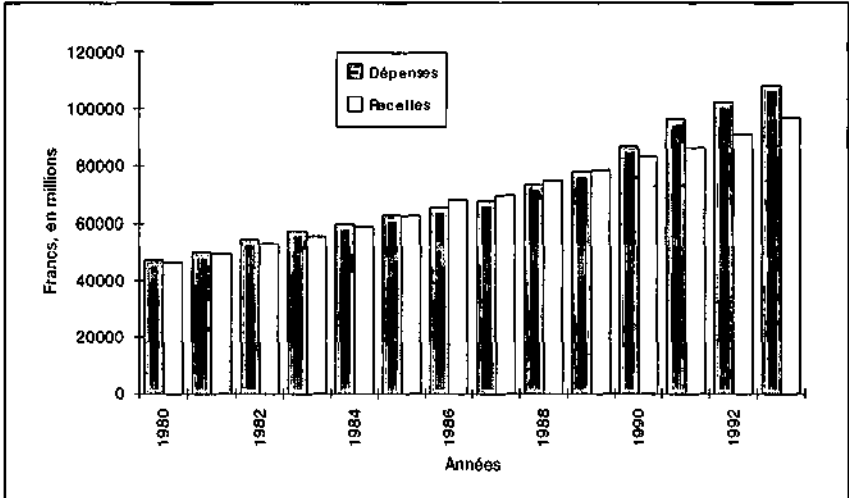
Examinons à présent la situation des finances publiques au cours de ces dernières années. La décennie quatre-vingt s'ouvrit sur un léger déficit (776 millions de francs, soit 0,5% du PIB). Celui-ci continua à perdurer jusqu'en 1985, après avoir connu un pic en 1983 (1'906 millions, soit 0,9% du PIB). Grâce à l'effet conjugué des efforts entrepris pour rééquilibrer les finances publiques et de la croissance économique, les chiffres entrèrent dans le noir en 1986, avec un excédent de 2'669 millions de francs. Quoique décroissant, celui-ci se maintint jusqu'en 1989. En 1990, les comptes renouèrent avec le rouge et la situation se détériora très rapidement : de

⁸ Dépenses consolidées de tous les niveaux administratifs (Confédération, cantons et communes), exprimées en % du produit intérieur brut (PIB).

⁹ Valeur maximum de 28,2% en 1983 et valeur minimum de 26,6% en 1987.

3'453 millions de francs en 1990, le déficit passa à 11'929 millions de francs¹⁰ en 1992, pour redescendre, très légèrement, en 1993 (11'289 millions).

Graphique 4-1 Evolution des recettes et des dépenses de l'ensemble du secteur public suisse; de 1980 à 1993



Comme on peut le constater sur le graphique, l'accroissement du déficit s'explique par un différentiel de croissance entre les recettes et les dépenses. En effet, même si les dépenses continuèrent de croître, ce fut dans une proportion moindre que les dépenses. A l'apparition de déficits dans les années nonante, l'on peut trouver deux explications : d'une part, on peut supputer que, suite aux bons résultats enregistrés de 1986 à 1989, les efforts destinés à mieux maîtriser la gestion des budgets publics se sont relâchés et, d'autre part, on ne peut que constater que, début nonante, la Suisse fut touchée de plein fouet par une nouvelle récession. Parallèlement, on observe un accroissement inquiétant de l'endettement des collectivités publiques. Si, en 1990, la dette cumulée des trois échelons publics représentait 31,9% du PIB -ce qui est déjà considérable -, elle équivalait, en 1993, à 43,8%.

¹⁰ Ce qui représenta 3,5% du PIB. A cet égard, on rappellera que l'Union européenne fixe pour ses membres un rapport maximal de 3,0%.

5. LES STRATEGIES À DISPOSITION POUR GÉRER L'AUSTÉRITÉ BUDGÉTAIRE

5.1. Définition de la stratégie

Par stratégie, l'on entend la formulation et la mise en place d'un ensemble de mesures coordonnées permettant d'atteindre, à plus ou moins long terme, un objectif déterminé. Dans le cas qui nous intéresse, cet objectif consiste à mieux maîtriser la gestion du budget.

Relevons que l'on oppose fréquemment les notions de stratégie et de pratique. Si la pratique est le fait de suivre certaines procédures, certaines règles d'action, la stratégie quant à elle se réfère plutôt à cette action à proprement parler. Elle se situe donc à un niveau plus global et s'insère dans une perspective temporelle plus large, par opposition à la pratique qui prend place dans le concret et le quotidien. Concédonsons néanmoins que la limite entre stratégie et pratique s'avère quelquefois floue, tant il est vrai, qu'avec le temps, certaines stratégies peuvent se muer en pratiques. Même si la distinction peut sembler à d'aucuns arbitraire ou superfétatoire, notons que l'essentiel de notre attention se portera sur la problématique des stratégies.

5.2. Facteurs déterminant le choix d'une stratégie

En théorie, le choix d'une stratégie destinée à résoudre un problème particulier découle d'un processus à la fois simple et rationnel. Il suffit en effet d'examiner soigneusement la situation et, compte tenu des priorités fixées par le gouvernement, d'apprécier les stratégies retenues à la lumière de différents critères, tels, par exemple, leur efficacité, leur coût de mise en oeuvre, leur durabilité et leur impact intrabudgétaire. Suivie rigoureusement, une telle démarche permet généralement d'identifier une stratégie ou une combinaison de stratégies qu'il ne restera désormais plus qu'à mettre en oeuvre. Malheureusement, si la théorie a la vertu de satisfaire les exigences de l'esprit, elle s'accommode en revanche fort mal de la complexité du réel. Le choix d'une stratégie n'est jamais le produit d'une rationalité et il ne peut l'être d'ailleurs dans un système démocratique. Sans le taxer d'irrationnel - ce sont des limites que nous ne franchirons pas - sachons néanmoins qu'il prend place dans un contexte de rationalité limitée. Une telle situation n'est évidemment pas le fruit de la volonté. Elle s'explique par la multiplicité, la complexité et l'interpénétration des facteurs déterminant le choix d'une stratégie. Schématiquement, trois types d'influences majeures peuvent être distingués, soit :

- le contexte général qu'on peut également appeler environnement;

- le cadre particulier et les règles le structurant;
- et, enfin, les acteurs évoluant au sein du système.

Le **contexte général** est caractérisé par ce qu'on pourrait qualifier de "tendances lourdes" de la société. Pour illustrer notre propos, citons, par exemple, les facteurs géopolitiques, le rapport entre population et ressources, la conjoncture économique ou, encore, la nature et les spécificités des conduites et mentalités collectives, notamment le rôle et les fonctions conférés à l'Etat par la société. Dans cette perspective, les facteurs suivants peuvent modeler le choix d'une stratégie plutôt qu'une autre :

- la situation économique du pays, respectivement de la région;
- le volume et la structure de la population;
- l'ampleur des dépenses non discrétionnaires¹;
- les traditions budgétaires de la commune, comme, par exemple, une longue tradition de soutien aux arts et à la culture;

etc.

Par **cadre particulier**, on entend le cadre constitué par la juxtaposition de deux sous-systèmes, le sous-système politique - lui-même scindé en deux - et le sous-système administratif. Un certain nombre de **règles** juridiques et administratives, sur lesquelles viennent se greffer des règles informelles, structurent le jeu politique et la gestion du quotidien. Ce contexte particulier ainsi que les règles qui l'animent ont un impact considérable sur le choix d'une option stratégique. Pensons notamment à des facteurs tels que :

- la situation financière objective de la commune;
- le positionnement dans le calendrier électoral;
- la coloration politique du législatif et de l'exécutif;

¹ On intègre sous l'étiquette de dépenses non discrétionnaires les dépenses sur lesquelles la collectivité publique a un pouvoir d'action très limité. Deux types de dépenses composent les dépenses non discrétionnaires : premièrement, les dépenses qui sont imposées par les niveaux supérieurs de gouvernement (Confédération et canton) et, deuxièmement, les dépenses qui découlent de l'existence d'un droit, pour les bénéficiaires, à recevoir certaines prestations ou montants.

- la distribution des rôles entre les politiques et les fonctionnaires ainsi que la nature de leurs rapports (confrontation, coopération ou soumission);
- la culture administrative;

etc.

Entin, des **acteurs** prennent place au sein du système précité. Purs produits de ce système, ce sont néanmoins eux qui l'animent, lui prêtent vie. Ainsi, ils essayeront de se jouer des contingences afin de promouvoir les options qu'ils jugent les plus favorables à leurs intérêts. Sans être totale, leur influence sur le choix d'une stratégie n'est donc pas négligeable. Certes, tous ne sont pas dotés des mêmes ressources, la fonction formelle et le statut, par nature informel, débouchant sur un accès à l'information et une marge décisionnelle différenciés. Ainsi, le résultat se trouvera grandement affecté par la nature et le nombre des différents groupes en présence ainsi que par leurs pouvoirs respectifs.

Tous les éléments constitutifs du système - contexte général, cadre particulier et règles le structurant, acteurs - sont reliés entre eux par de multiples et subtiles interactions. Compte tenu de la complexité du processus décisionnel débouchant sur le choix d'une stratégie, il est donc difficile de prévoir la nature des solutions qui seront adoptées pour résoudre un problème particulier.

On notera que, en sus d'être peu satisfaisante pour l'esprit, l'apparente irrationalité ou la rationalité limitée des processus décisionnels pose des problèmes supplémentaires dans un contexte d'austérité budgétaire. En effet, des études réalisées dans le domaine de la psychologie sociale démontrent que les réactions négatives suscitées par une petite coupe budgétaire sont beaucoup plus importantes que les réactions positives générées par une augmentation de même ampleur, ce qui signifie qu'il est attribué une valeur plus grande à une perte qu'à un gain². Les mesures d'austérité étant plus controversées que toutes autres, il serait dès lors indispensable d'accorder une attention toute particulière aux facteurs explicatifs de leur genèse, et ce même si cela représente une tâche difficile. A ce propos, on

² Ces considérations relèvent de la théorie prospective. Selon les tenants de cette théorie, les individus attribuent une valeur aux pertes et aux gains par rapport à un point de référence, ce qui représente une contradiction avec la théorie économique qui postule que les gens maximisent leur utilité. Le point de référence est généralement le statu quo. Dans cette perspective, la théorie prospective suggère que les valeurs correspondant à des écarts négatifs par rapport au point de référence sont plus élevées que celles qui concernent des écarts positifs, et ce même si ceux-ci sont d'égale ampleur. Les chefs de file de cette théorie sont Kahnemann et Tversky (voir, par exemple, 1979).

relèvera que cela devrait être prioritairement du ressort des politiques. Afin de favoriser l'acceptabilité de mesures impopulaires, il serait opportun d'expliquer au public les raisons qui ont procédé à un tel choix ainsi que les effets escomptés.

Quant aux théoriciens quels qu'ils soient - politologues, sociologues, psychologues, économistes, etc. - relevons qu'ils ont également un rôle à jouer, et ce même s'ils ne parviendront sans doute jamais à mettre sur pied un modèle explicatif et prédictif totalement satisfaisant. Ainsi, en analysant finement la réalité, ils seront en mesure de dégager des régularités, des tendances, des contradictions, bref autant d'éléments susceptibles de mieux faire comprendre le réel et de l'expliquer, du moins partiellement.

5.3. Typologie des stratégies proposées

Une commune disposée à améliorer sa maîtrise budgétaire peut recourir à une palette de stratégies aussi diverses que variées. Certes, toutes ne présentent pas le même intérêt. Ainsi, l'implantation de certaines stratégies est plus coûteuse que d'autres. Leur efficacité est également variable. Si certaines parviennent à atteindre l'objectif fixé, d'autres en revanche présentent surtout l'avantage, aux yeux des politiques, de donner l'illusion que quelque chose est entrepris. Par ailleurs, il convient de remarquer que certaines stratégies ont l'inconvénient de générer des coûts indirects, lesquels apparaîtront soit sous un autre poste budgétaire, soit dans un horizon temporel plus lointain. Or, dans un tel cas, il peut arriver que le bilan de l'opération soit globalement négatif³.

Dans ce chapitre, nous allons examiner successivement une trentaine de stratégies susceptibles d'être utilisées par les collectivités publiques locales. A ce propos, on relèvera que le choix de ces stratégies fut largement conditionné par certaines contraintes qui pesèrent sur l'enquête menée dans les communes de Suisse romande. Au terme de celle-ci, nous souhaitons notamment être en mesure de tirer des comparaisons avec d'autres enquêtes similaires réalisées à l'étranger.

Avant d'aborder les stratégies l'une après l'autre, il nous a paru pertinent de structurer la présentation ainsi que la réflexion future en mettant sur pied une typologie des stratégies. Celle-ci est présentée au tableau 5-1.

³ Par exemple, le fait de ne pas entretenir les bâtiments peut, à la longue, déboucher sur des dépenses de rénovation coûteuses.

Tableau 5-1 Stratégies par type

<p>Stratégies visant une augmentation des ressources</p> <ul style="list-style-type: none"> • Augmentation des impôts communaux • Augmentation des taxes communales • Augmentation du prix des prestations communales facturées aux usagers • Actions en vue de favoriser une utilisation plus intensive des services et équipements payants • Vente de biens ou d'actifs • Augmentation de la dette pour éviter une augmentation des impôts • Demandes de contributions supplémentaires à d'autres communes pour financer des prestations dont profitent leurs habitants
<p>Stratégies visant une diminution des dépenses</p> <ul style="list-style-type: none"> • Reports de paiements sur l'exercice suivant • Etalement des amortissements • Diminution des dépenses pour l'entretien du patrimoine communal • Réduction des dépenses d'équipement • Diminution des frais généraux • Amélioration de la gestion de la trésorerie • Recherche de meilleures conditions pour les achats et les marchés passés par la commune (appel d'offres à plusieurs fournisseurs, etc.) • Diminution proportionnelle des crédits budgétaires de tous les services • Diminution des crédits budgétaires de certains services seulement en fonction des priorités de la commune • Suppression de certains services ou diminution des prestations fournies • Réduction du personnel (départs naturels non remplacés, licenciements) • Blocage du personnel • Blocage des salaires réels
<p>Stratégies visant à accroître la maîtrise du processus budgétaire</p> <ul style="list-style-type: none"> • Fixation d'un plafond à la croissance annuelle des dépenses (par exemple, le taux de renchérissement plus un pourcentage de croissance réelle à définir) • Dans la phase de préparation du budget, consacrer plus de temps à l'analyse des demandes provenant des services et introduire une procédure de sélection plus rigoureuse • Remettre en question périodiquement la totalité du budget de chaque office et non uniquement l'accroissement par rapport à l'exercice précédent afin de découvrir les crédits qui figurent eu budget par inertie (principe du budget basé zéro) • Mise en place d'une comptabilité analytique de façon à connaître le coût réel des services offerts à la commune • Mise en place d'un contrôle de gestion (ce qui implique la fixation d'objectifs et le contrôle de leur réalisation par l'intermédiaire d'un tableau de bord)

<p>Stratégies visant une augmentation de la productivité</p> <ul style="list-style-type: none"> • Augmentation de la productivité des services par l'introduction de technologies propres à économiser du personnel • Appel à un consultant externe pour qu'il analyse le fonctionnement de l'administration communale et qu'il propose des mesures permettant à la commune de fournir les mêmes prestations à moindre coût • Rémunération et promotion du personnel communal fondées sur le mérite • Augmentation de la productivité des services par une meilleure gestion
<p>Stratégies concernant les modes de fourniture des services</p> <ul style="list-style-type: none"> • Participation à des syndicats intercommunaux • Participation à des sociétés d'économie mixte • Sous-traitance de certains services à d'autres collectivités publiques • Sous-traitance de certains services à des entreprises privées • Mise en concurrence, chaque fois que cela est possible, des services de la commune avec ceux des entreprises privées et attribution de la tâche à celui qui propose le meilleur service au prix le plus bas • Incitation au développement du bénévolat et à l'intervention des associations
<p>Stratégies visant à agir sur l'environnement</p> <ul style="list-style-type: none"> • Actions en vue de favoriser l'implantation de nouvelles activités économiques • Actions en vue de favoriser la stabilisation ou la croissance de la population communale

Nous sommes cependant tout à fait conscients que le choix opéré ne satisfera pas tout le monde. En effet, d'aucuns considéreront que certaines stratégies abordées sont redondantes, d'autres superflues ou qu'il manque, au contraire, certaines options importantes.

On remarquera encore que l'attention accordée à chacune des stratégies présentées varie selon l'importance, certes toute subjective, que nous leur avons attribuée.

5.4. Stratégie visant une augmentation des ressources

Les stratégies énumérées sous cette catégorie ont la caractéristique de venir immédiatement à l'esprit lorsqu'il s'agit de trouver les moyens d'augmenter les ressources du secteur public. On verra néanmoins que, contrairement à ce que l'on aurait pu imaginer de prime abord, elles ne sont pas forcément faciles à mettre en œuvre et, surtout, elles n'offrent pas toujours un potentiel de recettes très élevé.

Les **impôts directs**⁴ constituent la principale source de financement des communes, puisque leur part dans le total des recettes atteignait 50% en 1990 (AFF, Finances publiques en Suisse, 1992). Cette source de revenus présente cependant l'inconvénient d'être sensible aux variations conjoncturelles. Or, c'est précisément en période de difficultés économiques, lorsque les charges ont tendance à s'accroître, que la source tarit. Une augmentation de la fiscalité s'avérerait néanmoins peu judicieuse dans la mesure où elle entraverait la relance. Relevons par ailleurs que le prix politique est élevé pour ceux qui prennent la décision d'accroître les taux d'imposition, cette mesure étant mal acceptée.

Quelles que soient les circonstances - déficit structurel ou désirs d'accroître l'offre publique -, la fiscalité est un instrument difficile à gérer. En effet, si chacun s'accorde pour affirmer que le système doit être équitable, nul ne s'entend pour définir ce qui, précisément, est équitable. Chaque citoyen doit contribuer selon une "part juste" aux dépenses de l'Etat. Mais qu'est-ce qu'une part juste ? La réponse différera selon l'approche adoptée. Ainsi, selon l'approche qui souscrit au *principe de l'équivalence*, chacun doit payer conformément aux bénéfices qu'il retire des activités de l'Etat. Selon une autre approche, soit celle qui adopte le *principe de la capacité contributive*, la distribution de la charge fiscale entre les agents économiques doit être réalisée selon la capacité économique de chacun. La fiscalité est alors considérée indépendamment de la structure des dépenses et de la répartition des bénéfices.

Ces principes ne sont ni aisément interprétables, ni faciles à mettre en oeuvre. En effet, la première approche suppose que l'on parvienne à mesurer les bénéfices et à identifier ceux qui les reçoivent. Quant à la seconde, elle implique que l'on définisse les critères nécessaires à l'évaluation de la capacité économique. Les communes s'inspirent donc plus de ces principes qu'elles ne les appliquent. Ils mettent cependant en relief les enjeux liés à la fiscalité, en ce sens qu'une augmentation des impôts modifie la répartition des charges et des bénéfices. Or, si l'accroissement des charges est aisément perceptible, il n'en va pas de même de la modification des avantages. En conséquence, l'augmentation des impôts est une proposition mal acceptée par la population et rares sont les partis politiques qui en font leur cheval de bataille. Ce d'autant plus que depuis quelque temps l'on assiste à une crise plus ou moins larvée de l'Etat-providence et qu'un plafond psychologique semble avoir

⁴ Impôts sur le revenu et la fortune des personnes, sur le rendement et le capital des sociétés, sur les gains en capital, les mutations et transactions immobilières, sur les successions et donations et impôts fonciers.

été atteint en matière de fiscalité directe. Par ailleurs, l'augmentation des impôts peut également avoir des effets pervers : exode des gros revenus, départ de certaines entreprises, etc. En conséquence, cette mesure n'est pas toujours aussi lucrative que ce qu'on pourrait en attendre a priori. La prise en compte de ces effets pervers explique partiellement le fait que les augmentations d'impôts touchent de préférence les salariés moyens, d'une part parce qu'ils constituent le gros de l'assiette fiscale et que cela rapporte plus et, d'autre part, parce qu'il s'agit, en quelque sorte, d'une population captive. Il est clair que dans de telles circonstances, la mesure semble encore moins acceptable politiquement.

Ces quelques considérations nous amènent à aborder les mesures qui consistent à augmenter les taxes et le prix des prestations facturées aux usagers⁵. On rappellera tout d'abord que les taxes ou contributions sont toujours prélevées en contrepartie d'une prestation de l'Etat. "Elles servent à financer des prestations spécifiques tangibles (contrôle technique des voitures, du chauffage) ou de nature strictement administrative (mise à disposition d'un document, accord d'une autorisation). L'existence de cette réciprocité confère aux taxes et contributions une certaine analogie avec les prix ou tarifs; toutefois elles s'en distinguent nettement car, comme l'impôt, elles reposent sur le pouvoir de l'Etat d'imposer la prestation" (Weber 1988, p. 126).

Il résulte de la nature propre des taxes et contributions qu'une mesure visant à introduire leur augmentation est vraisemblablement plus facile à mettre en oeuvre qu'un accroissement des impôts directs. Trois raisons peuvent être invoquées :

- la contre-prestation offerte par l'Etat étant visible et l'avantage qui en résulte identifiable, une augmentation des taxes ou du prix des prestations est plus facile à faire passer auprès du public;
- dans certains cas, il est possible d'échapper à la taxe ou à la contribution. Il suffit pour cela de renoncer à la prestation, ce qui n'est évidemment possible que quand celle-ci est échangée sur une base volontaire⁶;
- le fardeau de la charge supplémentaire peut sembler plus dilué, car les montants sont souvent faibles et payés à plusieurs reprises.

⁵ On se réfère ici aux taxes et contributions, lesquelles peuvent avoir des appellations fort diverses : émolument, patente, permis, droit, redevance, contribution, ...

⁶ On relèvera cependant que le recours à certains services publics assortis de taxes ou de contributions est souvent obligatoire de sorte qu'elles s'apparentent plus à un impôt qu'à un prix.

Bref, l'augmentation des taxes ou des prix des prestations rencontrent souvent moins d'opposition, et ce malgré son caractère pas toujours très social, puisque chacun paye le même montant quels que soient ses moyens.

Les actions en vue de favoriser une utilisation plus intensive des services et équipements payants constituent une mesure simple et relativement facile à introduire. En un sens, il paraît normal que le secteur public, par analogie au privé, fasse du marketing en vue de promouvoir ses activités (service dentaire scolaire, crèches, etc.) ou ses équipements (piscines, salles de gymnastique, etc.). Néanmoins, pour que la démarche soit opportune, il convient de respecter certaines conditions : d'une part, il faut que les capacités de production du service promu ou les capacités d'accueil de l'équipement soient surnuméraires et, d'autre part, que le bénéfice escompté soit plus élevé que le prix de la campagne publicitaire.

En ce qui concerne la **vente de biens et d'actifs**, on relèvera qu'il s'agit, pour une commune, d'une mesure de portée relativement limitée. En effet, à l'exception de quelques cas particuliers (eau, électricité, par exemple), la production et la commercialisation de biens ne font pas partie des tâches généralement dévolues à une collectivité publique locale. En conséquence, si vente de biens il doit y avoir, il s'agira vraisemblablement de produits dérivés, c'est-à-dire résultant indirectement d'une activité de l'Etat : vente de vieux papier et de verre, de produits agricoles ou forestiers, etc. En ce qui concerne la vente d'actifs, il convient d'établir une distinction entre le patrimoine administratif et financier. Le patrimoine administratif englobe l'ensemble des actifs nécessaires à la réalisation des tâches administratives fixées dans la législation. Son affectation est donc durable et il est, en principe, inaliénable. Une exception peut néanmoins être prévue si la collectivité publique envisage de privatiser ou de sous-traiter un service, auquel cas elle pourra décider de vendre les équipements y relatifs. La situation est, en revanche, différente pour le patrimoine financier, lequel comprend tous les biens dont la collectivité peut disposer selon des principes commerciaux. "Le critère d'aliénabilité est déterminant. Des biens sont réalisables (patrimoine financier) quand ils sont cessibles sans porter atteinte à un engagement légal de droit public, c'est-à-dire sans nuire à l'accomplissement de tâches publiques (par exemple disponibilités)" (Conférence des directeurs cantonaux des finances 1978, p. 57). La vente d'actifs est donc limitée. Par ailleurs, quand elle concerne de grands montants (immeuble locatif, parcelle, etc.), elle est soumise en votation.

Pour disposer de nouvelles ressources, une commune peut également choisir d'augmenter sa dette. A cet égard, on fera remarquer qu'un accroissement de la dette ne se justifie que pour financer des dépenses d'investissement⁷. Ceci résulte du fait que les dépenses de fonctionnement procurent des avantages immédiats et qu'il serait aussi inefficace qu'inéquitable d'en reporter le paiement à une période future, via l'emprunt. Même destiné à financer des investissements, le recours à l'emprunt pose quelques problèmes. On rappellera en effet que les intérêts figureront dans le compte de fonctionnement, ce qui implique qu'ils soient payés pendant plusieurs années par des recettes courantes ou une baisse éventuelle d'autres dépenses. Dans les deux cas cependant, le budget perd de sa flexibilité parce qu'une part supplémentaire de ses ressources est orientée contractuellement, et cela pour plusieurs années. Par ailleurs, la commune doit considérer si elle est en mesure de supporter une augmentation de son endettement. Au delà de certaines limites institutionnelles à l'endettement⁸, il en existe d'autres de nature financière. Ainsi, lorsque les intérêts de la dette commencent à absorber une part trop importante des recettes fiscales ordinaires⁹, la situation devient dangereuse et il vaut mieux renoncer. Enfin, les implications de l'endettement dépassent également ces simples considérations financières. Selon Weber (1988, pp. 174 et 175), il "permet une politique plus laxiste en matière de dépenses publiques que ne l'autorise l'impôt, ce qui risque d'avoir (/) pour conséquence une extension du secteur public qui n'est pas justifiée économiquement, ni désirée politiquement".

La stratégie qui consiste à **demande des contributions supplémentaires é d'autres communes pour financer les prestations dont leurs habitants profitent** fait clairement référence à la compensation des externalités géographiques. En effet, dans certaines communes jouant le rôle de centre, la gamme de services publics¹⁰ ne satisfait pas seulement les résidents mais également de nombreuses personnes habitant en dehors des limites territoriales de la localité. Les consommateurs des services publics sont dès lors bien plus nombreux que les contribuables qui les financent effectivement et il y a donc transfert de revenus du centre vers la périphérie. Au niveau de l'allocation des

⁷ Le nouveau modèle de comptes est plus restrictif encore puisque seules les dépenses d'investissement après déduction des amortissements peuvent être financées par l'emprunt.

⁸ Par exemple : obligation de financer le service de la dette par les ressources fiscales ordinaires tout en maintenant l'équilibre du compte de fonctionnement.

⁹ Selon Weber (1988, p. 176), l'endettement devient exagéré à partir de 20%.

¹⁰ Il s'agit notamment des services culturels, des équipements sportifs, des aires de loisirs, etc.

ressources, les externalités géographiques ont des conséquences négatives, puisqu'elles conduisent à une offre généralement trop faible de services publics. Pour la commune-centre, il s'avère indispensable d'entreprendre des négociations avec les communes avoisinantes, notamment lorsque l'exclusion n'est pas possible ou qu'elle coûte trop cher. Il faut néanmoins, pour que la mesure en vaille la peine, que les coûts de transaction soient inférieurs aux montants qui seront ainsi touchés. Or, l'identification précise des bénéficiaires et l'évaluation monétaire des avantages ne constituent pas une tâche aisée. En revanche, s'il s'agit juste d'augmenter les compensations qui ont déjà été accordées, on peut imaginer que la procédure soit plus simple du point de vue administratif. Néanmoins, la commune-centre devra inévitablement affronter les résistances mises en œuvre par les communes de l'agglomération. À cet égard, on remarquera qu'il est plus facile d'obtenir une péréquation des charges satisfaisante pour la commune-centre lorsque la prestation du service est rendue obligatoire par une loi. En revanche, s'il s'agit d'un service produit sur une base volontaire (par exemple un théâtre), la situation se complique. Pour obtenir une compensation qui couvre le coût complet, la commune devra éventuellement renoncer à une partie de son autonomie, en attribuant aux autres communes le droit de participer aux décisions.

5.5. Stratégies visant une diminution des dépenses

Pour réduire les dépenses d'une collectivité publique, plusieurs stratégies sont à disposition des autorités. Si toutes poursuivent le même but, ces stratégies diffèrent entre elles, notamment du point de vue de l'efficacité. Avant de procéder à un choix, il s'avère indispensable de considérer plusieurs paramètres, en l'occurrence :

- la nature de la mesure. S'agit-il d'une réelle économie (diminution de la compensation des salaires ou des pensions) ou d'une mesure purement cosmétique (report de charges sur l'année suivante) ?
- la durabilité des effets. La mesure a-t-elle un impact temporaire (différer des dépenses d'entretien) ou, au contraire, développe-t-elle des effets durables (diminuer la qualité d'un service, par exemple l'éducation, en augmentant le nombre d'enfants par classe) ? Dans ce dernier cas, les économies dégagées sont-elles permanentes ou diminuent-elles¹¹ avec le temps ?

¹¹ C'est ce que Tarschys (1984, p. 247) appelle, dans sa typologie des dépenses, "the vanishing cut".

- l'impact intrabudgétaire¹² et, plus particulièrement, l'apparition de charges supplémentaires à moyen ou long terme¹³.

Il est clair cependant que, dans la réalité, le choix d'une stratégie ne repose pas toujours sur une appréciation formelle de son efficacité. Bien au contraire, de nombreux autres facteurs interviennent dans la décision : visibilité et acceptabilité de la mesure, nature et force des intérêts en jeu, proximité ou non des prochaines élections, etc.

A présent, examinons de manière plus détaillée diverses stratégies supposées réduire les dépenses. Celles-ci ont été classées en quatre grandes catégories : les tactiques d'hibernation, les stratégies de l'évidence, les mesures radicales et celles concernant le personnel administratif.

5.5.1. Les tactiques d'hibernation

Par tactiques d'hibernation, on entend toutes les mesures qui présentent l'avantage, du moins pour la classe politique, de repousser les problèmes à demain. Parmi elles, **le report de paiements sur l'exercice suivant**. Remarquons que cette manière de procéder relève plus du funambulisme budgétaire que d'une véritable stratégie. De plus, cette mesure n'a qu'une portée pratique limitée puisqu'elle a juste pour effet de repousser les problèmes à l'année suivante.

Elle traduit cependant une grave désinvolture dans la gestion des ressources publiques, puisqu'elle est la conséquence d'un comportement qui consiste à dépenser aujourd'hui et à payer demain, pour autant que l'argent soit là ... Par ailleurs, le report de paiements a pour inconvénient de fausser les débats relatifs au budget de l'année qui supporte effectivement les charges, ce qui n'est en soi pas admissible. Peu efficace, cette pratique semble néanmoins être adoptée de manière occasionnelle. Ainsi, dans le canton du Valais, ce sont quelques 43 millions de francs de travaux exécutés en 1993 qui ont été reportés sur l'exercice 1994, ce qui

¹² Par exemple, une diminution des dépenses de prévention de la délinquance peut engendrer une augmentation des frais liés à l'emprisonnement.

¹³ Si la maintenance a été négligée, les charges d'investissement qui en résulteront à moyen ou long terme seront considérables. C'est ce que Tarschys (1984, p. 247) appelle "the boomerang cut".

provoqua, en juin 1994, des débats houleux au Grand Conseil¹⁴. Par ailleurs, indépendamment des problèmes budgétaires qu'elle pose, une telle pratique peut avoir des conséquences assez graves sur l'économie de la région concernée. Ainsi, "la Commission des finances du canton du Valais relève que des études et travaux de l'ordre de 17 millions ont été menés sans les moyens de payer les entreprises et bureaux dans les délais" (Nouveau Quotidien, 26.6.94). Enfin, on rappellera que dans le droit privé, ces manquements aux principes comptables sont sanctionnés pénalement.

L'étalement des amortissements constitue également un exemple de ces mesures sommaires et artificielles qui, si elles font illusion momentanément, n'ont pas la vertu d'améliorer la situation budgétaire d'une collectivité publique à terme et en profondeur. En effet, dans ce cas comme dans le précédent, il s'agit uniquement de différer le paiement, tout en espérant qu'une hypothétique amélioration permette de faire l'économie de la recherche d'une solution. On relèvera que, tant sur les plans économique qu'administratif, une telle pratique n'est pas justifiable. En effet, l'amortissement comptable doit correspondre à la dépréciation économique effective des équipements. Qui plus est, afin de favoriser l'établissement de comparaisons diachroniques et synchroniques, notamment au niveau des collectivités publiques locales, la Conférence des directeurs cantonaux des finances a recommandé l'introduction d'un système d'amortissements fixes (1978, p. 75). Par ailleurs, il convient d'encourager les collectivités publiques à gérer, dans la mesure du possible, leurs affaires comme des entreprises privées ce qui suppose qu'une attention toute particulière soit portée sur le coût des activités. Dans cette perspective, il est donc important que les taux d'amortissement correspondent à la durée d'utilisation des équipements, de manière à ce que les charges enregistrées dans le compte de fonctionnement se rapprochent des coûts effectifs. En outre, à l'instar de Dafflon, on rappellera que "la répartition du financement fiscal de l'investissement sur les années d'utilisation, selon le principe du "pay-as-you-use finance", satisfait l'objectif d'équité entre les générations" (1994, pp. 74-75).

Contrairement aux deux mesures précédentes, la **diminution des dépenses pour l'entretien du patrimoine communal** permet effectivement d'économiser quelques ressources. Il paraît assez évident que les autorités pensent très rapidement, en cas

¹⁴ Selon un article paru dans le Nouveau Quotidien (26.6.94), si tous les secteurs de l'Etat sont touchés, la palme revient au Département des travaux publics. Ainsi, des 38 millions du budget du Service des ponts et chaussées, 26 millions (soit 68%) ont été mangés par les reports. Si bien que le service ne dispose plus que 2,9 millions de francs à l'heure actuelle, ce qui est bien sûr nettement insuffisant pour engager de nouveaux travaux.

de difficultés, à appliquer une telle mesure. En effet, il s'agit d'une catégorie de dépenses sur laquelle il est généralement facile d'influer au contraire d'autres postes budgétaires tels les salaires ou le service de la dette. On relèvera cependant que l'effet positif de cette stratégie est temporaire. En effet, si une commune renonce à entretenir régulièrement son patrimoine, elle peut se trouver dans l'obligation, plusieurs années après, d'entreprendre des réparations de grande envergure. Or, dans un tel cas, il peut arriver que le bilan de l'opération soit largement défavorable.

Partant du principe qu'il est, généralement parlant, plus facile d'agir sur les dépenses d'équipement à court et moyen terme que sur les dépenses de fonctionnement, lesquelles se prêtent difficilement à des ajustements vers la base (Conseil de l'Europe 1966, p. 6), il est très vraisemblable qu'une mesure qui consiste à **réduire les dépenses d'équipement** s'impose très rapidement à l'esprit des acteurs présidant à la destinée financière d'une collectivité publique locale en proie à des difficultés. Indéniablement, l'impact d'une telle mesure est positif et ceci souvent à double titre : non seulement des dépenses sont effectivement évitées mais l'on s'abstient encore d'alourdir le service de la dette au cas où les investissements n'auraient pu être autofinancés. Pour réduire les dépenses d'équipement, l'on peut procéder de deux manières : soit l'on renonce purement ou simplement à un investissement, soit on réalise le projet à moindres frais. Dans le premier cas, il convient d'examiner plusieurs facteurs avant de prendre une décision :

- le fait de renoncer à la dépense ne doit pas mettre en péril la fourniture de services essentiels;
- une analyse circonstanciée des avantages dont se priverait la commune en cas de renonciation doit être réalisée. En effet, si l'on considère plusieurs années, il peut arriver que l'abandon d'un projet coûte plus cher que son activation (cas du matériel informatique par exemple);
- la réalisation de l'équipement ne doit pas être conditionnée par une obligation légale.

Comme on l'a évoqué auparavant, la commune peut également envisager de concrétiser un projet mais à moindres frais, en évitant par exemple certaines options luxueuses mais pas nécessairement indispensables. Dans ce cas, un problème se pose cependant si l'investissement a déjà passé en votation. En effet, la population a accepté le projet en l'état et il est difficile de revenir en arrière.

On relèvera encore qu'il est également malaisé de se décider à renoncer, à différer ou à exécuter plus modestement un projet lorsque le subventionnement a déjà été acquis. Il s'agit cependant d'un problème de portée beaucoup plus générale dans la mesure où le système de subventions a tendance à biaiser les processus décisionnels. Il arrive parfois, si ce n'est fréquemment, que les collectivités publiques des échelons inférieurs décident de réaliser un investissement en ne considérant que les charges qui leur incombent et non le coût réel du projet. Pour lutter contre ces comportements gaspilleurs et inefficaces, une solution consiste à remplacer les subventions liées à la dépense par des subventions forfaitaires¹⁵.

5.5.2. Les stratégies de l'évidence

Il est quelques stratégies qui sont relativement faciles à mettre en oeuvre tout en offrant un potentiel d'économies certain. Parmi elles, la **diminution des frais généraux**. Certes, pour beaucoup cette idée va de soi et toute entreprise bien gérée, qu'elle soit publique ou privée, devrait veiller à contenir ses frais généraux. Cependant, on ne le répétera jamais assez : chasser le gaspillage, traquer le superflu et éviter les dépenses somptuaires est un effort constant qui ne suppose aucun relâchement.

Par ailleurs, il conviendrait d'accorder une attention particulière à la gestion de la trésorerie. En effet, un bon management des actifs et passifs courants permet de dégager des revenus supplémentaires et/ ou de réduire certains coûts. **L'amélioration de la gestion de la trésorerie** passe par la reconnaissance et l'application d'un certain nombre de principes. Citons, à titre d'exemple :

- le placement rapide, aux meilleures conditions du marché, de tous les surplus de liquidités;
- la minimisation des coûts lorsqu'un emprunt s'avère nécessaire;
- une bonne gestion des débiteurs afin de recouvrer les créances dans les délais les plus brefs;
- l'obtention de rebais auprès des créanciers grâce à un prompt paiement des factures.

¹⁵ On parle de subvention forfaitaire, lorsque la collectivité bénéficiaire reçoit un montant fixe à dépenser pour une tâche désignée quelle que soit sa propre participation.

La pierre angulaire d'une bonne gestion de la trésorerie réside dans la planification. En effet, "(...) it is essential to at least develop an annual cash flow forecast, within the overall budget process, which can be continually rolled forward" (Coombs and Jenkins 1991, p. 155). En principe, deux prévisions sont réalisées : l'une pour les mouvements courants (charges et revenus), l'autre pour les mouvements relatifs au compte des investissements (dépenses et recettes). Ces prévisions fourniront à l'organisation un cadre, à l'intérieur duquel elle développera des prévisions mensuelles, hebdomadaires et quotidiennes. La comparaison régulière des mouvements de trésorerie effectifs et planifiés permet une prise de décision rapide et, partant, une gestion efficace des liquidités.

L'amélioration de la gestion de la trésorerie offre l'opportunité aux services financiers de faire la preuve de leur efficacité hors de toute influence politique. Dans ce domaine, le savoir-faire et l'habileté peuvent être à l'origine de différences considérables. Ainsi, lors d'une analyse portant sur l'état des finances de tous les cantons suisses, il est apparu que le canton de Zoug avait obtenu le taux d'intérêt moyen le plus bas pour les crédits à moyen et long terme durant la période 1990-92, soit 1,32%. A l'autre extrémité du classement, on trouve le canton d'Appenzell Rhode intérieur, avec 5,58%, ce qui représente tout de même quatre fois plus (cf. une étude réalisée par Blöchlinger et citée dans Bilan, mai 1994, p. 30).

Rien que pour la consommation de biens et de services, les communes suisses ont dépensé plus de 6 milliards de francs en 1990¹⁶. Et c'est sans compter les dépenses d'investissement ! C'est dire si la recherche de meilleures conditions pour les achats et les marchés passés par les communes offre un fort potentiel d'économies. Certes, l'application d'une telle stratégie exige du temps, surtout au début, et un certain courage politique. Mais elle présente l'avantage, en cessant les routines, de mieux faire marcher la concurrence et, partant, de dégager des économies substantielles.

Pour les achats de marchandises, il est certaines règles faciles à appliquer tels, par exemple, l'examen régulier des conditions offertes par les fournisseurs attirés (prix, qualité, délais de fourniture) et la comparaison de celles-ci avec celles qui prévalent sur le marché, les commandes groupées entre les services ou dans l'année afin de bénéficier de rabais¹⁷, etc. En ce qui concerne l'achat de services ou la passation de marchés, la situation est en revanche un peu plus complexe, et ce pour trois raisons

¹⁶ Ce qui représente approximativement 20% des charges de fonctionnement.

¹⁷ Attention aux frais de stockage cependant !

essentiellement. Premièrement, si cela fait des années que les collectivités locales lancent des appels d'offres dans les domaines du bâtiment et des travaux publics, leur expérience est plus limitée dans le secteur des services (par exemple, ramassage des ordures, traitement des données, assistance technique, etc.)¹⁸. Deuxièmement, il arrive que certains règlements communaux entravent la concurrence¹⁹, en excluant d'office les soumissionnaires n'ayant pas exercé pendant plusieurs années leurs activités sur le territoire de la collectivité concernée ou n'étant pas inscrits au Registre du commerce du lieu. Relevons par ailleurs que les cantons sont souvent encore plus protectionnistes. Ceci est néanmoins en train de changer. "Citons par exemple la Ville de Genève qui, dans son nouveau règlement du 14 novembre 1989, a renoncé au protectionnisme en matière de soumissions. Dorénavant, les entreprises établies en Suisse peuvent présenter des offres, les sociétés établies ou domiciliées sur le territoire de la Ville ou du Canton de Genève ne bénéficiant d'une préférence que si leurs offres sont de valeur égale" (Conseil de l'Europe 1993, p. 59). Par ailleurs, sur le plan fédéral, les autorités préparent un projet de Loi sur le marché intérieur, laquelle loi interdira le protectionnisme cantonal pour les mandats publics²⁰. Enfin, la mise en concurrence de fournisseurs locaux et extra-territoriaux va à l'encontre des coutumes et pratiques communales. A cet égard, on relèvera qu'il n'est pas toujours évident pour les autorités locales de choisir un soumissionnaire provenant d'une autre commune. D'une part, les entrepreneurs locaux ainsi que leurs salariés sont des électeurs potentiels et, de ce point de vue-là, il est préférable de les ménager. D'autre part, en préservant ou en développant des emplois, la commune bénéficie soit de rentrées (retour fiscal), soit d'une réduction de ses charges (assistance, sécurité sociale, etc.).

Lorsqu'une collectivité publique est à la recherche du "meilleur fournisseur" possible, elle doit, pour que sa tentative soit couronnée de succès, suivre quelques principes de base. Tout d'abord, il convient de lancer un appel d'offres, dans lequel le bien ou le service requis sera défini de la manière la plus précise possible. Relevons que si cette condition n'est pas remplie avec soin, il sera difficile, voire impossible, de comparer les offres entre elles. Dans cette perspective, signalons qu'une attention toute particulière doit être consacrée à l'évaluation de celles-ci. Le prix certes joue

¹⁸ Le lecteur intéressé par le sujet pourra consulter l'excellente étude réalisée par Finsinger (1986).

¹⁹ "En Suisse, les procédures d'appels d'offres ne figurent pas dans un texte juridique applicable à l'ensemble du pays. En matière de travaux publics par exemple, il existe autant de lois ou de règlements qu'il y a de cantons, sans omettre les arrêtés, voire les conditions générales ou directives adoptés par de nombreuses communes" (Conseil de l'Europe 1993, p. 58).

²⁰ A ce sujet, voir par exemple le Nouveau Quotidien du 1er décembre 1994.

un rôle très important, mais l'offre la plus basse ne doit pas automatiquement remporter le contrat²¹. Il s'agit de considérer de nombreux autres facteurs. Si le respect de toutes les spécifications du marché proposé, les délais suggérés et les normes de qualité constituent des critères incontournables lors de l'évaluation, des aspects telles la réputation de l'entreprise, son expérience, sa solidité financière, ses modalités de gestion, y compris sa politique du personnel et des salaires, ne doivent pas être négligés. Enfin, une fois le fournisseur choisi, il est indispensable de fixer avec soin les modalités du contrat. Des clauses de pénalité peuvent éventuellement être prévues en cas de non-respect des conditions.

5.5.3. Les stratégies radicales

Une fois le potentiel des stratégies "cosmétiques" et des mesures évidentes épuisé, une collectivité publique locale confrontée à climat d'austérité budgétaire doit prendre des dispositions que l'on pourrait qualifier de plus radicales. Parmi de telles mesures, citons la **diminution proportionnelle des crédits budgétaires de tous les services administratifs**. Du point de vue politique, cette stratégie recueille un certain succès. En effet, une fois le principe de la réduction des dépenses accepté, il n'est nul besoin de s'interroger sur l'identité des services qui seront victimes des coupes, puisque tous les services sont traités équitablement en se voyant imposer un sacrifice qui, s'il n'est pas identique, est du moins proportionnel. On relèvera qu'une telle mesure suppose implicitement l'existence d'une marge de manoeuvre dans chaque service. Si cette marge se voit réduite, les activités n'en souffriront pas et l'efficacité s'en verra améliorée. Cette stratégie repose également sur la croyance un peu "magique" qu'une fois le choc administré, les choses reprendront leur cours grâce à l'influence de la main invisible. Reconnaissons-le cependant, même si elle arrange le plus grand nombre, elle a cependant quelque chose de choquant dans la mesure où elle nie l'essence même de la procédure budgétaire, laquelle consiste à affecter les ressources nécessaires à la production de services jugés prioritaires. Par ailleurs, elle constitue un formidable déni de la réalité. Il est faux en effet de croire qu'en imposant une coupe linéaire à tous on satisfait au principe d'égalité de traitement. En effet, les services ayant déjà fait des efforts pour maîtriser les dépenses et accroître l'efficacité se voient considérablement défavorisés par l'application d'une telle mesure. Par ailleurs, elle présente de nombreux inconvénients. Premièrement, en faisant l'hypothèse que la répartition des ressources entre les différentes unités administratives est idéale, elle a pour effet de

²¹ La tâche est délicate ! En effet, déroger au principe du prix le plus bas en considérant des aspects qualitatifs c'est aussi ouvrir la porte à tous les abus possibles.

figer les structures. Deuxièmement, elle peut générer, à moyen ou long terme, des effets pervers : baisse de motivation du personnel, diminution de facto de certaines prestations, manquements dans la qualité, etc. Enfin, elle a tendance à minimiser auprès du public l'importance des problèmes budgétaires. Selon Premchand (1989, p. 282), "The more significant impact of across-the-board cuts²² implies, at least in the perception of the public, that quick cuts can be made, although in reality nothing is being reduced but only partly postponed".

La seule alternative à cette mesure, somme toute assez sommaire, réside dans la **diminution des crédits budgétaires de certains services seulement en fonction des priorités de la commune**. Même si tout le monde est convaincu de la nécessité de réduire les dépenses, on relève cependant que personne n'aime prendre l'initiative de rediscuter les priorités, c'est-à-dire de remettre en question les choix qui ont été faits par le passé. A cela, l'on peut voir deux raisons. D'une part, l'acceptation d'un tel principe stratégique donne inévitablement lieu à des discussions nourries, ce qui prend du temps et consomme de l'énergie. Il est clair en effet que tous ceux - politiciens, fonctionnaires, groupes de citoyens - qui sont directement menacés par la redistribution du pouvoir qu'implique la mesure lutteront farouchement pour maintenir leurs acquis. Or, dans un pays comme la Suisse, où le consensus est un instrument de politique intérieure, le simple fait d'envisager un conflit est générateur d'inquiétudes. D'autre part, force est de constater qu'il n'est pas très porteur pour un politicien de revendiquer des coupes budgétaires sélectives. Plus est, l'on peut même douter des capacités de certains à négocier ce genre de virage. En effet, cela supposerait un changement radical du système de valeurs et des comportements des protagonistes ce qui, après des années de prospérité durant lesquelles ils se sont contentés de partager la croissance des ressources, n'est de loin pas évident. Il est vrai cependant que l'opinion publique a du mal à donner un signal clair en ce sens. De ce point de vue-là, les médias auraient un rôle important à jouer, en cessant notamment de relater les opinions et décisions des politiciens de manière fragmentée et fragmentaire. En développant l'analyse politique, les médias pourraient mettre en exergue la cohérence ou, au contraire, l'absence de cohérence de certains politiciens. L'électorat serait ainsi mieux informé et porterait au pouvoir des candidats bien profilés.

Cette frilosité à remettre en question les options du passé laisse quelque peu songeur et l'on ne peut que s'interroger sur la manière dont nos autorités gèrent la chose publique. Rappelons que les activités du secteur public ont pour objectif de

²² Expression anglaise exprimant l'idée de coupe proportionnelle.

satisfaire les besoins de la population. Or, nul doute que ces besoins se modifient : certains tombent en obsolescence, d'autres apparaissent. Dès lors, pourquoi les politiques mettent-ils tant de temps à s'adapter à l'évolution des besoins ? Pourquoi l'idée de financer de nouvelles prestations grâce aux ressources dégagées par la suppression de certains services leur semble-t-elle si intrépide ? Mis à part les citoyens et groupes de citoyens bénéficiant de rentes de situation, la population n'aurait rien à perdre d'une politique de gestion de l'offre plus souple. Certes, cela pourrait susciter des résistances de la part de certains fonctionnaires. Mais leur pouvoir est-il si grand qu'ils puissent paralyser durablement la structure budgétaire d'une collectivité publique ou alors sont-ce les politiciens qui se sont installés confortablement dans le statu quo ?

Pourtant la stratégie qui consiste à opérer des coupes sélectives comporte de nombreux avantages. Intelligemment conçue et à la condition que la situation ne soit pas trop catastrophique, elle peut dégager des ressources utilisables pour financer de nouvelles prestations ou des prestations considérées comme plus urgentes. Ensuite, elle a l'avantage de rendre le jeu politique plus transparent, en obligeant les adeptes du moins d'Etat ou du mieux d'Etat à montrer ce qu'ils souhaitent faire et dans quels domaines. Enfin, elle redonne à la procédure budgétaire un certain souffle de rationalité, ce qui n'est pas le cas des coupes linéaires. *"By treating public expenditures as a fungible commodity - consisting of interchangeable units of account - the quantitative measures tend to blur all distinctions between various kinds of outlays and inject a good deal of irrationality into the budgetary process"* (Tarschys 1984, p. 242).

On relève que la conjonction des trois facteurs susmentionnés permettrait d'une part de rapprocher les politiques publiques des vrais besoins et préférences de la population et, d'autre part, de rétablir le capital de confiance accordé aux politiciens. La démocratie représentative n'en fonctionnerait que mieux.

Quant à la stratégie qui consiste à **supprimer certains services ou à diminuer des prestations fournies**, sa pertinence dépend beaucoup de la démarche qui a été adoptée. En effet, l'on ne peut que s'incliner si la décision a été prise sciemment et démocratiquement. En revanche, cette mesure est beaucoup plus discutable si elle résulte d'un manque de moyens dû à des coupes budgétaires linéaires votées entérieurement. Dans ce cas-là, il n'y a eu ni discussion, ni décision relatives à un service spécifique et cela devient une politique du fait accompli.

5.5.4. Les stratégies concernant le personnel administratif

En 1990, les dépenses en personnel de l'ensemble des communes suisses se montaient à plus de 11 milliards de francs sur un total des dépenses de plus de 30 milliards. Cette part salariale importante, soit environ 37%, s'explique par la vocation première des collectivités publiques locales, à savoir la fourniture de services publics. Il est donc normal qu'en période d'eustérité budgétaire les autorités veillent à contenir, si ce n'est à réduire, les dépenses salariales. Dans ce dessein, plusieurs mesures sont à disposition, tel le contrôle des effectifs ou le blocage des salaires.

La réduction et le blocage du personnel sont tous deux des mesures de contrôle des effectifs. On notera cependant que la réduction du personnel est un phénomène encore peu courant dans les administrations publiques. Cela tient sans nul doute au caractère irréversible de la mesure. Pour se résoudre à en arriver là, il faut généralement avoir épuisé de nombreuses autres possibilités d'économies.

C'est la raison pour laquelle on lui préfère généralement le blocage du personnel²³. Celui-ci consiste en une limitation pure et simple du personnel employé, de nouveaux engagements ne pouvant être opérés que s'ils ont pour but de remplacer les personnes quittant le service pour raison d'âge ou par démission.

En appliquant une telle mesure, les autorités visent d'une part à favoriser l'introduction de mesures de rationalisation et, d'autre part, à accroître la productivité du travail. On relèvera que, pour porter ses fruits, le blocage du personnel suppose l'existence d'une marge de manœuvre, ce qui n'est bien évidemment pas toujours le cas. Par ailleurs, d'autres objectifs sont recherchés, telles, par exemple, la modification de la culture administrative et/ ou la promotion du service public auprès des citoyens. Ainsi, selon Dick (1983, pp. 23-24), le contrôle des effectifs du personnel de la Confédération, introduit²⁴ dans le courant des années septante, a généré d'autres avantages que les seuls accroissements de la rationalisation et de la productivité :

- "il astreint les cadres à se conformer aux principes de la gestion administrative et, partant, permet de fournir, des prestations à des coûts plus réduits;

²³ Relevons cependant que la problématique du blocage du personnel est, peu ou prou, similaire à celle de la réduction du personnel.

²⁴ Cf. Loi fédérale du 4 octobre 1974 instituant des mesures destinées à améliorer les finances fédérales.

- il supprime les barrières psychologiques dressées contre la rationalisation (loi de Parkinson²⁵, esprit de clocher);
- il a un heureux effet sur les relations entre le citoyen et l'Etat (souci du bon renom de l'administration)²⁶.

Par souci d'objectivité, il convient d'ajouter que le blocage du personnel ne comporte pas que des avantages. En effet, il peut aussi provoquer :

- un surcroît de travail allant au-delà de ce qui est tolérable ce qui peut engendrer une démotivation du personnel;
- une augmentation de la moyenne d'âge des fonctionnaires ce qui peut, avec le temps, compromettre la relève;
- un accroissement du volume des tâches administratives liées à la gestion des emplois.

Cependant, le principal danger d'une telle mesure est que la rationalisation escomptée ne se réalise pas et, qu'en lieu et place, il y ait diminution, non voulue au départ, des prestations en quantité et/ ou en qualité (diminution des heures d'ouverture des guichets, suppression d'une garderie pour enfants, etc.).

Par ailleurs, pour apprécier de manière circonstanciée l'effet du blocage du personnel au sein d'une collectivité publique, il convient de considérer un autre paramètre, à savoir la portée - globale ou sélective - de la mesure. A ce propos, remarquons que le blocage du personnel est positif uniquement s'il est appliqué sélectivement, soit dans les seuls services présentant une forte inefficacité productive²⁶. En revanche, s'il est mis en oeuvre aveuglement dans tous les services, et ce quels que soient la situation objective et les efforts déjà réalisés, il débouchera inmanquablement sur un certain nombre d'effets pervers²⁷. Dans cette perspective précise, le blocage du personnel n'est plus à considérer comme une stratégie, laquelle suppose un minimum de rationalité, mais comme une simple technique de refoulement. En effet, "au lieu de prendre ses responsabilités, en fixant

²⁵ Loi selon laquelle les prestations augmentent au fur et à mesure du temps disponible pour les fournir.

²⁶ Situation dans laquelle les mêmes services pourraient être fournis avec moins de ressources.

²⁷ Démotivation du personnel, rigidification des structures et donc difficultés d'adaptation face à un environnement constamment en mutation, mécontentement et perte de confiance des citoyens, etc.

des priorités, la classe politique renvoie la balle dans le camp de l'administration qui n'aura qu'à se débrouiller avec une contrainte de plus. Or, elle ne sera pas capable, et ce n'est d'ailleurs pas son rôle, de prendre et d'appliquer les décisions politiques importantes, de choisir, à l'intérieur de la collectivité publique, les pôles de croissance et, bien entendu, les pôles de décroissance qu'exigerait une politique d'Etat bien comprise (Schwartz 1983, p. 15)".

Relevons encore que si l'objectif est vraiment de rationaliser, la limitation d'un seul facteur, en l'occurrence le travail, n'est pas suffisant. "Seule une analyse détaillée des structures et procédures basée sur une volonté manifestée et dont les autorités assument la responsabilité pourra, à la longue, améliorer le rapport coût/ produit" (Schwartz 1983, p. 16).

Enfin, on remarquera que, du point de vue de la seule maîtrise des dépenses salariales, le blocage du personnel ne porte pas toujours ses fruits. Lorsqu'on examine l'impact du blocage du personnel introduit par la Confédération dans les années septante, l'on s'aperçoit que les dépenses salariales ont continué de croître. Un tel phénomène s'explique par le fait que si le nombre de fonctionnaires n'a pas augmenté, les rétributions se sont en revanche accrues. Cela démontre clairement que le blocage des effectifs, s'il n'est pas accompagné d'autres mesures, a un impact financier relativement limité. C'est la raison pour laquelle les collectivités publiques se sont souvent tournées vers une stratégie telle que le **blocage des salaires réels**. Quoique souvent appliquée, cette mesure comporte des inconvénients certains. En effet, un accroissement de la charge de travail conjuguée à une stagnation des rémunérations peut affecter considérablement la productivité des fonctionnaires. Plus est, le blocage des salaires réels peut générer des effets pervers à moyen et long termes. Par exemple, si la conjoncture devait reprendre, il est possible que l'application durable d'une telle mesure et les traces qu'elle a laissées provoquerait un exode des fonctionnaires les plus compétents et les plus dynamiques.

A notre sens, cette stratégie témoigne d'une vision un peu limitée dans la manière d'appréhender le personnel, ses besoins, sa façon de se comporter et de réagir. Au point que d'aucuns commencent à se demander s'il ne serait pas plus opportun, tant du point de vue de la productivité que de celui de la maîtrise des dépenses salariales, d'attacher plus d'importance aux conditions de travail des employés. On relèvera en effet que l'amélioration de la motivation au travail semble être un outil performant pour améliorer la productivité. En effet, "poor worker motivation manifests itself in feelings of low morale, alienation, lack of ideas, hostility and resistance, as well as in pedestrian performances. These internal feelings become

part of the organizational climate and may not be immediately obvious, although they can be detected by careful observations (...). Quantitative indicators of what Rupert Chisholm has called "withdrawal behavior" (1983, p. 16) do exist : the number of grievances, the absentee rate, the turnover figures. (...) / Motivation is indoubtly a major key to improvement in public sector productivity" (Rosen 1993, pp. 144-145).

Pour améliorer la motivation, il convient de rendre le travail plus rémunérateur. Notons que ce terme est à considérer dans son acception la plus large : un travail peut être rémunérateur parce qu'il se révèle bien payé (aspect financier) et/ ou parce qu'il est gratifiant (aspect psychologique). En effet, "workers can be rewarded both for and through work. Rewards for the work have importance : Pay, benefits, security, and sociability are among the compensations enjoyed in exchange for time and effort invested in the workplace, and they affect motivation. However, much of the productivity improvement effort focuses on providing the rewards that come through the work itself : pleasure in the free exercise of skill, excitement from solving problems, pride in accomplishment" (Rosen 1993, p. 153). En période d'austérité budgétaire, il peut donc s'avérer opportun de mettre en place un système qui récompense les employés autrement que par de simples prestations matérielles. Tous ont à y gagner, et notamment l'administration qui bénéficiera d'un surplus de productivité. Plus tôt que d'autres, certains l'ont compris. Ainsi, l'amélioration de la qualité de vie au travail est considérée par l'équipe du président américain Clinton comme un moyen de créer "un gouvernement qui fonctionne mieux et coûte moins". "The federal government would be smart to keep abreast of workplace trends. Our increasingly diverse workforce struggles to manage child care, elder care, family emergencies, and other personal commitments, while working conditions become ever more important. Recent studies suggest that our ability to recruit and retain the best employees- and motivate them to be productive - depends on our ability to create a satisfying work environment. Johnson & Johnson, for example, reported that its employes who used flexitime and family leave were absent 50 percent fewer days than its regular workforce" (Gore 1993, Rapport intitulé "Creating a Government that Works Better & Costs Less", p. 84). Dans ce dessein, plusieurs objectifs ont été fixés : favoriser le travail à temps partiel, l'horaire souple, le partage entre deux personnes d'un même poste de travail (job-sharing), la prise de congés non payés en cas de maladie des enfants ou de personnes âgées à charge; supprimer la procédure de timbrage en faisant confiance au personnel, lequel devra signaler au chef du personnel les seuls cas particuliers (vacances, maladie); accroître la représentation des minorités (femmes, handicapés) au sein de l'administration; etc.

5.6. Stratégies visant à accroître la maîtrise du processus budgétaire

En ce qui concerne les stratégies destinées à accroître la maîtrise du processus budgétaires, cinq mesures seront abordées ici. Les trois premières ont pour objectif de fixer un cadre aux décisions qui se prennent sur la scène budgétaire, afin notamment de contenir les dépenses. Quant aux deux dernières, pour utiles qu'elles soient au processus décisionnel par les informations qu'elles fournissent, elles trouvent plutôt leur champ d'application dans la gestion du quotidien, en instaurant notamment une discipline et une connaissance administrative qui font parfois défaut.

La volonté de contenir les déficits et d'éviter une augmentation de la pression fiscale a conduit certains pouvoirs publics à instituer ce qu'on appelle des cibles budgétaires globales, telle, par exemple, la **fixation d'un plafond à la croissance annuelle des dépenses**²⁸. L'objectif recherché d'une telle mesure est de restreindre, dès le début du processus budgétaire annuel, les demandes de crédits émanant des différents services²⁹. Certes, l'on pourrait très bien concevoir que les autorités se contentent d'émettre une simple déclaration d'intention plutôt que de formuler des cibles quantitatives précises. Cependant, "Cette précision a le double effet d'exposer clairement et sans ambiguïté les objectifs financiers du gouvernement aux participants au processus budgétaire ainsi qu'à l'opinion publique et de limiter la marge de manoeuvre dont disposent les pouvoirs publics pour ajuster subséquemment le niveau agrégé de leurs recettes et de leurs dépenses. Ce dernier effet se fait plus net encore si les pouvoirs publics précisent la valeur de ces cibles pour plusieurs années consécutives, plutôt que d'annoncer le niveau à atteindre à la fin d'une période prédéterminée" (OCDE 1987, p. 22).

Relevons que l'efficacité de la mesure, en termes de maîtrise du processus budgétaire, dépend grandement de la manière dont elle est mise en oeuvre. Se limite-t-on en effet à octroyer à tous les services la même augmentation ou procède-t-on au contraire à un réel arbitrage compte tenu de l'évolution des besoins et de la situation objective de chaque unité administrative ? Appliquée uniformément, il est

²⁸ Remarquons que les cibles budgétaires globales peuvent revêtir plusieurs formes, lesquelles varient en fonction de l'échelon administratif concerné (Etat, canton, commune). Citons, pour tous les échelons confondus : les ratios, généralement exprimés en % du PIB ou de tout autre indicateur de l'activité économique, les taux de variation des dépenses ou les objectifs (déficit, montant des dépenses) formulés en valeurs absolues (OCDE 1987, p. 22).

²⁹ Il s'agit typiquement d'une mesure "top-down", c'est-à-dire d'une contrainte imposée par le sommet de la hiérarchie.

probable que la mesure déploie moins d'effets. Par ailleurs, elle présente l'inconvénient de rigidifier les structures existantes. En conséquence, seule la seconde voie semble constituer un véritable progrès. Dans cette perspective, notons que la pratique du budget optionnel, par les informations qu'elle fournit, pourrait faciliter les processus de redéfinition des priorités et d'allocation des ressources³⁰. Elle nécessite cependant l'existence d'une équipe d'analystes expérimentés, capables de tester la fiabilité des demandes.

Par ailleurs, afin de favoriser le respect de l'objectif - c'est-à-dire le plafonnement des dépenses édicté par le gouvernement - non plus lors de la préparation du budget mais durant son exécution, il peut être judicieux de recourir à la technique de l'enveloppe budgétaire. Le cas échéant, chaque service se voit allouer un budget pour remplir la ou les fonctions qui lui sont dévolues et doit se débrouiller pour ne pas le dépasser, notamment en compensant les dépenses supplémentaires par des économies réalisées sur d'autres postes. La mise en œuvre de cette technique suppose cependant que le principe de spécialité budgétaire³¹ soit assoupli et que plus d'autonomie et de responsabilités soient conférées aux services.

Autre stratégie abordée : dans la phase de préparation du budget, consacrer plus de temps à l'analyse des demandes provenant des services et introduire une procédure de sélection plus rigoureuse. Certes, cette stratégie semble aller de soi tant il est vrai que, si l'on souhaite utiliser les ressources avec modération, il est indispensable d'analyser consciencieusement les demandes émanant de chaque service. Pourtant, dans la réalité, il arrive que l'on procède différemment. En effet, si le budget préparé par un service correspond, dans les grandes lignes, au cadre qui avait été fixé préalablement (prestations à fournir, coûts budgétés, etc.), l'on évite généralement de le remettre en question, voire de le discuter. Ce n'est que dans les cas où le budget dépasse ce qui avait été prévu que l'on commence à en débattre. Et encore, le budget dans sa totalité fait rarement l'objet d'investigations détaillées, puisque l'on se borne généralement à examiner le surplus³². La démarche

³⁰ Précisons que le budget optionnel consiste à demander systématiquement aux services de bien vouloir constituer des budgets alternatifs (-10%, -5%, -1%, +1%, etc.) afin de mettre en évidence leurs priorités.

³¹ Les compensations entre rubriques budgétaires doivent être rendues possibles.

³² Pour certains auteurs (par exemple, Wildavsky, Lindblom, Sherkansky, pour citer les plus célèbres), seules les variations, généralement positives, du budget font l'objet de discussions. La base du budget n'est en revanche jamais remise en question. Cette façon d'appréhender la réalité a donné naissance à une théorie explicative de l'output budgétaire, appelée en anglais "incrementalism". A ce propos, l'on peut se référer à l'excellente critique de LeLoup (1983).

susmentionnée a précisément pour objectif de contrecarrer cette tendance. Dès lors, il s'agit d'examiner rigoureusement les demandes des services, afin de vérifier, entre autres :

- si les demandes se justifient en regard des prestations fournies par les services;
- s'il n'y aurait pas moyen de satisfaire ces demandes de manière moins coûteuse.

Se soumettre à une telle discipline accroît indéniablement la maîtrise du processus budgétaire. Ainsi, la cohérence interne de chaque élément de dépense ainsi que sa pertinence par rapport à l'ensemble des activités prévues peuvent être vérifiées. Il faut cependant savoir que l'observation détaillée des demandes émanant des services prend du temps et qu'elle suppose l'existence d'une équipe d'analystes relativement expérimentés. Par ailleurs, cette stratégie n'est pas exempte de défauts :

- premièrement, il n'est pas toujours aisé, pour les personnes pratiquant cet examen, de saisir les contraintes et contingences auxquelles sont soumis les services;
- deuxièmement, cette démarche peut parfois être mal ressentie au niveau des services administratifs et provoquer des effets pervers (absence de coopération, comportements stratégiques, etc.);
- troisièmement, à l'heure où l'on prône plus d'autonomie et de responsabilités aux services, l'excès de contrôle ne va pas dans le sens du temps, ce qui pose indubitablement un problème de légitimation de la démarche.

Pour accroître la maîtrise du processus budgétaire, il existe des stratégies encore plus radicales que celles abordées précédemment. C'est notamment le cas de ce qu'on appelle le budget base zéro (BBZ). Relevons que l'idée du BBZ repose sur un constat simple : "La plupart des administrateurs en charge d'un secteur ou d'un programme bien établi n'ont généralement à justifier que leurs demandes de crédits nouveaux. En d'autres termes, ils peuvent considérer le plus souvent comme définitivement acquis ce qui leur a été alloué dans les budgets précédents (...). Il y a report quasi automatique. De substantielles économies pourraient être réalisées s'il leur était proposé de reformuler leurs demandes pour l'intégralité de leurs budgets - dépenses nouvelles y compris - tout comme si leurs programmes d'action étaient

entièrement nouveaux chaque année" (Pyhr 1973³³, p. 1). Le principe du BBZ est donc de remettre en question périodiquement la totalité du budget de chaque office et non uniquement l'accroissement par rapport à l'exercice précédent. Le but de cette stratégie est de prendre le contre-pied de la procédure traditionnelle de budgétisation (cf. "incrementalism"), en débusquant puis en supprimant les dépenses figurant au budget par inertie³⁴.

La mise en oeuvre du budget base zéro s'appuie sur trois étapes bien distinctes :

- "l'identification, pour chacun des centres de décision de l'entreprise, d'un ensemble de propositions budgétaires comprenant une série de choix et d'alternatives;
- l'évaluation et la hiérarchisation des ensembles de propositions budgétaires sur la base d'une analyse coût/ efficacité ou en fonction de tout autre critère de jugement;
- l'attribution des ressources humaines, financières et commerciales en fonction des résultats de l'évaluation des ensembles de propositions budgétaires" (Conway et Modoux 1978, p. 10)³⁵.

Comme on peut le constater, le budget base zéro est plus qu'une simple déclaration d'intention. Il s'agit d'une discipline qui, pour devenir vraiment opérationnelle, nécessite l'identification de centres de décision, la fixation d'objectifs précis et le développement d'un outil analytique consistant et cohérent.

Initialement, le budget base zéro supposait un examen annuel de la totalité des postes figurant au budget. En pratique, l'on s'est cependant vite aperçu que la tâche était titanesque - notamment dans les organisations complexes - au point qu'elle mettait en péril la réussite même de l'exercice³⁶. C'est la raison pour laquelle les

³³ Notons que l'ouvrage de Pyhr fut le premier ouvrage traitant de la problématique du BBZ.

³⁴ On parle également d' "obsoletes expenditures" (cf. Jones et Pendlebury 1984, p. 87).

³⁵ Pour plus de détails sur les modalités pratiques de la mise oeuvre du BBZ, voir, par exemple, Conway (1981), Jones et Pendlebury (1984, pp. 87-102).

³⁶ La première expérience de BBZ (ou ZBB en anglais) a été réalisée en 1962 au Département américain de l'Agriculture. L'expérience fut un échec : "The experiment (...) proved too elaborate : there was excessive paperwork and little or no change in the size or direction of the budget. Its implementation revealed conceptual difficulties, as well as lack of priorities, and it never became fully operational" (Premchand 1989, p. 334). Pour un rapide historique des expériences menées, on peut consulter le même auteur (1989, pp. 334-336).

partisans de la méthode se sont empressés de la redéfinir afin de mieux la faire coller à la réalité. Ainsi Sarant (1978, p. 3) écrit : "Some definitions are implying that zero-base budgeting is the act of starting budgets from scratch or requiring each program or activity to be justified from the ground up. This is not true; the acronym ZBB is a misnomer. ZBB refers to the review and justification of selected, not all, current program elements starting somewhere at a point in the base area and not necessarily at zero-base". En pratique, l'étiquette de budget base zéro couvre donc des expériences fort diverses, et ce d'autant plus que la technique n'est pas applicable à tous les domaines d'activités du secteur public³⁷. Néanmoins, l'idée est bonne et il convient de s'en inspirer, notamment en raison du fait que les avantages qui en découlent sont, semble-t-il, beaucoup plus nombreux que les inconvénients. Selon les auteurs, les principaux bénéfices du BBZ sont :

- une affectation plus rationnelle et plus souple des ressources, notamment en fonction des priorités et du coût des projets;
 - l'élaboration d'un système d'information plus performant et plus transparent;
 - une participation accrue à la gestion de tous les échelons hiérarchiques;
 - par la diversité des tâches que le BBZ instaure et par les réflexions qu'il suscite, on assiste également à un renforcement de la motivation du personnel;
- etc.

Malgré le temps que sa mise en oeuvre implique et la multiplication des tâches administratives qui en découle, le budget base zéro aurait donc un impact positif sur la qualité du management. De plus en plus d'administrations publiques ou parapubliques semblent l'avoir compris³⁸.

³⁷ L'on admet généralement que le BBZ n'est pas utilisable dans les secteurs d'activités très réglementés ou dans ceux où la demande joue un rôle prépondérant. L'application du BBZ "may be a waste of time particularly in organisations such as water undertakings where the expenditure is driven more by demand than political choice. In other words a water authority cannot stop supplying water for two days per week to save money (...)" (Butt and Palmer 1985, p. 127).

³⁸ Par exemple, l'instauration du BBZ dans certains secteurs d'activités du canton - accompagnée du principe de l'enveloppe budgétaire - fait partie des propositions émises par la Chambre vaudoise du commerce et de l'industrie (1993) pour revitaliser le pôle économique vaudoise.

Tous s'accordent pour admettre qu'il n'est pas toujours évident de prendre des décisions dans le secteur public. Cela s'explique par de nombreux facteurs :

- les objectifs sont souvent difficiles à fixer ou parfois ambigus;
- s'ils existent, les prix proposés sur le marché ne sont pas toujours appropriés à l'établissement de comparaisons;
- la capacité à payer des citoyens est généralement indépendante de la consommation;
- les décisions prises ont toujours des conséquences sur les chances électorales de l'équipe au pouvoir.

Tous ces facteurs constituent autant d'obstacles à surmonter. Dans cette perspective, on soulignera l'importance capitale que peut revêtir la mise en place d'un système d'information adéquat et performant. En effet, les données ainsi fournies, si elles sont suffisamment détaillées et actuelles, alimentent le processus décisionnel, tant au niveau stratégique qu'opérationnel, et, par voie de conséquence, accroissent la maîtrise du processus budgétaire. Certes, la tâche est plus délicate à réaliser dans le secteur public que dans le secteur privé. Cela n'empêche pas cependant que l'on tire inspiration de ce qui se pratique dans le privé. Ainsi, pourquoi ne pas mettre en place une comptabilité analytique ? Contrairement à la comptabilité générale qui répond à des obligations légales et se contente de dégager une représentation synthétique de l'activité d'une entité économique et de sa situation vis-à-vis de l'extérieur, la comptabilité analytique a l'avantage de permettre de comprendre la formation des résultats³⁹. Au classement des faits comptables par nature, la comptabilité de gestion ajoute donc des classements par fonction ou centre de responsabilité et par destination, c'est-à-dire par produit ou prestation. L'on peut ainsi connaître le coût d'une activité isolable au sein d'un organisme. Avouons qu'en période de terroissement des ressources, là où la limitation des coûts est devenue un objectif primordial, il serait dommage de se passer de ce genre d'informations. Néanmoins, la mise en oeuvre d'une comptabilité analytique se heurte à deux obstacles majeurs. Premièrement, cela va à l'encontre des tendances lourdes de la société qui font que la comptabilité publique met plus l'accent sur les budgets que sur les résultats. Deuxièmement, il n'est pas toujours évident de

³⁹ A cet égard, signalons que le nouveau modèle de compte représente une étape intermédiaire entre la comptabilité générale et une vraie comptabilité analytique, puisqu'il met en évidence le coût par fonction.

transposer le genre de découpage susmentionné au secteur public, et ce pour plusieurs raisons :

- de manière générale, les prestations fournies ne constituent pas des fins en elles-mêmes. Elles représentent plutôt les moyens d'atteindre un objectif plus vaste et plus ambitieux;
- la quantification de la production est parfois difficile;
- l'identification de centres de responsabilités est délicate, puisqu'elle suppose la reconnaissance d'une sphère d'autonomie, accompagnée d'une responsabilité des moyens⁴⁰. A ce propos, relevons que, "Globalement, une telle réflexion sur la structure des responsabilités permet de lutter contre le penchant naturel de la comptabilité publique à regrouper, au niveau de la responsabilité de l'engagement, l'ensemble des frais de même nature, de façon à faciliter le contrôle plutôt que de regrouper au niveau d'un service des frais de nature différente concourant à la réalisation d'une même fonction, ce qui permet une gestion plus économique de celle-ci" (Dupuis 1991, p. 53).

Pour être efficace, la comptabilité analytique doit être un instrument sur mesure, c'est-à-dire expressément taillé pour l'entité à laquelle elle est destinée. Cela suppose d'une part que l'on définisse préalablement les objectifs de gestion et, d'autre part, que l'on veille à l'adapter aux besoins des utilisateurs. Bien conçue, elle permet de répondre à trois préoccupations :

- connaître de manière fiable et systématique le coût des prestations;
- comparer ces coûts dans le temps ou avec ceux pratiqués ailleurs⁴¹;
- maîtriser ces coûts, et donc la gestion, en agissant, par exemple, sur les composantes, en changeant le mode de fourniture.

Relevons que certains pouvoirs publics ne se satisfont pas de la seule mise en place d'une comptabilité analytique. Ils souhaitent aller plus loin dans le développement d'outils de gestion susceptibles d'améliorer le processus décisionnel et d'accroître la

⁴⁰ Cela implique que l'on évite d'imputer des charges sur lesquelles le service n'a pas prise et que celui-ci ait une taille minimum pour gérer les moyens accordés avec souplesse.

⁴¹ Actuellement, la comparaison, dans le secteur public, de standards de production est très en vogue. Cela s'appelle le "benchmarking". Voir, par exemple, Projektteam Neue Stadtverwaltung Bern (1994, p. 6) : "Kann eine Leistung nicht durch Ausschreibung am Markt getestet werden, sind Quervergleiche mit anderen Städten im Rahmen des sog. *Benchmarking* anzustreben".

maîtrise du management. Dans cette perspective, **l'implantation d'un contrôle de gestion** offre des opportunités intéressantes. Par contrôle de gestion, on entend "l'ensemble des dispositifs qui permettent à l'entreprise de s'assurer que les ressources qui lui sont confiées sont mobilisées dans des conditions efficaces, compte tenu des orientations stratégiques et des objectifs courants retenus par la direction"⁴² (Cohen 1994, p. 83). Bref, le contrôle de gestion permet de vérifier que le fonctionnement et le développement d'une organisation correspondent bien à ce que l'on escomptait. On signalera qu'avec l'apparition des déficits budgétaires, les administrations publiques peuvent de moins en moins se légitimer en invoquant seulement la nature de leur pouvoir ou la finalité de leurs actions. Elles sont en effet conduites à se justifier auprès de l'opinion publique en démontrant notamment que la manière dont elles gèrent les deniers publics est rationnelle. Cette tendance explique que le contrôle de gestion est de plus en plus considéré comme un outil nécessaire, voire indispensable. Tout système de contrôle de gestion repose au moins sur trois étapes clés. En premier lieu, la pratique du contrôle n'a de sens que si des objectifs précis ont été désignés, ce qui, admettons-le, n'est pas toujours facile dans le secteur public. Deuxièmement, le contrôle de gestion exige que l'on mette en place un instrument de mesure et de contrôle des résultats, afin de détecter notamment les écarts⁴³. Enfin, il convient d'élaborer un réseau informationnel afin que les données dégagées alimentent les différents acteurs et débouchent sur une série de mesures correctives.

Notons que le système d'information s'appuie généralement, mais pas exclusivement, sur un tableau de bord⁴⁴. Celui-ci "est un support d'informations de structure et de contenu stables sur une certaine période de temps, utilisé de

⁴² Parmi les dispositifs de contrôle interne, relevons que le contrôle de gestion se situe en aval du contrôle stratégique mais en amont du contrôle opérationnel.

⁴³ De manière générale, deux types de contrôle devraient être effectués : d'une part, il convient de s'assurer que les résultats sont conformes aux objectifs (contrôle de l'"effectiveness") et, d'autre part, il est nécessaire de se demander si les mêmes résultats n'auraient pas pu être obtenus avec moins de moyens (contrôle de l'efficiency ou de l'efficacité). Pour une illustration plus détaillée de ces nuances, voir, par exemple, Jeanrenaud et Memminger 1988 (p. 18 et ss.).

⁴⁴ Relevons que "Le tableau de bord est une des parties émergées du système d'information de gestion et de pilotage qui comprend différents outils, comptabilité analytique, informations comptables, plans d'action objectifs/ moyens" (Dupuis 1991, p. 127).

manière régulière pour accompagner une action ou une décision" (Dupuis 1991, p. 120). Pour être pertinent, il doit être doté d'un certain nombre de caractéristiques :

- l'identification, dans les grandeurs mesurées, entre ce qui relève des pouvoirs de décision propres à chaque niveau hiérarchique et ce qui ressort des contraintes qui lui sont imposées doit être aisée;
- sa fréquence de parution doit être modulée en fonction du rythme du phénomène que l'on entend mesurer;
- sa construction doit être réalisée avec des données fiables et cohérentes;
- dans un environnement public, l'approche multi-critères doit être privilégiée, notamment afin de rendre compte de la pluralité des missions (Giscard d'Estaing 1991, p. 17).

Le contrôle de gestion est un excellent outil d'aide à la décision, non seulement pour les cadres administratifs, mais également pour les élus. En effet, "la mise en place d'un certain nombre d'indicateurs et notamment la mesure précise des efforts financiers engagés sur chacun des domaines de compétence de l'organisation publique permet aux élus de procéder aux arbitrages en fonction d'une connaissance approfondie des activités de chacune des politiques, de chacun des programmes" (Dupuis 1991, p. 22). Remarquons néanmoins que l'efficacité du contrôle de gestion repose essentiellement sur la qualité des outils dont disposent les opérationnels pour exercer sur le terrain les responsabilités qui leur ont été confiées. Partant de ce principe, on ne répètera jamais assez que, pour être efficace, la pratique du contrôle de gestion doit d'une part privilégier la valeur d'usage des outils et non leur valeur technique (précision, finesse, sophistication, etc.) et, d'autre part, donner la priorité au pilotage et aux pilotes plutôt qu'au contrôle et aux contrôleurs. Enfin, relevons qu'il n'est pas toujours facile, dans les administrations publiques, de faire oeuvre utile d'un tableau de bord. En effet, force est de constater qu'il y existe une parcellisation des pouvoirs et attributions⁴⁵ qui peut, dans certains cas, risquer d'altérer le succès de l'opération.

⁴⁵ Entre ceux qui détiennent et fournissent l'information (contrôleurs de gestion), ceux qui opèrent sur le terrain (administratifs) et ceux qui décident (élus). Cette atomisation des attributions et responsabilités est source d'incohérences structurelles.

5.7. Stratégies visant une augmentation de la productivité

L'introduction de technologies propres é économiser du personnel constitue souvent un moyen adéquat pour accroître la productivité des services. Lorsqu'on associe changement technologique et secteur public, on évoque presque immédiatement l'implantation et le développement de l'informatique ainsi que des nouvelles techniques de télécommunication⁴⁶. Certes, une telle réaction paraît normale puisqu'il s'agit là des innovations technologiques majeures ayant pris pied dans le secteur public. Cependant, même si nous allons nous limiter à cette seule forme de changement, il convient de ne pas négliger l'apport que peut représenter le changement technologique dans l'amélioration des processus de production, et ce même dans le secteur public. Ainsi, le seul fait d'automatiser, par exemple, un camion à ordures permet d'économiser sensiblement les frais de personnel⁴⁷.

Relevons que l'intérêt de l'informatique réside essentiellement dans la capacité et la vitesse qu'elle offre. La possibilité de stocker beaucoup d'informations, puis de les traiter rapidement et adéquatement constitue un atout majeur dans bon nombre de domaines d'activités du secteur public. Les applications les plus courantes de l'informatique sont la création de fichiers de données, la manipulation et la présentation, le plus souvent graphique, de données, la simulation, la mise sur pied de signaux destinés au contrôle⁴⁸ et, enfin, le traitement de texte. En plus de leur capacité et de leur rapidité, les ordinateurs ainsi que toutes les innovations technologiques relatives à la gestion de l'information permettent de surmonter simultanément les obstacles dressés par le temps et la distance, ce qui réduit considérablement les coûts de transaction. Grâce aux systèmes de messagerie électronique, il est désormais plus simple et plus rapide de contacter les collaborateurs dont on a besoin. Dans la même veine, le télécopieur et la téléconférence rendent possible l'échange d'informations et la prise de décision dans des délais très brefs.

Indéniablement, le potentiel d'économies offert par l'introduction des nouvelles technologies de l'information dans le secteur public est important. Un tel constat ne doit cependant pas occulter toutes les difficultés générées par une telle évolution. Historiquement, l'un des problèmes majeurs posés par l'informatisation fut celui du

⁴⁶ Bref, tout ce qui se réfère à ce que l'on appelle la technologie de l'information.

⁴⁷ Grâce à l'automatisation, seule une personne est désormais nécessaire pour vider les bennes à ordures.

⁴⁸ Par exemple, signaux électroniques renseignent sur le niveau des égouts.

choix entre la centralisation ou, au contraire, la décentralisation du système d'information⁴⁹. En effet, fallait-il privilégier un système centralisé conçu spécialement pour les besoins de l'administration et géré uniquement par des spécialistes ou était-il préférable de recourir à la micro-informatique, par définition plus souple et plus conviviale ? La controverse battit son plein, car le choix de l'une ou l'autre option avait des conséquences nettement différentes sur l'organisation du travail ainsi que sur la répartition des compétences et du pouvoir. A l'heure actuelle, le débat s'est quelque peu tari et l'on trouve quasi partout une combinaison des deux systèmes. Reste le problème, incontournable, de l'intégration des deux. Comment satisfaire les besoins, tant généraux que particuliers, sans multiplier les procédures à l'infini ? Telle est la question.

L'informatique permet de stocker et de traiter rapidement un grand nombre de données, nous en conviendrons tous. Mais toute médaille a son revers. Force est de constater en effet que les dégâts occasionnés par une erreur ou une mauvaise manipulation sont souvent à la mesure des avantages créés par l'informatique, en un mot considérables⁵⁰. Bien évidemment, plus le nombre de personnes ayant accès à l'information est important, plus l'effet "boule de neige" risque de prendre de l'ampleur.

L'informatisation pose également de nombreux problèmes sur le plan de la gestion des ressources humaines⁵¹. Premièrement, on remarquera que la rationalisation d'un service administratif par le recours à de nouvelles technologies implique fréquemment le déplacement de certains collaborateurs, ce qui ne va jamais sans heurts. Deuxièmement, signalons le fait que pour beaucoup d'employés habitués à une certaine routine, il n'est pas toujours aisé de négocier le virage informatique. Ainsi, une résistance au changement peut se développer. Cependant, devant le caractère inéluctable de celui-ci, ils devront généralement s'adapter. Avant, "some go through some or all of the four stages of bereavement that ideally culminate in

⁴⁹ Cela a été considéré comme "one of the major debates regarding information policy" (Overman 1985, p. 144).

⁵⁰ "When someone trying to describe, say, a 35 -year-old mother of five instead entered the code for a 20-year-old male high school dropout, the system would check the profile against existing and state records, and find out that the worker's entry contradicted information about the recipient in those other data bases. Until the discrepancy could be cleared up, no payment would go out. Advocates for the poor say that welfare centers recorded errors rates as high as 30 or 40 percent" (Gurwitt 1989, p. 5).

⁵¹ Une grande partie des remarques qui vont suivre s'applique à toute innovation technologique quelle qu'elle soit.

acceptance : denial resistance, anger and depression" (First 1990, p. 48). Par ailleurs, remarquons que l'informatisation, en affectant la structure organisationnelle et les procédures de travail, modifie la répartition des compétences au sein de l'organisation. La distribution des connaissances informatiques ne correspondant pas toujours - si ce n'est rarement - à la hiérarchie formelle, cela peut déboucher sur un décalage préjudiciable à la prise de décision⁵². Enfin, il semble que l'informatisation ait plutôt un impact défavorable tant sur l'esprit de groupe que sur les capacités analytiques de la main-d'œuvre : "Reliance on computer analysis deteriorates, rather than develops, human diagnostic and social skills" (Halachmi 1991, p. 328).

En conséquence, toute décision d'acquisition d'une nouvelle technologie - quelle qu'elle soit - est délicate à prendre. Il s'agit en particulier de se demander si l'investissement en vaut la peine (l'estimation monétaire doit nettement compenser les coûts occasionnés), si on dispose des connaissances nécessaires à l'interne, comment le financer, quel en sera l'impact sur les forces de travail, etc. Par ailleurs, même si on décide de se lancer, il convient d'être conscient que : "the implementation of information technology does not automatically lead to improved productivity. New information technology creates new problems besides helping to solve existing problems. Managers need to deal with the new issues if the new information technology is to meet their expectations (Rocheleau 1988, p. 177).

Pour accroître la productivité du secteur public, il existe d'autres moyens que le recours à de nouvelles technologies. L'on peut, par exemple, **faire appel à un consultant externe pour qu'il analyse le fonctionnement de l'administration et propose des mesures permettant à la commune de fournir les mêmes prestations à un moindre coût**. A cet égard, on relèvera que, dès les années quatre-vingt, une vague d'études d'efficience a déferlé sur le secteur public suisse. Les administrations, qu'elles soient locales, cantonales ou fédérales, ont été passées à la loupe afin de détecter d'éventuelles possibilités d'économies. L'enjeu est cependant clair : il s'agit certes de faire des économies mais tout en offrant, de manière générale, les mêmes services⁵³. On ne s'intéresse donc qu'à la

⁵² Les managers dépendront, voire même seront responsables, de la qualité de l'information fournie par leurs subordonnés, ce qui peut être difficile à accepter. On peut également concevoir que certains subordonnés abusent de ce nouveau rapport de forces.

⁵³ Certes, cela n'empêche pas que l'on coupe certaines branches mortes.

problématique de l'inefficacité productive⁵⁴. On relèvera que si le risque d'inefficience n'est pas propre au secteur public⁵⁵, il y est cependant plus élevé. Cela s'explique essentiellement par le fait que les administrations sont moins soumises à la concurrence et donc à l'obligation de comprimer leurs coûts, et que les pratiques budgétaires du secteur public ont tendance à ne pas favoriser une gestion modérée des ressources (Jeanreneud et Memminger 1988, p. 19). Plusieurs méthodes existent pour analyser le fonctionnement du secteur public. Les deux approches principales consistent :

- d'une part à analyser globalement l'organisation des coûts et des prestations. On parle à ce propos d'analyse d'optimisation globale ("Gesamtanalyse")⁵⁶;
- d'autre part à analyser l'utilité des frais généraux (analyse de l'utilité des frais généraux ou analyse de la valeur administrative, appelée, en allemand, "Gemeindekosten-Wertanalyse")⁵⁷.

Il existe par ailleurs de nombreuses méthodes que l'on pourrait qualifier d'hybrides, ce parce qu'elles mélangent les deux approches susmentionnées. "L'analyse d'efficacité étant plus liée à un état d'esprit qu'à l'application de telles ou telles méthodes - elles sont en partie redondantes dans les outils d'analyse - le choix entre l'une ou l'autre d'entre elles dépendra essentiellement du degré d'urgence, de l'ampleur (tout ou partie de l'administration) et de la profondeur (degré de détail) requises, du type de mesures (ponctuelles, à caractère extraordinaire ou périodiques) que l'on envisage de prendre" (Baudron 1988, p. 88).

En théorie, les études d'efficacité permettent de dégager un fort potentiel d'économies. Néanmoins, il convient d'être attentif au fait que, pour être valablement réalisées, un certain nombre de conditions doivent être réunies. Ces dernières ont

⁵⁴ A contrario, on parle d'efficacité productive lorsqu'il est impossible de fournir les mêmes services avec moins de ressources ou de produire certaines prestations supplémentaires avec les mêmes inputs.

⁵⁵ D'ailleurs, les études d'efficacité ont d'abord été appliquées au secteur privé.

⁵⁶ Il s'agit de la méthode mise au point par la société Hayek Engineering S.A. Cette-ci a été appliquée, par exemple, à la ville de Zurich (Hayek 1984) et aux Ecoles polytechniques fédérales (Hayek 1985).

⁵⁷ La firme McKinsey est l'instigatrice de cette méthode. Pour des cas d'application, voir, par exemple, l'étude réalisée au Département militaire fédéral (GRAL 1985) ou celle relative au canton du Tessin (Temo 1988).

trait d'une part au milieu et, d'autre part, aux qualités intrinsèques de la méthode. Pour ce qui relève du premier aspect, le succès implique :

- un appui inconditionnel donné aux mesures de rationalisation par les échelons supérieurs de la hiérarchie. Compte tenu du fait que les études d'efficience sont souvent imposées par le législatif, cette condition est parfois difficile à remplir⁵⁸;
- la présence d'une motivation. Or, pour que celle-ci soit réelle, il faut que le projet prévoie la collaboration active de l'ensemble du personnel, ce qui implique le respect de plusieurs règles essentielles. Premièrement, des objectifs constructifs doivent justifier le projet. Deuxièmement, il convient d'être à l'écoute des suggestions et problèmes du personnel et, dans la mesure du possible, d'en tenir compte. Enfin, il s'agit de faire preuve d'humanité, en évitant notamment les licenciements ou les transferts intempestifs. Relevons qu'il est particulièrement important, dans le secteur public, de gagner l'adhésion du personnel. En effet, si, pour une raison ou une autre, celui-ci ne voulait pas participer, la direction ne disposerait pas des moyens nécessaires pour faire face au problème (statut des fonctionnaires, rigidité des structures, etc.).
- une politique d'information claire et objective destinée à créer un climat de confiance;
- un environnement politique, économique et social favorable.

En ce qui concerne les qualités intrinsèques de la méthode, il faut impérativement :

- qu'elle soit acceptée par toutes les personnes concernées, ce qui suppose qu'elle soit claire - chacun doit être en mesure de comprendre le déroulement du projet et la contribution qu'on attend de lui - et équitable, c'est-à-dire ne prévoyant aucune exception pour quiconque;
- qu'elle promeuve et valorise le goût du changement;

⁵⁸ Or la réussite de l'entreprise en dépend. Pour preuve, la Commission de gestion du Conseil national a conclu à un échec du projet EFFI dont le but était d'accroître l'efficacité dans l'administration fédérale. Elle s'est montrée particulièrement sévère quant à la responsabilité du gouvernement. Il semble en effet que le Conseil fédéral s'est peu identifié au projet et qu'il n'a pas su imprimer une direction forte à celui-ci. A ce propos, voir l'article du Nouveau Quotidien du 17.11.93.

- qu'elle intègre le maximum de collaborateurs. N'oublions pas que ce sont ces mêmes collaborateurs qui devront s'adapter à une situation et des responsabilités nouvelles;
- qu'elle soit courte afin d'éviter des effets secondaires sur le travail de l'organisation;
- qu'elle soit mise en oeuvre par une direction compétente et motivée;

etc.⁵⁹.

On espérait beaucoup des études d'efficience ! Néanmoins, le bilan des expériences qui ont été réalisées s'est révélé contrasté. L'un des inconvénients de ce genre d'études est qu'elles se focalisent trop sur la question des coûts. Or, d'autres dimensions devraient être considérées, telles celles du bien-fondé des prestations et de leurs effets à un niveau plus global. Par ailleurs, ces études sont souvent entachées d'une vision à court terme - certaines économies proposées sont préjudiciables à l'efficace à long terme - et ont l'inconvénient de ne pas se soucier de l'avis de l'utilisateur (Graf 1988, p. 41). Autre problème et non des moindres : s'il est relativement facile d'identifier un potentiel d'économies, la mise en oeuvre de celui-ci est en revanche plus délicat. Selon Jans et Meili (1988, p. 92), pour les expériences considérées⁶⁰, seuls 51 à 73% du potentiel d'économies dégagé ont été réalisés, alors que ce taux se situerait entre 80 et 95% dans le secteur privé. Plusieurs raisons expliqueraient ce phénomène. Cela tient d'une part à la nature des méthodes utilisées, méthodes qui ont d'abord été conçues pour le secteur privé. Or, il faut reconnaître que le secteur public fournit plus de prestations et d'une plus grande diversité que le secteur privé et qu'il est souvent difficile de définir des standards, tant au niveau quantitatif que qualitatif, d'où un problème de transposition des méthodes. D'autre part, il semble que les conseillers externes ayant procédé à ces analyses connaissent mal le fonctionnement du secteur public ainsi que les contraintes auxquelles il est assés. Le potentiel d'économies aurait donc été surestimé (Jans et Meili 1988, p. 92). Enfin, le plus grand défaut de ces études est qu'elles ont souvent servi de substitut ou d'alibi à l'inaction des gouvernements. Entreprendre une étude d'efficience permet de donner le change à une opinion publique mécontente. Cela offre l'opportunité de résoudre certains problèmes, mais

⁵⁹ Pour plus de détails sur ces conditions de succès, on consultera avec intérêt Hofmeister (1988, pp. 68-80).

⁶⁰ Expériences réalisées au sein de l'administration cantonale de Zurich et du Tessin ainsi qu'au Département militaire fédéral.

pas tous. En effet, n'omettons pas le fait que les dépenses de transfert et les dépenses rendues obligatoires par des textes de lois constituent une large part des budgets publics. En conséquence, le véritable problème est la capacité, ou l'incapacité, des gouvernements et des parlements à fixer des priorités. "La redéfinition des tâches de l'Etat ainsi que la mise en place des instruments d'une gestion efficace impliquent des choix difficiles. Dans cette perspective, le problème de l'efficience se pose davantage en termes de mécanismes de décision grippés, plutôt que de simple inefficience des processus administratifs" (Graf 1988, p. 47).

Autre stratégie supposée accroître la productivité : la **rémunération et la promotion du personnel communal fondées sur le mérite**. A l'heure actuelle, une telle approche jouit d'un succès certain dans le secteur public helvétique. En effet, une enquête réalisée par Emery (1993) montre que plus de dix administrations cantonales ont déjà un système de rémunération qui tient compte des performances et que la plupart des administrations des autres cantons souhaitent introduire également un tel système. Relevons que cette mouvance s'inscrit dans la droite ligne du "re-inventing government" (Osborne and Gaebler 1992). L'objectif de la démarche est double : il s'agit d'une part d'accroître la motivation - donc la productivité - en introduisant un système de rémunération et de promotion personnalisé, c'est-à-dire qui tienne compte des compétences et de l'engagement de chacun, et, d'autre part, de mieux maîtriser la masse salariale en évitant les dérives que provoquent l'indexation et l'avancement automatiques.

L'introduction d'un tel système est un travail de longue haleine qui nécessite un investissement certain. Dans un premier temps, il convient de mettre sur pied un système d'appréciation des performances. Or, si la mesure des performances constitue déjà une gageure en soi⁶¹, il est encore plus difficile de réunir toutes les qualités qui feront du système un outil véritablement opérationnel, en l'occurrence :

- l'équité, ce qui suppose qu'aucune exception ou dérogation ne doit ou ne peut être prévue par le système d'appréciation des performances;
- la transparence, ce qui implique que chacun connaisse la personnalité de l'évaluateur, les critères retenus ainsi que les procédures adoptées;

⁶¹ En effet, "Performance is notoriously difficult to measure. How do you calculate what each person contributed to the collective effort? If you rely on objective measures, such as a group's output, you sacrifice sensitivity and risk rewarding routine performance. Yet, if you rely on the opinions of supervisors or peers, you sacrifice consistency and risk favouritism. And, in the case of chief executives, the people being measured often find the indicators" (The Economist du 29 janvier 1994).

- la simplicité, afin d'éviter notamment un surcroît de paperasserie⁶²;
- l'acceptation par l'ensemble du personnel, acceptation que seules l'information et la concertation rendent possible⁶³.

Puis, dans un second temps, il est nécessaire de procéder à l'évaluation de chacun des employés. Or, une telle entreprise prend du temps - d'autant plus qu'il s'agit de la renouveler chaque année - et nécessite que l'on forme préalablement des appréciateurs, ce qui est généralement coûteux.

Si les avantages d'un système de promotion fondé sur l'implication personnelle plutôt que sur l'ancienneté sont indéniables, il est en revanche beaucoup plus difficile de saisir l'impact du salaire au mérite, que ce soit en termes de maîtrise accrue de la masse salariale ou en termes d'augmentation de la productivité.

En ce qui concerne le premier aspect, on relèvera que les expériences de salaires au mérite prévues ou déjà réalisées dans le secteur public suisse ne prévoient ni de réévaluer le traitement de l'ensemble des fonctionnaires ni de le diviser en deux parts, l'une étant fixe et l'autre variable⁶⁴. Seule l'augmentation des salaires en fonction des performances et/ou la distribution de primes - non acquises et hors charges salariales - pour prestations extraordinaires sont prévues. Dans cette perspective, il est normal que la masse salariale augmente, "la stagnation du traitement des mauvais éléments ne suffisant pas à compenser les primes des meilleurs" (Emery, *Le Nouveau Quotidien* du 7 mars 1994). De plus, lorsqu'on aspire à l'introduction d'un tel système, il faut tabler sur une augmentation importante de cette masse salariale. En effet, à quoi sert d'implanter le salaire au mérite si c'est pour ne rien distribuer ? Sans compter que l'attribution de primes insignifiantes peut

⁶² "Certaines sociétés/ administrations ont établi de nombreux formulaires différents selon les catégories de personnel, avec des manuels d'utilisation dépassant parfois cent pages. Résultat : les chafs n'ont pas le temps, bâclent cette procédure perçue comme une contrainte administrative supplémentaire et demandent à leurs collaborateurs de compléter eux-mêmes leur propre évaluation" (Emery 1994, p. 31).

⁶³ Les personnes souhaitant prendre connaissance d'un système d'évaluation des performances consulteront avec intérêt la contribution de Giacasso et Lauper (1994), dans laquelle le système mis en place par les Services industriels du canton de Genève est décrit.

⁶⁴ A cet égard, on relèvera que, dans le secteur privé, la part du salaire dépendant des performances a tendance à s'accroître. "A typical senior British manager finds that 40% of his pay depends on performance, compared with less than 10% five years ago. (...). In 1992, Japan's Honda linked 40% of managers' pay to performance; starting next June, performance will determine the entire package" (*The Economist* du 29 janvier 1994).

avoir un impact démotivant sur le personnel, celui-ci ne voyant pas ses efforts reconnus à leur juste valeur⁶⁵.

Du point de vue de l'augmentation de la productivité, on signalera que le lien existant entre rémunération, motivation et performance n'a jamais été clairement démontré et que les praticiens comme les experts en gestion du personnel ont toujours eu des opinions très divergentes sur les effets escomptés de la rémunération à la performance. La polémique déclenchée par la publication d'un article de Kohn ("Why Incentive Plans Cannot Work") dans la Harvard Business Review (1993) atteste du flou qui règne dans ce domaine⁶⁶. Force citations d'études à l'appui, Kohn arrive à la conclusion que les récompenses ne motivent pas les individus. "Research suggests that, by and large, rewards succeed at securing one thing only : temporary compliance. When it comes to producing lasting change in attitude and behavior, however, rewards, like punishment, are strikingly ineffective" (Kohn 1993, p. 55). Pour étayer sa thèse, plusieurs arguments sont avancés :

- l'argent ne motive pas les individus⁶⁷. Si on prend la peine de les interroger sur ce qui leur importe dans leur travail, on constate que l'argent vient souvent en fin de liste, après des éléments tels que le sens de l'accomplissement, la reconnaissance des supérieurs et des pairs, les possibilités d'avancement, le soutien et l'engagement des supérieurs;
- les récompenses démotivent ceux qui n'en bénéficient pas. Ces derniers se sentent punis;
- l'esprit de groupe et la collaboration sont affectés par l'introduction d'un tel système. Si plusieurs personnes sont en compétition pour un nombre limité

⁶⁵ On rappellera que les premiers projets d'introduction du salaire au mérite ont été conçus en période de haute conjoncture afin de rendre le secteur public plus attrayant. Ainsi, le canton de Berne, qui avait prévu une augmentation de la masse salariale de 6% pour motiver ses fonctionnaires, s'est vu contraint - sous la pression de son déficit et parce qu'il n'y avait plus urgence du point de vue du marché du travail - de geler temporairement ce projet.

⁶⁶ Vu l'importance des réactions, la rédaction de la revue publia, dans la livraison suivante, les lettres de neuf experts ainsi que la réponse que Kohn leur apportait ("Rethinking Rewards". Harvard Business Review 1993).

⁶⁷ Ce qui suppose tout de même que les travailleurs soient déceimment payés.

d'avantages, elles se mettent à considérer leurs collègues comme autant d'obstacles à leur propre succès⁶⁸;

- les managers sont parfois tentés d'utiliser les récompenses comme une béquille. Il peut en effet se révéler plus facile de mettre sur pied un système de rémunération des performances que de résoudre les vrais problèmes qui entravent le bon fonctionnement d'une organisation et affaiblissent la motivation;
- le système décourage les individus à faire preuve d'imagination et à prendre des risques. Ces derniers s'arrangent pour augmenter exclusivement les indicateurs qui sont pris en compte dans l'évaluation.

Que l'on partage ou non les opinions de Kohn, force est de constater que la formule de la rémunération au mérite semble remporter de moins en moins de succès (cf. Le Nouveau Quotidien du 1er septembre 1994). Par ailleurs, vu les coûts de l'implantation d'un tel système et son impact somme toute limité, on peut se demander s'il ne serait pas préférable d'accroître la motivation des fonctionnaires via d'autres canaux : horaire souple, possibilité de prendre des congés non payés, amélioration du cadre de travail, développement des activités communautaires, etc.

Enfin dernière stratégie proposée : **augmenter la productivité des services par une meilleure gestion**. Indéniablement, il s'agit là d'une stratégie "fourre-tout" qui, tout comme elle peut receler de notables améliorations destinées à accroître la productivité, peut également ne contenir que de vaines mesures dont le seul mérite est de laisser croire que quelque chose se passe. Parmi les améliorations, cette stratégie peut comporter soit tout ou partie des stratégies abordées précédemment - qu'elles figurent dans cette catégorie ou dans celles évoquées auparavant (diminution des frais généraux, recours au budget base zéro, introduction d'un contrôle de gestion, etc.) - soit une foule d'autres mesures tels, par exemple, le regroupement de certaines activités afin de créer des synergies, l'introduction de nouveaux cahiers des charges, l'allègement de certaines procédures afin d'éviter le perfectionnisme, la réalisation d'enquêtes afin de satisfaire plus utilement les usagers, etc.

⁶⁸ C'est la raison pour laquelle il est préférable de prévoir un système destiné à récompenser le groupe et non l'individu. Or, selon une enquête réalisée par Emery et Schedler (1994) sur le cadre juridique mis sur pied dans les cantons au sein desquels on a introduit ou l'on pense introduire le salaire à la performance, seul le canton de Vaud prévoit de rémunérer le groupe, en sus il est vrai d'une rémunération individuelle.

5.8. Stratégies concernant les modes de fourniture des services

Dans une économie de marché, le secteur public ne devrait assurer, en théorie, que la production de services jugés indispensables et pour lesquels aucune offre privée n'existerait. Cependant, avec la formidable croissance économique survenue après la Seconde Guerre mondiale et le développement y relatif de l'Etat social, un nombre élevé de prestations est désormais garanti par l'Etat. S'il est évident que la gestion directe⁶⁹ d'un service comporte de nombreux avantages - bon contrôle de la qualité du service, garantie de l'approvisionnement et, dans certains cas, gratuité du service -, l'on s'interroge néanmoins de plus en plus fréquemment sur l'efficacité de ce mode de fourniture⁷⁰, d'une part parce que les coûts de production sont ou seraient trop élevés, d'autre part parce que les services offerts ne correspondent pas toujours aux besoins de la population. Si les coûts de production s'avèrent trop élevés, cela s'explique pour plusieurs raisons :

- par l'absence de concurrence. Il en résulte une pression insuffisante sur les coûts et une incitation moindre à l'innovation;
- par le fait que chaque collectivité produise ses propres services, ce qui ne permet pas toujours de constituer des équipements de taille optimale;
- par des pratiques budgétaires adoptées lors des années de prospérité économique ("incremental budgeting").

Par ailleurs, force est de constater que le secteur public est le seul producteur capable de perdurer indépendamment de la satisfaction des citoyens-consommateurs. Pourtant, on relèvera que l'uniformité de l'offre ne peut satisfaire la multiplicité des besoins et que l'absence de prix ne permet pas de vérifier l'adéquation entre prestations et besoins.

La gestion directe ne constitue pourtant pas un fait incontournable, puisqu'il existe plusieurs modes de fourniture alternatifs. Nous allons en aborder quelques-uns ici, tels la participation à des syndicats intercommunaux, la sous-traitance, la mobilisation de bénévoles, etc. Sachons cependant que l'on recourt à l'un ou l'autre

⁶⁹ On parle de gestion directe lorsque la collectivité publique produit elle-même le service à l'aide de ses propres équipements et de son personnel. Dans cette perspective, elle fixe le niveau et la quantité des prestations fournies, les dépenses correspondantes étant financées par les ressources générales du budget ou par un tarif.

⁷⁰ On remarquera que ce type de questionnement découle très directement de la crise des finances publiques qui a trappé le plupart des économies occidentales après le premier choc pétrolier.

mode pour des raisons généralement différentes - stimuler la concurrence ou bénéficier d'économies d'échelle par exemple - et que, selon celui que l'on privilégie, le secteur public perd une part plus ou moins importante du contrôle qu'il exerçait précédemment. Le choix dépendra également du système de valeurs de la société et des réponses qu'on apportera à des questions relatives à l'équité et à la distribution des revenus, à savoir quelle est la personnalité des gagnants du nouveau système, celle des perdants et à combien se mesurera leur perte⁷¹.

Lorsque plusieurs communes coopèrent pour produire un service en commun, on parle de **syndicat intercommunal** ou d'association de communes. Le syndicat est une personne morale de droit public qui, de manière générale, fournit directement le service (syndicat à but unique) ou un panier de services (syndicat à but multiple) à la population des communes membres⁷². On recourt à la coopération intercommunale dans les deux situations suivantes :

- d'une part lorsque les collectivités publiques locales sont petites et qu'elles ne disposent par conséquent pas des moyens financiers et/ ou d'un nombre de consommateurs potentiels suffisant pour offrir une prestation exigeant un certain investissement. Dans un tel cas, la coopération permet, grâce aux économies d'échelle⁷³ réalisées, de remédier à ces difficultés et d'offrir un service à un bassin de population plus vaste;
- et, d'autre part, lorsqu'il existe des déséconomies externes lors de la consommation d'un bien. Dans cette perspective, les collectivités peuvent se mettre d'accord pour contribuer chacune à un investissement commun permettant de réduire les effets négatifs qu'elles exercent les unes sur les autres.

Dans la plupart des cas, les services produits en coopération sont ceux qui nécessitent un équipement important et onéreux, tels l'épuration des eaux, la collecte des ordures, l'instruction publique, les soins hospitaliers ainsi que ceux

⁷¹ Par exemple, en termes de choix de société, il n'est pas anodin de ne sous-traiter que les activités manuelles.

⁷² La fourniture directe suppose que le syndicat utilise son personnel et ses équipements propres. On peut également concevoir - mais c'est un cas de figure plus rare - que le syndicat fournisse le service indirectement, en mandatant, par exemple, une entreprise privée (principe de la sous-traitance).

⁷³ Economies d'échelle dans la production (lorsque la taille critique n'est pas atteinte au niveau de la seule commune) et dans la consommation (cas des équipements indivisibles).

destinés aux personnes âgées. Cependant, l'on peut également imaginer la création d'un syndicat intercommunal pour assurer des prestations administratives comme, par exemple, le contrôle des habitants ou l'attribution de permis de construire. En évitant la multiplication des services dans une même région, la coopération permet de faire des économies substantielles : les frais d'exploitation sont ainsi partagés entre tous les partenaires et, en atteignant une masse critique, il est possible d'assurer une charge à plein temps à une personne spécialement qualifiée pour la tâche à réaliser. Relevons que les usagers profitent doublement d'une telle forme de coopération, à la condition, bien sûr, qu'elle soit rondement menée. Premièrement, ils ont l'assurance que les ressources budgétaires de la commune sont utilisées de manière rationnelle, ce qui se traduit par le maintien ou une croissance plus faible de la charge fiscale. Secondement, ils se voient offrir un service auquel ils n'auraient pas pu prétendre sans le développement de synergies (par exemple, patinoire) ou un service déjà existant de qualité supérieure (par exemple, personne affectée à l'octroi de permis de construction plus qualifiée et disponible durant toute la semaine).

Afin d'éviter tout problème en cours de route, il convient d'accorder une attention particulière à la définition préalable des modalités de l'accord. Devront notamment être précisés : les caractéristiques du service (quantité et qualité), le mode de financement (par un tarif payé par l'utilisateur, par l'impôt ou par combinaison des deux), la répartition des charges, les possibilités de quitter le syndicat, etc.

Plutôt que de s'associer avec d'autres collectivités de droit public, une commune peut également offrir une prestation avec le concours d'un partenaire privé⁷⁴. Dans ce cas, on parle de participation à une société d'économie mixte. Dans cette perspective, on signalera que la nature du partenariat varie et qu'elle dépend le plus souvent de la nature du service fourni. Ainsi, une commune peut participer à une fondation (œuvrant surtout dans le domaine de la santé, soit soins à domicile, homes pour personnes âgées, etc.), à une société anonyme (production d'énergie et de chaleur, traitement des déchets, etc.), à une société immobilière (patinoire, parking) ou à des associations ou coopératives diverses (LIM, tourisme). De manière générale, les rapports entre la commune et la société sont régis par le droit relatif au type de personnalité juridique de la société concernée (droit des S.A., droit régissant les fondations, etc.). Néanmoins, la commune reste soumise à certaines contraintes de droit public. Par exemple, dans le canton de Neuchâtel, si une commune désire

⁷⁴ On peut également envisager une coopération entre plusieurs communes et un partenaire privé.

participer à une S.A. elle doit recevoir l'accord du Conseil général (législatif), celui-là n'étant donné qu'à la condition que l'entreprise privée présente un intérêt général.

On le voit, le service fourni, la nature juridique du partenariat et les implications que cela représente pour la commune peuvent être extrêmement variables. Globalement, les avantages et les inconvénients de ce type de collaboration sont, peu ou prou, identiques à ceux du syndicat intercommunal⁷⁵. Citons à ce propos les résultats intéressants d'une enquête réalisée, en 1995, par le Service des communes du canton de Neuchâtel (document non publié). Selon les réponses fournies par les communes ayant rempli le questionnaire qui leur avait été envoyé, les atouts de ce type de partenariat sont l'efficacité et la rapidité des décisions, la rationalisation et la souplesse. Quant aux désavantages, des éléments tels que le déficit démocratique, le manque de contrôle des communes, la divergence d'intérêts entre ces institutions et les communes ainsi que le manque d'information ont été cités.

Plutôt que d'y pouvoir elle-même, seule ou en collaboration, une collectivité publique peut également confier à un tiers (une entreprise privée ou une autre collectivité publique) le soin de fournir un service ou, plus généralement, une partie de celui-ci, selon ses directives et sous sa responsabilité. On parle à ce propos de **sous-traitance**. Un tel mode de fourniture permet de réaliser conjointement plusieurs objectifs :

- instaurer une situation de concurrence qui poussera les producteurs potentiels - entreprises privées et/ ou services administratifs - à faire pression sur leurs coûts;
- réaliser des économies d'échelle. Pour une administration, il est parfois préférable de passer un contrat avec une entreprise privée ou une collectivité publique plus grande, qui seule sera en mesure de fournir le service avec des équipements de taille optimale;
- bénéficier d'une main-d'oeuvre spécialisée (architectes, juristes, etc.) malgré la faiblesse et l'irrégularité des besoins. Il est en effet aussi inutile que coûteux d'engager ce type de main-d'oeuvre si l'on n'est pas en mesure de l'utiliser

⁷⁵ Dans certains cas, un avantage supplémentaire se dégage de ce type de collaboration. Celui-ci consiste dans le fait que l'obtention de subventions est facilitée. Par exemple, l'Office fédéral des assurances sociales ne subventionne les soins à domicile que pour autant qu'ils soient prodigués par une entreprise de droit privé.

rationnellement durant une longue période. Dans cette perspective, la sous-traitance offre une souplesse bienvenue;

- améliorer la qualité du management public. La préparation et la gestion des contrats favorisent l'acquisition de nouvelles connaissances. En étudiant et en évaluant les offres mises sur pied par d'autres, les fonctionnaires découvrent de nouvelles technologies, des méthodes alternatives, des perspectives différentes, bref autant d'éléments qui peuvent déboucher sur une réflexion relative à la manière dont le service est ou était produit au sein de la collectivité, aux objectifs que devrait remplir le service, à ce qui différencie un "bon" service d'un autre;
- satisfaire les besoins des consommateurs plutôt que les désirs des producteurs. Cet argument se réfère directement aux thèses de Niskanen (1971), thèses en vertu desquelles les responsables des services administratifs ont parfois tendance à fixer des niveaux de services très élevés et des standards luxueux, non pas pour répondre aux véritables besoins des usagers mais pour des raisons de prestige ou parce qu'ils s'identifient trop à leurs activités. Ainsi, par la pression qu'elle exerce, la sous-traitance permet d'atténuer ces comportements bureaucratiques.

Rappelons que la sous-traitance peut revêtir deux formes : il peut s'agir soit d'un contrat entre deux collectivités publiques, soit d'un contrat entre une collectivité publique et une entreprise privée. "Dans le premier cas, le possibilité de réaliser des économies d'échelle constitue l'avantage principal. Dans le second, ce sont les autres facteurs de réduction des coûts (...) qui sont privilégiés. A relever encore que l'intensité de la concurrence est plus forte dans le cas d'un accord contractuel entre une collectivité publique et une entreprise privée (Christe et Schweb 1990, p. 100).

Remarquons que la sous-traitance ne conduit pas nécessairement à la réduction des coûts. En effet, le succès d'une telle opération dépend de nombreux paramètres, soit de la nature du service sous-traité, de la procédure d'adjudication, de la fixation des modalités du contrat et de la manière dont le contrôle est mis en oeuvre.

En théorie, l'on peut recourir à la sous-traitance dans pratiquement tous les domaines d'activités de l'Etat. En effet, le service n'ayant pas forcément besoin d'être financé par une taxe - le budget peut y suppléer -, il n'est pas nécessaire que l'on puisse identifier le bénéficiaire. Néanmoins, l'expérience indique que la sous-traitance est souvent plus appropriée pour fournir des services techniques (éclairage public, entretien des routes) plutôt que des services sociaux, notamment ceux à caractère redistributif. Le problème s'explique par le fait qu'il est particulièrement

difficile de saisir, tant quantitativement que qualitativement, la production et l'impact d'un tel service. En effet, "Contracts for infrastructure or technical services will often include detailed performance specifications and procedures to monitor quality which are based on service "outputs". (...). But contracts for social services must be written, for the most part, in terms of inputs, such as the number of hours of counselling provided. Cost efficiency may be measured by comparing inputs to costs, but service quality and redistributive effects cannot be assessed in this way" (OCDE 1987b, p. 52).

En ce qui concerne la procédure de mise au concours et d'adjudication, il est impératif de faire marcher au maximum la concurrence, ce qui implique que l'on prenne des mesures afin de réunir un nombre élevé de postulants. Dans cette perspective, il convient d'accorder une attention particulière à l'information (par exemple, par une large publication dans les journaux) et de laisser suffisamment de temps entre la parution de l'annonce et l'attribution du contrat. Si ces conditions ne sont pas respectées, il existe un risque sérieux d'accords collusoires ou de type cartellaire, débouchant, à terme, sur le remplacement d'un monopole public par un monopole privé. Par ailleurs, il peut être opportun de prévenir la corruption politique, en publiant les résultats de la compétition. "Details of the winning and rivals bids should be published : rate-payers and tax-payers have a right to know how their (/) money is being spent. Moreover, publications reduce the danger of political patronage in the award of contracts and the information also contributes to the competitive process : winners and losers need to know how they compare" (Hartley and Huby 1986, pp. 286-287)⁷⁶. Enfin, une fois le contrat adjudgé, il est indispensable de le remettre au concours régulièrement et ce dans un véritable climat de concurrence.

La fixation des modalités du contrat requiert une attention particulière. Il s'agit notamment :

- de définir avec précision les caractéristiques et le niveau du service;
- de déterminer le coût du service ainsi que les modalités du financement (forme, délai, etc.). Dans cette perspective, il peut être utile de régler à l'avance les conditions et la manière selon lesquelles le producteur pourra exiger une

⁷⁶ Plus est, certains pensent même à exiger deux certificats de la part des postulants : "The first to certify that there has been no collusion with other potential contractors, the second to certify that there was no in-house favouritism shown to the contractor" (Butt and Palmer 1986, p. 143, citant les recommandations du Chartered Institute of Public Finance and Accountancy of London).

augmentation du prix. "Such measures are necessary in order to ensure that the prices changes claimed by the contractor are fair and reasonable" (Buff and Palmer 1986, p. 143);

- de fixer des clauses de pénalité pour non respect du contrat;
- de formuler, au besoin, d'autres règles particulières : embauchage d'une partie du personnel communal, salaire minimum imposé, normes de sécurité⁷⁷, etc.

Lorsqu'une commune recourt à la sous-traitance, notons qu'elle continue, globalement, à assumer la responsabilité de la fourniture du service. En conséquence, il est primordial qu'elle mette sur pied un système de contrôle destiné à superviser les activités de l'organisation sous-traitante⁷⁸. A cet égard, relevons que, pour être complet et efficace, ce système doit permettre d'exercer un contrôle sur les coûts d'une part (contrôle financier) et, d'autre part, sur les prestations fournies (contrôles quantitatif et qualitatif).

La moindre entorse aux principes édictés ci-dessus a pour conséquence que l'usager (le contribuable) paie pour le même service ou un service de moindre qualité aussi cher si ce n'est plus qu'auparavant, le sous-traitant bénéficiant d'une rente de situation. Par ailleurs, il s'agit d'être attentif au fait que la sous-traitance prend du temps et que, compte tenu de la variété des tâches qu'elle implique - détermination des options futures du service, procédure de mise au concours, analyse des offres, fixation des modalités du contrat et supervision -, elle nécessite du personnel particulièrement qualifié. En effet, "In many ways increased reliance on entities outside government places an even heavier responsibility on the government manager (...). Managers must find ways to motivate, coordinate, and monitor organizations over which they have little direct control" (Staats 1988, p. 603). Avant de décider de sous-traiter une activité, il est donc impératif que la commune entreprenne une évaluation des coûts de gestion du contrat, car ceux-ci peuvent se

⁷⁷ "It has been argued that one of the principal reasons why private provision is less costly than public provision of urban services is due to fewer and lower-paid employees. There is (f) conflicting evidence on this issue, though in some cases measures have been taken to prevent this from happening. Local governments may require that some of their employees, previously working in the same service, be hired by the contracting firm and that the contractor undertaking work for the public sector should not treat his employees less favourably than their counterparts in the public sector" (OCDE 1987b, pp. 53-54).

⁷⁸ Le contrôle, quel qu'il soit, suppose l'élaboration d'un système d'indicateurs. Par ailleurs, le contrôle de qualité nécessite parfois la création d'un service téléphonique pour les réclamations (voir le cas de Seattle (Chesa 1992, p. 54)) ou la réalisation d'enquêtes auprès du public.

révéler importants⁷⁹ et considérablement atténuer l'intérêt que représente la sous-traitance. Enfin, la collectivité publique devrait, dans la mesure du possible, prendre quelques précautions afin de pouvoir assurer certaines prestations essentielles (ordures, canalisations, etc.) en cas de faillite du contractant ou de grève de ses employés⁸⁰.

Bien appliquée, la sous-traitance permet néanmoins de dégager des économies substantielles. A cet égard, relevons que nombreuses sont les études qui ont tenté de mesurer les différences de coûts entre production privée et publique d'un même service. Ainsi, en examinant les résultats de neuf études extrêmement sérieuses réalisées dans le domaine du ramassage des ordures⁸¹, Savas (1987, p. 124) arrive à la conclusion que les résultats sont extrêmement cohérents et qu'ils se confortent réciproquement. Il apparaît en effet que la collecte municipale des déchets coûte environ 35% plus cher que le ramassage privé avec, il est vrai, des différences allant de 14 à 124%. Cependant, toutes ces études suggèrent que ce n'est pas tant le caractère privé ou public de l'entreprise qui a un effet déterminant sur l'efficience mais bien la concurrence (voir à ce propos Mirande 1993, p. 5). La Grande-Bretagne l'a bien compris puisque, au début des années quatre-vingt, elle a instauré l'obligation pour les collectivités locales de procéder à des appels d'offres pour la prestation de certains services⁸². Précisons que l'intention d'une telle démarche n'était pas de passer automatiquement des contrats avec des entreprises privées, mais bien de **créer une situation de concurrence entre secteur public et privé,**

⁷⁹ A ce propos, notons qu'aux Etats-Unis, "cities often spend 20% of the cost of a contracted-out service on managing the contract" (The Economist, May 20th 1995).

⁸⁰ Par exemple, en conservant la propriété des équipements ou en se réservant le droit, par clause contractuelle, d'utiliser les équipements du sous-traitant. Voir aussi OCDE (1987b, p. 54).

⁸¹ Réalisées soit par des gouvernements, soit par des académiciens, ces études portaient sur une période de dix ans et couvraient différents pays (USA, Canada, Japon et Suisse) et régions américaines.

⁸² La Grande-Bretagne semble être le seul pays à utiliser de manière systématique l'appel d'offres avec concurrence. Ainsi, la Loi sur l'aménagement du territoire par les pouvoirs locaux, votée en 1980, oblige les collectivités locales à faire des appels d'offres dans les domaines de l'entretien et de la construction des bâtiments et des routes à grande circulation. En vertu de cette loi, les collectivités sont astreintes à tenir à jour des comptes d'exploitation pour ces catégories de services. Par ailleurs, la Loi sur les pouvoirs locaux de 1988 a étendu la réglementation à d'autres services tels la collecte des ordures ménagères, la voirie, les cantines scolaires et soupes populaires, les autres formes de restauration (par exemple, cantines pour le personnel), le nettoyage des édifices publics, l'entretien des véhicules à moteur, des espaces verts, la gestion des complexes sportifs et de loisirs. Afin de ne pas prendre au dépourvu les collectivités locales, une mise en oeuvre progressive a été prévue. Enfin, soulignons que les exemptions sont peu nombreuses bien que cette loi ne s'applique pas aux travaux de petite envergure pour lesquels les dépenses brutes n'excèdent pas £100.000.

le contrat devant être attribué au fournisseur le plus économique et le plus efficace après examen équitable des différentes offres. On s'en doute, l'application d'une telle démarche soulève de nombreux problèmes pour les collectivités locales. Selon les premiers résultats d'une recherche menée par l'Institute of Local Government Studies de l'Université de Birmingham à la demande du Ministère de l'Environnement⁸³, les principales difficultés auxquelles se heurtèrent les collectivités locales lors de la préparation des appels d'offres furent :

- le manque d'information (par exemple, un inventaire insuffisant des travaux à effectuer ou une estimation insuffisante des coûts);
- un manque de compétence du personnel, en particulier pour définir les cahiers des charges;
- des structures et une organisation inadaptées. En effet, dans les collectivités locales, il est souvent difficile d'établir une distinction entre les parties qui font office de clients d'une part et celles qui font des offres d'autre part;
- des problèmes pour communiquer avec le personnel souvent très disséminé dans la collectivité.

L'établissement du budget et l'évaluation des prix furent cependant à la source des plus grandes difficultés, non seulement en raison d'un système d'information lacunaire, mais également à cause de pratiques internes inadaptées. Afin de disposer d'une base réaliste de comparaison avec ce que coûterait le même service fourni par une entreprise privée, il faut en effet fixer des règles relatives à la méthode de calcul des coûts. "Cela signifie qu'il faut tenir compte de la partie de la dépense de la collectivité non directement liée au service fourni, comme les dépenses administratives et le coût d'utilisation d'installations et d'équipements (dépréciation et intérêts). Le calcul des coûts pour la collectivité doit être pondéré de manière que sa propre soumission reflète la dépense réelle ou du moins comprenne une charge fixe pour les frais généraux" (Conseil de l'Europe 1993, p. 9).

"On peut conclure de l'expérience britannique que, grâce aux appels d'offres obligatoires, les organisations de régie directe des municipalités se gèrent davantage comme des entreprises, sont plus conscientes des coûts et ont

⁸³ Une publication du Conseil de l'Europe (1993, pp. 61-76) présente ces premiers résultats. Notons qu'ils sont le fruit d'une enquête réalisée auprès de 40 collectivités locales anglaises entre mai 1989 et juin 1990.

considérablement amélioré leur productivité⁸⁴" (Conseil de l'Europe 1993, p. 10). En particulier, la concurrence a été l'instigatrice d'un changement considérable au niveau de la culture d'entreprise. La pression de la concurrence semble en effet avoir favorisé un meilleur travail d'équipe, notamment au niveau des directions. La volonté de prouver que l'on accomplissait du bon travail a été un formidable facteur de motivation. Relevons que ce nouvel état d'esprit s'est traduit par une baisse de l'absentéisme et des congés de maladie. Concrètement, selon une enquête réalisée par Hartley et Huby⁸⁵ (1986, pp. 292-293), "(...) the percentage savings from competitive tendering would average 26% per annum⁸⁶. (...) (f). Questions arised as to whether actual cost savings result from reduced employment, the increased use of part-time staff, lower rates of pay, fewer fringe benefits, the use of modern equipment, or better management and organisation. There was evidence that all these factors contributed to cost savings, although it was not possible to quantify their separate contributions".

Enfin, pour assurer la fourniture d'un service, les collectivités publiques locales peuvent prendre des mesures afin d'inciter le développement du bénévolat et l'intervention des associations. A cet égard, on relèvera que si l'idée de recourir davantage au bénévolat⁸⁷ n'est pas nouvelle, ce sont les motivations qui ont changé. Traditionnellement en effet, ce sont plutôt les motifs idéologiques qui prévalaient. Il s'agissait, par exemple, de rééquilibrer les rapports entre Etat et citoyens afin de limiter l'ingérence de ce dernier, de revitaliser le tissu social en développant le sens de la communauté, de lutter contre la professionnalisation de l'action sociale pour réduire en conséquence le contrôle social, etc., bref de transformer la société et de

⁸⁴ Pour conforter ces propos, quelques chiffres de l'enquête réalisée par l'Université de Birmingham sont cités. On constate, par exemple, une baisse importante de l'effectif des travailleurs suite à l'introduction de la concurrence. Par exemple, -16,9% pour le collecte des ordures, -25,7% pour l'entretien de la voirie, -18,5% pour le nettoyage des édifices, -10,0% pour l'entretien des véhicules; etc. (Conseil de l'Europe 1993, p. 75).

⁸⁵ Enquête réalisée, fin 1984 et début 1985, auprès d'un certain nombre de collectivités locales anglaises et destinée, en partie, à apprécier l'impact des mesures prises afin de généraliser le "competitive tendering".

⁸⁶ Comparaisons réalisées pour un même service.

⁸⁷ On relèvera que la définition de ce qu'on entend par bénévolat pose problème. En effet, lorsqu'on prête attention à l'usage de ce terme, on ne peut être que frappé par son caractère multiple, éclaté, voire insaisissable. On trouve en effet des bénévoles dans toutes sortes d'activités (sport, culture, action sociale) et leurs fonctions sont multiples (gestion, représentation, intervention sur le terrain, etc.). Par ailleurs, on notera que l'absence de rétribution ne caractérise pas forcément le bénévolat. Relevons cependant que la mise au point d'une définition opérationnelle de la notion de bénévolat dépasse largement les limites de cette étude. En conséquence, nous nous contenterons de l'acception commune du terme, même si elle est vague.

créer de nouvelles solidarités. Avec la nécessité de réaliser des économies, on assiste, depuis quelques années, à l'émergence d'un nouveau type de mobilisation du bénévolat : le bénévolat est activé par l'Etat social lui-même à des fins de type instrumental.

Si le bénévolat constitue un des moyens pour accomplir certaines prestations à moindres coûts (par exemple, transport de personnes âgées, garderies pour les enfants), il faut, pour que l'expérience réussisse, qu'un certain nombre de conditions soient réunies. Savas (1987, p. 115) en compte quatre : "Voluntary organizations can provide services if (1) the need or demand is clear or enduring; (2) enough individuals are motivated to try to satisfy the need; (3) the service is within the technical and material means of the group; and (4) the results are evident to the group and provide psychic rewards and reinforcement". A cela, on ajoutera une cinquième condition : il est primordial que le service ne soit pas jugé absolument indispensable (service tutélaire) car l'Etat, même s'il distribue des subventions, perd une partie importante du contrôle qu'il pouvait exercer (notamment détermination des caractéristiques du service et des conditions d'accès).

Il est cependant important de ne pas surestimer le potentiel d'économies ainsi offert. Selon des chercheurs ayant réalisé une recherche fouillée sur le bénévolat⁸⁸, on voit que, sur le terrain, "la fonction substitutive⁸⁹ du bénévolat social est fort restreinte, en raison de son caractère local et partiel. Le bénévolat ne remplace pas l'action sociale, il la stimule (promotion de nouvelles prestations) et la complète (emploi auxiliaire et/ ou d'encadrement)" (Bovay et alii 1994, p. 259). Par ailleurs, le recours utilitariste au bénévolat n'est pas gratuit, notamment "(...) en raison des moyens à fournir pour stimuler, encadrer, valoriser l'action bénévole. De plus, les prestations fournies peuvent se révéler par la suite indispensables et entraîner leur reprise par des professionnels le jour où le bassin de recrutement des bénévoles se tarit⁹⁰. Il est donc indispensable pour cette option de prévoir et de mettre en place des modes de reconnaissance et de valorisation de l'action bénévole" (Bovay et alii 1994, p. 302).

⁸⁸ Cette recherche a été réalisée dans le cadre du Programme national de recherche no 29 "Changements des modes de vie et avenir de la sécurité sociale".

⁸⁹ On oppose généralement les notions de "bénévolat substitutif" et de "bénévolat alternatif".

⁹⁰ Le problème du recrutement peut de toute façon se poser. En effet, tous les citoyens ne sont pas disposés à faire du bénévolat de type attestataire, c'est-à-dire s'inscrivant dans la droite ligne de l'action sociale développée par l'Etat. Plutôt que de "remplacer l'Etat", certains préfèrent fournir autre chose ou la même chose mais différemment.

5.9. Stratégias visant à agir sur l'environnement

Enfin, pour stimuler la croissance des ressources, les communes peuvent également essayer d'agir sur leur environnement. Dans cette perspective, deux stratégies ont été proposées.

La première consiste à prendre des mesures en vue de favoriser l'implantation de nouvelles activités économiques. A ce propos, on relèvera que ce type de tâche est généralement dévolu au service chargé de la promotion économique. A priori, il est certes toujours intéressant d'attirer de nouvelles entreprises sur le territoire communal. Néanmoins, si l'on procède à une estimation préalable des coûts et avantages de la venue d'une nouvelle entreprise, le bilan se révèle parfois un peu plus nuancé. Il est vrai cependant que l'exercice s'avère plutôt difficile, dans la mesure où plusieurs dimensions - parfois difficilement saisissables - doivent être prises en considération. Ainsi, il s'agit notamment d'apprécier l'impact de l'arrivée d'une nouvelle entreprise sur :

- le marché du travail local (nombre et types d'emplois créés, qualifications requises, niveau des salaires distribués, etc.);
- le niveau et la composition socio-économique de la population communale. De ce point de vue-là, remarquons que si la majeure partie des emplois est, par exemple, occupée par des pendulaires, il est évident que le niveau de la population restera pratiquement inchangé;
- la fiscalité (estimation des impôts payés par l'entreprise et par ses salariés). Dans ce domaine également, il convient d'envisager plusieurs cas de figure. Par exemple, si un résidant changeait de travail pour occuper un emploi mieux rémunéré dans la nouvelle entreprise, il ne faudrait considérer que le supplément d'impôt qu'il aurait à payer et non la totalité de celui-ci. En revanche, pour les nouveaux arrivants, la démarche est différente;
- le volume des dépenses réalisées dans la commune. L'arrivée d'une nouvelle entreprise devrait entraîner un volume supplémentaire de dépenses effectuées sur le territoire communal (dépenses de construction, entretien des véhicules, achat de matériel, repas au restaurant des pendulaires, etc.);
- la qualité du tissu économique. L'implantation d'une nouvelle activité aura pour effet d'enrichir et de diversifier le tissu économique de la commune. Cela devrait induire un certain nombre de changements positifs : création de

nouveaux liens interindustriels, implantation de nouveaux modèles de gestion, amélioration de l'image de marque de la commune, etc.

Une fois identifiés, les avantages devront être mis en regard des coûts potentiels qui seront probablement occasionnés. En effet, l'arrivée de nouveaux résidents devrait provoquer un regain de charges pour la commune. L'évaluation des coûts potentiels se révèle également être un exercice délicat dans la mesure où il impose la prise en considération de nombreux paramètres : taille des équipements⁹¹, types de services fournis⁹², types de financement⁹³, etc. Enfin, on ajoutera que les pendulaires sont également susceptibles de générer des coûts, notamment s'ils se déplacent à l'aide de véhicules motorisés. Ceux-ci prendront alors la forme de nuisances environnementales : bruit, pollution, accidents, etc.⁹⁴.

La seconde stratégie, quant à elle, est composée d'actions destinées à favoriser la stabilisation ou la croissance de la population communale. Là également, il ne s'agit pas de prendre des mesures tous azimuts, bien au contraire. Il est en effet indispensable d'esquisser préalablement un bilan nuancé des coûts et avantages potentiels du maintien, respectivement de l'accroissement de la population. Or, il est indéniable que ce bilan peut varier considérablement selon le type de sous-population que l'on souhaite attirer ou retenir d'une part et selon le degré actuel d'utilisation de l'infrastructure communale d'autre part. Par ailleurs, il ne faut pas oublier que les mesures destinées à concrétiser ce type de stratégie coûtent généralement cher⁹⁵.

⁹¹ Si des réserves de capacité sont existantes, le coût marginal est certes beaucoup moins important.

⁹² Dans cette perspective, il s'agit d'établir une différence entre les biens publics purs (caractérisés par une non-rivalité dans la consommation et par une indivisibilité) et les biens mixtes.

⁹³ La situation est en effet différente si le service est financé par une taxe - ce qui signifie que la consommation est repérable et l'exclusion possible - ou par les ressources générales du budget.

⁹⁴ On parle à ce propos de coûts externes.

⁹⁵ Le maintien ou l'amélioration de la qualité de la vie dans une ville nécessite souvent un engagement financier : création de zones piétonnes, décoration florale, offre culturelle étoffée et de bon niveau, réseau de transports publics performant. Par ailleurs, pour éviter l'exode fiscal des plus hauts revenus, il est préférable de maintenir la charge fiscale à un niveau raisonnable.

6. RAPPEL DE LA PERSPECTIVE ADOPTÉE

Il est plusieurs manières d'aborder le budget. La voie la plus limitative, mais aussi la plus limitée, consiste à considérer le budget comme un simple document comptable. Si cette façon d'appréhender le budget n'est pas mauvaise en soi - elle se justifie dans certaines circonstances en fonction des objectifs fixés -, il convient cependant de remarquer qu'elle ne favorise pas l'émergence du sens. Celle-ci implique en effet que l'on parvienne à dépasser la vision strictement comptable pour aborder le budget en tant que moyen d'expression des préférences de la population. Parce que, précisément, l'essence du budget ne repose pas sur sa forme administrative mais bien sur les choix qu'il cristallise. On l'a déjà dit, le budget reflète un ordre social ! Ainsi, l'ampleur et la nature des dépenses qui y figurent, l'importance et l'origine des recettes, sont autant d'indices qui nous permettent de dégager, si ce n'est totalement du moins partiellement, d'une part le système de valeurs qui prévaut dans une société donnée à un moment déterminé de son histoire et, d'autre part, les rapports de force qui l'animent.

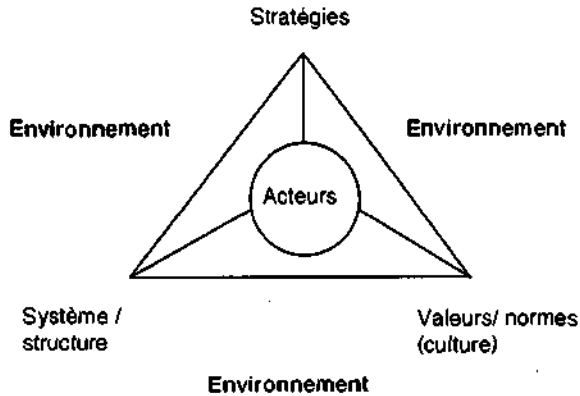
Cette perspective légitime l'intérêt accordé aux processus décisionnels qui gravitent autour des quatre étapes clefs de la procédure budgétaire, soit la préparation, l'adoption, la mise en oeuvre et le contrôle du budget.

Ces décisions prennent place sur la scène budgétaire communale, laquelle est composée d'un sous-système politique - lui-même divisé en deux - et d'un sous-système administratif, reliés entre eux par de puissantes interactions. Des règles - formelles et informelles - de nature juridique, administrative et socioculturelle, structurent et régissent les processus décisionnels. Par ailleurs, précisons que la scène budgétaire s'insère dans un environnement et que les influences réciproques sont aussi multiples que complexes. Au coeur de la décision se situent les acteurs, lesquels, chacun à leur niveau, tenteront de défendre leurs intérêts avec les moyens qui leur sont impartis. Enfin, on soulignera le rôle fondamental joué par la culture, laquelle assure l'intégration de tous les éléments du système et la cohésion du tout.

Si la prise en compte du processus décisionnel a le mérite de mieux traduire la réalité dans toute sa plénitude et sa richesse, force est d'avouer qu'elle complique aussi grandement l'analyse. En effet, comme nous l'avons vu, l'issue du processus décisionnel reste largement contingente et indéterminée. Tout au plus parvient-on à dégager les possibles. Ainsi, même si l'on connaît la plupart des stratégies destinées à accroître la maîtrise du budget, l'on ne pourra jamais prédire avec certitude laquelle ou lesquelles d'entre elles une collectivité publique locale, confrontée à un climat d'austérité budgétaire, choisira d'appliquer. Sans être le fruit d'un pur hasard,

le choix d'une stratégie - et plus encore la manière dont elle sera appliquée - est le produit d'un mécanisme complexe qui échappe, du moins partiellement, à l'entendement. Cela résulte du fait que le choix stratégique se trouve être le point de convergence d'une foule d'influences aussi variées que diverses (cf. graphique¹). On relèvera encore que notre impuissance à prédire l'aboutissement de tout processus décisionnel milite en faveur d'une démarche empirique et déductive de type structuraliste.

Graphique 6-1 Modélisation du système



¹ Ce graphique s'inspire de celui présenté dans Kobi (1990, p. 6).

PARTIE II

ANALYSE EMPIRIQUE RÉALISÉE EN SUISSE ROMANDE

7. CONTEXTE ET OBJECTIFS POURSUIVIS

Comme nous l'avons vu, au cours des vingt dernières années, l'environnement budgétaire des collectivités publiques s'est profondément modifié. Après trente ans de croissance économique sans précédent, l'on est entré, au milieu des années septante, dans une période d'austérité budgétaire. Le ralentissement économique qui découle du premier choc pétrolier marque la rupture et apparaît comme la cause la plus évidente de l'austérité budgétaire. Cette période est caractérisée par une chute des taux de croissance économique, un ralentissement des gains de productivité, une recrudescence du chômage et de l'inflation. Suite à la baisse des recettes et à l'augmentation des dépenses, les budgets publics furent durement éprouvés et la marge de manoeuvre devint plus étroite. Au point que, après des années de relative insouciance, il devint incontournable, pour les pouvoirs publics, de réviser leurs pratiques budgétaires. Le deuxième choc pétrolier, à la fin des années septante, accentua encore le nécessité d'une telle mutation. Par ailleurs, la remise en question de la légitimité de l'Etat, et notamment de l'Etat-providence, vint encore renforcer la transformation de l'environnement budgétaire. Ce questionnement sur la place et la vocation de l'Etat dans la société trouve sa source dans le changement des normes et valeurs d'une part et, d'autre part, dans la prise de conscience du coût, et parfois des écueils, des politiques publiques.

C'est dans ce contexte-là que débuta ce qui devint, au cours du temps, la plus vaste étude jamais réalisée dans le monde sur la gestion des collectivités publiques locales : *The Fiscal Austerity and Urban Innovation (FAUI) Project*. L'aventure débuta au début des années quatre-vingt. Trois chercheurs - Terry Clark, Richard Bingham et Brett Hawkins - cessaient le projet de réaliser une vaste enquête afin de saisir comment les villes américaines s'adaptaient à ce nouveau climat d'austérité. Désireux de couvrir la problématique de manière cohérente et exhaustive, ils rédigèrent un mémento sur l'enquête qu'ils projetaient d'entreprendre et le firent circuler, encourageant les personnes intéressées à les contacter et à leur faire des suggestions. Les réactions allèrent au-delà de ce qu'ils avaient escompté : les conseils et propositions de collaboration affluèrent de partout, non seulement des Etats-Unis mais encore de l'étranger. Si certains souhaitèrent limiter leur contribution

à l'élaboration du cadre conceptuel, d'autres en revanche se déclarèrent prêts à mener une telle enquête dans leur région. Afin de faciliter la comparaison des résultats, il apparut rapidement comme indispensable que tous suivent rigoureusement la même démarche. Deux questionnaires furent conçus, le premier destiné aux maires, le second aux chefs du service financier des collectivités publiques analysées. Par les questions posées, l'on souhaitait notamment connaître la situation financière de la localité et savoir, parmi une trentaine de stratégies proposées (sous-traitance, privatisation, réduction linéaire des dépenses, etc.), lesquelles avaient été appliquées et quelle était leur efficacité respective. Par ailleurs, de nombreuses questions avaient pour objectif de mieux saisir la manière dont se prennent les décisions sur la scène budgétaire : caractéristiques socio-économiques des maires, partage des rôles entre politiciens et fonctionnaires, niveau d'activités déployé par les groupes de pression, etc.

Le projet FAUI fit rapidement boule de neige ! Ainsi, rien qu'aux USA, 26 équipes de chercheurs collaborèrent pour mener des investigations dans plus de 1'000 villes d'une certaine importance (plus de 25'000 habitants). A l'heure actuelle, le projet FAUI englobe des équipes de recherche dans 38 pays répartis sur tous les continents¹.

Une équipe helvétique s'associa également au projet FAUI. Après avoir adapté les questionnaires afin de tenir compte des spécificités politiques et culturelles de notre pays, une enquête fut réalisée dans les communes de Suisse romande au cours de l'année 1990, puis dans celles de Suisse allemande en 1991². Cette enquête poursuivait trois objectifs principaux :

Le premier consistait à **saisir la situation financière des collectivités publiques locales**. A relever qu'il ne s'agissait pas d'appréhender la situation objective, mais de définir le climat qui prévalait lors de l'enquête selon l'avis des personnes interrogées. En conséquence, il a uniquement été demandé aux enquêtés de se prononcer sur la situation financière de leur commune (excellente, bonne, etc.). Afin d'affiner le diagnostic, ils ont également été amenés à fournir des informations sur les principaux facteurs explicatifs de cette situation, ainsi qu'à donner leur appréciation sur l'endettement et le niveau d'équipement.

¹ Pour plus de détails sur le projet FAUI, voir Clark (1994, pp. I à XVI).

² Précisons que le présent document ne concerne que l'enquête réalisée en Suisse romande.

Deuxièmement, l'on souhaitait mieux comprendre le processus décisionnel tel qu'il se déroule sur la scène budgétaire communale. Certes, d'aucuns rétorqueront qu'il aurait sans doute été plus approprié de recourir, dans cette perspective, à des études de cas ! Si nous souscrivons tout à fait à cette idée, nous n'omettrons cependant pas de rappeler que la participation au projet FAU³ imposait certaines contraintes. En effet, garantir l'établissement de comparaisons entre les différentes bases de données était à ce prix. Néanmoins, aussi superficielle soit-elle, l'enquête permet d'éclairer de larges pans de la réalité, en identifiant les acteurs en présence, en précisant le partage des rôles entre ces derniers, en dégagant les caractéristiques sociales et culturelles des maires ainsi que leurs préférences en matière de politiques publiques, etc.

Enfin, il s'agissait de dresser, en quelque sorte, l'état de l'utilisation par les communes de stratégies susceptibles de résoudre d'éventuels problèmes budgétaires. Face à la diminution de leurs ressources, se sont-elles contentées de mesures superficielles (par exemple, diminution des investissements, étalement des amortissements) ne mettant pas en cause leurs structures et modes d'organisation ou, au contraire, ont-elles adopté des stratégies plus radicales ? Par ailleurs, l'on s'est également intéressé à l'efficacité des stratégies introduites et à la personnalité des promoteurs du changement. En ce qui concerne l'efficacité de chacune des stratégies abordées, précisons qu'aucune mesure empirique n'a été réalisée puisque l'objectif consistait essentiellement à saisir l'opinion personnelle des acteurs³ les ayant éprouvées.

Au risque de se répéter, on rappellera que le fait de participer à un projet d'envergure internationale impose un certain nombre de contraintes. Dans un tel contexte, il convient cependant de se plier et de composer avec elles. Cela n'empêche que nombreuses furent les questions que nous n'aurions pas posées ou que nous aurions aimé poser autrement. En particulier, les questions destinées à appréhender le leadership du maire et celles destinées à décrire le processus décisionnel ont paru dans un premier temps prendre, du moins aux yeux des économistes que nous sommes, une place disproportionnée. A cela s'ajoutait la difficulté qu'aucun modèle de la prise de décision n'avait été clairement défini et

³ Il s'agit principalement des chefs du service financier. On remarquera que même si l'appellation de "chef du service financier" n'est, stricto sensu, applicable que dans les grandes communes, l'on a voulu, sous cette expression, désigner le fonctionnaire responsable du budget communal et ce quelle que fût son étiquette.

explicité par les initiateurs du projet. Dès lors, se posait la question de savoir comment structurer et ordonner la foule d'informations obtenues grâce à l'enquête.

On relèvera cependant que, le temps et le recul aidant, il nous est apparu que cette façon d'appréhender la réalité d'un point de vue général et en recherchant le maximum d'informations recelait plus de potentialités que ce que nous avions pensé au départ, et ce même si elle pose des problèmes de cohérence et de structure. En effet, lorsqu'on analyse les résultats de l'enquête, et notamment ceux relatifs aux mesures et stratégies mises en place, l'on ne peut s'empêcher de se demander si le problème de l'assainissement des finances publiques n'est pas plutôt un problème politique qu'économique. Il ne suffit pas en effet que des experts définissent des stratégies; encore faut-il qu'elles soient appliquées et, le cas échéant, correctement. Afin de rendre les stratégies aussi opérationnelles et performantes que possible, une analyse des mécanismes de décision et, si nécessaire, une amélioration des procédures de décision, semblent constituer des étapes incontournables.

8. DESCRIPTION DE L'ENQUÊTE

Au mois de janvier 1990, les 232 communes de Suisse romande de plus de 1'000 habitants ont reçu chacune deux questionnaires, l'un destiné au président de l'exécutif communal, l'autre au chef du service financier¹. Le premier questionnaire est présenté à l'annexe 3 et le second à l'annexe 4. Globalement, les taux de réponses se sont révélés excellents, puisque 74,7% des questionnaires adressés aux chefs du Service financier ont été remplis et nous ont été renvoyés. En ce qui concerne le taux de réponses des présidents d'exécutif, on relèvera qu'il se monte à 68,7%. Ces bons résultats se voient encore confortés par le fait que les questionnaires étaient plutôt longs à remplir et que les questions supposaient parfois quelques recherches documentaires. Une ombre vient cependant ternir quelque peu ce bilan réjouissant. Les réponses de certains enquêtés sont en effet caractérisées par un nombre élevé de "sans opinion"², ce qui suggère qu'ils se sont trouvés peu interpellés par les questions qui leur avaient été posées. Autre cas de figure heureusement peu fréquent : certains enquêtés n'ont rempli leur questionnaire que de manière sporadique.

Tout au long de ce travail, nous allons fréquemment désagréger les résultats, selon la taille des communes concernées. Une telle démarche s'explique aisément par la nature du champ exploré. En effet, est-il nécessaire de rappeler que des aspects telles, par exemple, la forme et l'intensité des liens entre les différents acteurs communaux (membres de l'exécutif, du législatif, fonctionnaires, groupes de pression, citoyens, ...), la façon d'appréhender les problèmes communaux et d'y apporter des solutions, la palette objective de stratégies à disposition, ..., sont largement tributaires de la taille des communes ? En conséquence, nous avons jugé opportun de présenter l'effectif des communes par classe d'habitants, ainsi que les taux de réponses associés.

¹ On remarquera que même si l'appellation de "chef du service financier" n'est, stricto sensu, applicable que dans les grandes communes, l'on a voulu, sous cette expression, désigner le fonctionnaire responsable du budget communal.

² A relever que les questions étaient généralement fermées, et que nombreuses sont celles qui prévoyaient une option "sans opinion".

Tableau 8-1 Taux de réponses selon la taille des communes, par classe d'habitants

Habitants par classe	Nb de communes	Président de l'exécutif		Chef du service financier	
		Nb de questionnaires remplis	%	Nb de questionnaires remplis	%
Moins de 2'000 habitants	105	72	68,6	79	75,2
2'000 à 4'999 habitants	79	52	65,8	53	67,1
5'000 à 9'999 habitants	25	19	76,0	22	88,0
10'000 à 19'999 habitants	14	9	64,3	10	71,4
20'000 habitants et plus	10	8	80,0	10	100,0
TOTAL	233	160	68,7	174	74,7

Fait saillant, les 45% des communes qui ont participé à l'enquête comptent moins de 2'000 habitants. Ceci reflète un des traits typiques de l'organisation communale suisse. En effet, dans notre pays plus qu'ailleurs, la taille des communes exprimée par le nombre d'habitants est extrêmement petite. Preuves en sont les chiffres avancés par Meylan (1987, p. 16), selon lesquels la population communale moyenne se montait, en 1987, à 123'000 habitants en Grande-Bretagne, 29'800 en Suède, 16'200 en Belgique, 7'100 en Italie, alors qu'en Suisse elle n'était que de 2'100 habitants.

Lorsqu'on aborde la problématique de la gestion communale en Suisse, il est un autre éclairage qui peut se révéler pertinent, lequel consiste dans la désagrégation cantonale de certains des résultats que nous avons pu obtenir. En effet, on notera que la Confédération helvétique n'a pas de système communal unitaire, ce qui la distingue de nombreux autres Etats. En conséquence, l'organisation des collectivités locales ainsi que l'attribution de leurs compétences dépendent essentiellement des vingt-six législations et réglementations cantonales et, à titre accessoire, du droit fédéral. Sans être importantes, les différences entre cantons sont néanmoins réelles. Ainsi à Genève, par exemple, la surveillance exercée par le Conseil d'Etat est considérée comme particulièrement étroite par rapport à celle qui prévaut dans le reste de la Romandie. En guise d'illustration, on citera le fait que certaines décisions importantes, telles que le budget, les emprunts, les achats et ventes d'immeubles, les plans d'utilisation du sol et les règlements de quartier, ne deviennent exécutoires que lorsque le Conseil d'Etat les a approuvés (article 70 de la Loi sur les

communes), ce qui n'est pas le cas ailleurs. Pour ce qui relève de l'organisation, on remarquera que dans la majorité des communes ayant participé à l'enquête - soit les communes de plus de 1'000 habitants - la gestion, au sens large, des affaires publiques est confiée conjointement à un exécutif et à un législatif composés de citoyens élus. Seules exceptions à ce principe, certaines petites communes des cantons de Fribourg et du Valais. Dans le premier canton, le pouvoir législatif peut, dans les communes comprenant de 600 à 3'000 habitants, être confié soit à l'assemblée communale, composée de tous les citoyens actifs, soit à un conseil général élu, la décision appartenant à l'assemblée communale. Cette alternative existe également pour toutes les communes valaisannes de plus de 700 habitants³.

Le tableau 8-2 présente la répartition cantonale des réponses. Dû sans doute à un effet de proximité, ce sont les communes francophones du canton de Beme et celles du canton de Neuchâtel qui connaissent les taux les plus élevés. A l'exception du canton de Neuchâtel, le taux de réponses des présidents d'exécutif est systématiquement inférieur à celui des chefs de service financier.

Tableau 8-2 Taux de réponses par canton

Cantons	Nb de communes	Président de l'exécutif		Chef du service financier	
		Questionnaires remplis	%	Questionnaires remplis	%
Berne *	15	13	86,7	13	86,7
Fribourg *	22	15	68,2	16	72,7
Genève	30	22	73,3	23	76,7
Jura	16	10	62,5	12	75,0
Neuchâtel	29	24	82,8	23	79,3
Valais *	40	25	62,5	31	77,5
Vaud	81	51	63,0	56	69,1
TOTAL	233	160	68,7	174	74,7

* Communes romandes uniquement.

³ Le lecteur intéressé par l'organisation des communes suisses consultera avec intérêt l'ouvrage rédigé par Weibel et al. (1990).

9. LA SITUATION FINANCIÈRE DES COMMUNES

9.1. Perception des présidents d'exécutifs communsux

9.1.1. Appréciation générale de la situation

Dans un premier temps, il nous a semblé important de saisir le climat général qui prévalait lors de la réalisation de l'enquête. On relèvera que l'objectif premier n'était pas de cerner la situation financière objective des communes ayant participé à l'enquête, mais plutôt de voir comment un personnage clef des affaires communales - soit le président de l'exécutif - appréhende le contexte financier dans lequel évolue sa propre commune. Dans ce dessein, la première question qui fut posée proposait

Tableau 9-1 *Opinion du président de l'exécutif sur la situation financière de sa commune*

Situation financière	Nb de réponses	%
Excellente	18	11,3
Bonne	77	48,4
Satisfaisante	54	34,0
Mauvaise	9	5,7
Très mauvaise	1	0,6
TOTAL ¹	159	100,0

aux présidents d'exécutif d'apprécier globalement la situation financière de leur commune (excellente, bonne, satisfaisante, ...). Puis, dans une deuxième question, nous les avons invités à motiver leur réponse, en sélectionnant dans une liste les facteurs explicatifs d'une bonne, respectivement d'une mauvaise situation financière. Afin de compléter le tableau, nous leur avons enfin demandé de se prononcer sur les niveaux d'endettement et d'équipement de leur commune.

En ce qui concerne l'opinion des présidents d'exécutif quant à la situation financière générale de leur commune, on relèvera que 59,7% d'entre eux la jugent bonne ou excellente et 34,0% la considèrent comme satisfaisante. Il en résulte qu'en 1990,

¹ Il convient de relever que le total peut varier d'un tableau à l'autre. Cela résulte du fait que les valeurs manquantes n'ont, en principe, pas été considérées.

lorsque l'enquête a été réalisée, 93,7% des communes de Suisse romande ne connaissaient pas de problèmes financiers particuliers, du moins selon l'appréciation qu'en faisaient leurs présidents.

Lorsque l'on désagrège les résultats selon la taille des communes (exprimée en classes d'habitants), on constate que ce sont essentiellement les petites communes qui bénéficient d'une situation jugée excellente. En effet, sur les 18 communes se trouvant dans ce cas, 9 comptent moins de 2'000 habitants et 8 de 2'000 à 4'999 habitants. La dernière commune se situe quant à elle dans la catégorie comprenant de 5'000 à 9'999 habitants. En revanche, on trouve des communes dont la situation financière est soit mauvaise soit très mauvaise dans toutes les catégories de taille, le poids relatif de telles communes étant cependant plus élevé dans les grandes villes et dans celles de moyenne importance (plus de 20'000 habitants et de 10'000 à 19'999 habitants). Le lecteur intéressé trouvera les résultats détaillés à l'annexe 1 (tableau A 1.1).

Si l'on examine les résultats par canton, on remarque quelques faits intéressants. Ainsi, le canton de Fribourg est le seul canton dont aucune commune ne connaît une situation financière considérée comme mauvaise ou très mauvaise. Peu confrontées aux difficultés financières, les communes du canton de Genève le sont indéniablement. En effet, c'est dans ce canton que l'on trouve la plus forte proportion de communes jouissant d'une situation financière bonne ou excellente, soit 77,2% de l'effectif, ce qui représente 17,5 points de plus que la moyenne romande². Par ailleurs, seule une commune genevoise sur 22 se trouve en mauvaise posture. En revanche, les résultats relatifs aux cantons de Neuchâtel et du Jura sont nettement moins réjouissants puisque c'est là que les plus forts pourcentages de communes aux prises avec des difficultés sont recensés, soit 8,3% pour le premier canton (+2,0 points par rapport à la moyenne) et 20,0% pour le second (+13,7 points). C'est également dans ces deux cantons que l'on rencontre le moins de communes au bénéfice d'une situation jugée comme bonne ou excellente. Quant aux communes des autres cantons, leurs résultats sont soit proches de la moyenne, soit légèrement meilleurs.

² Laquelle se monte à 59,7% (cf. tableau 9-1).

Tableau 9-2 Opinion du président de l'exécutif sur la situation financière de sa commune, par canton

Cantons	Berne*		Fribourg*		Genève		Jura		Neuchâtel		Vaud		Valais*	
	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%
Situation														
Excellente	2	15,4	2	13,3	5	22,7	0	0,0	1	4,2	7	14,0	1	4,0
Bonne	7	53,8	7	46,7	12	54,5	4	40,0	11	45,8	21	42,0	15	60,0
Satisfaisante	3	23,1	6	40,0	4	18,2	4	40,0	10	41,7	19	38,0	8	32,0
Mauvaise	1	7,7	0	0,0	1	4,5	2	20,0	2	8,3	2	4,0	1	4,0
Très mauvaise	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	1	2,0	0	0,0
TOTAL	13	100,0	15	100,0	22	100,0	10	100,0	24	100,0	50	100,0	25	100,0

*Communes romandes uniquement.

En ce qui concerne la désagrégation par parti politique (cf. annexe 1, tableau A1.2), on relèvera que ce sont les présidents d'exécutif sans appartenance partisane ("sans parti") ou membre d'une formation politique marginale ("autres partis") qui jugent le plus positivement la situation financière de leur commune. En effet, aucun d'entre eux ne la considère comme mauvaise ou très mauvaise. Au contraire, ils sont plus de 80% à penser qu'elle est soit bonne, soit excellente. Plus tempérés, mais généralement confiants, tels sont les membres du Parti libéral et de l'Union démocratique du centre, lesquels estiment, à plus de 86%, que la situation de leur commune est propice financièrement. Les profils des partisans du Parti radical et du Parti démocrate-chrétien se rapprochent, en dépit de quelques différences, du "profil-type romand". Plus atypique en revanche est l'opinion des présidents d'exécutif socialistes. En effet, ils sont en moyenne beaucoup moins nombreux à juger favorablement la situation (37,6% par rapport à une moyenne de 59,7%) et beaucoup plus nombreux à émettre un avis négatif (12,6% pour une moyenne de 8,3%).

9.1.2. Raisons invoquées pour expliquer la situation financière des communes

Pour expliquer la situation financière excellente ou simplement bonne de leur commune, plus des trois quarts des présidents d'exécutif mentionnent les deux éléments suivants, soit l'octroi d'une partie des tâches communales à des entreprises privées (78,5%³, ce qui correspond à 73 personnes sur 93) et une situation économique régionale favorable (75,3%). Si ce dernier argument semble aller de soi - en effet, une situation économique florissante est généralement créatrice d'emplois ce qui accroît en conséquence l'assiette fiscale -, il n'en va en revanche pas de même pour le premier et c'est ce qui fait tout son intérêt. Une situation économique régionale favorable constitue un facteur environnemental ou contextuel sur lequel une entité communale n'a relativement que peu de prise, alors que l'octroi de la réalisation d'une partie des tâches communales à des entreprises privées relève d'un processus gestionnel logique et rationnel. En ce sens, il est heureux qu'un acte purement volontariste soit cité en premier lieu. Cela prouve indéniablement que les communes ne se sont pas laissées gagner par l'inertie et qu'elles explorent de nouvelles voies, certes encore très traditionnelles, pour essayer de ménager les ressources budgétaires. On précisera encore que le transfert de la réalisation d'une partie des tâches communales à des entreprises privées peut revêtir deux formes : la sous-traitance ou la privatisation. Dans les deux

³ A relever qu'il était possible, pour les personnes interrogées, de citer plusieurs raisons. Les résultats détaillés figurant à l'annexe 1, tableau A1.3.

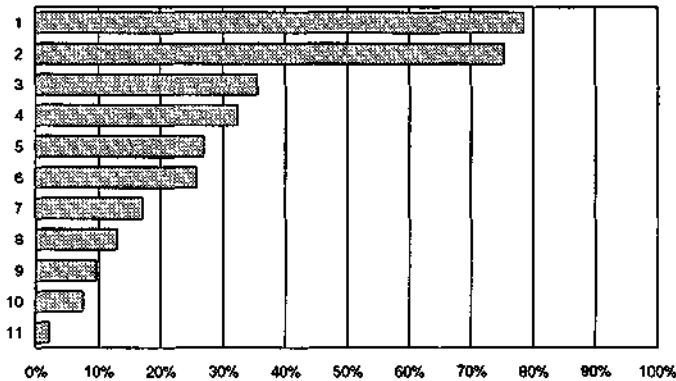
cas, le but poursuivi est le même : créer une situation concurrentielle afin de fournir un service donné au coût le plus faible. "La privatisation apporte cependant un avantage supplémentaire : l'entreprise qui doit vendre le service perçoit mieux les besoins des utilisateurs. Le prix lui fournissant une indication sur la valeur que les usagers attachent au service, elle est ainsi mieux à même de les satisfaire. Par ailleurs, sous certaines conditions, la privatisation permet d'élargir l'éventail de choix du consommateur, en passant d'une offre uniforme (un seul producteur public) à une offre diversifiée (plusieurs producteurs privés)" (Christe et al. 1990, p. 102).

Troisième argument invoqué pour expliquer une bonne situation financière, l'augmentation de la population active et ce dans 35,5% des cas. Vu la taille plutôt petite des communes analysées, l'on peut présager que l'augmentation de la population active relève plus d'un concours de circonstances que d'une stratégie délibérée. En effet, seules les grandes communes sont en mesure d'agir sur ce paramètre, en mettant notamment sur pied une politique de revitalisation du centre-ville⁴. Néanmoins, l'apport positif d'une telle augmentation n'est pas à négliger : d'une part, elle permet un accroissement de l'assiette fiscale et, d'autre part, elle fournit l'opportunité aux petites communes de bénéficier d'économies d'échelle dans la production des services publics. Cependant, pour que les bénéfices apportés par les nouveaux résidents soient supérieurs aux coûts occasionnés, il faut que l'administration et les équipements bénéficient de certaines réserves de production. En cas de saturation, l'augmentation de la population active pourrait en effet avoir un impact négatif sur le budget.

Au classement des facteurs explicatifs d'une bonne situation financière, une politique d'investissement adaptée aux ressources de la commune figure en quatrième position (32,3%). Ceci est d'autant plus inattendu qu'un tel principe de gestion semble aller de soi, à l'exception des périodes de récession durant lesquelles les collectivités publiques se devraient d'investir (politique anti-cyclique). Cependant, il n'est pas rare que le fait qu'une commune ait investi un montant considérable dans la réalisation d'un équipement somptuaire défraie la chronique. Et il est vrai que les conséquences fâcheuses d'un investissement inconsidéré peuvent se faire sentir durant de longues années, notamment en période de hausse des taux d'intérêt.

⁴ On rappellera que l'abandon du centre-ville et la migration en zone péri-urbaine d'une partie de la population résidante, notamment celle qui bénéficie des revenus les plus élevés, a été à l'origine de certaines difficultés financières dans les villes-centres. Pour plus de détails concernant ce mouvement amorcé dans les années 70, consulter, par exemple, Aydalot (1985, pp. 340-341).

Graphique 9-1 Raisons invoquées par le président de l'exécutif pour expliquer la situation financière excellente ou bonne de sa commune. Plusieurs réponses possibles



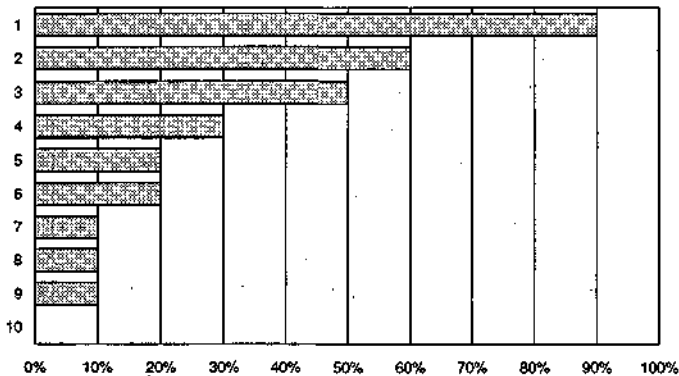
- | | |
|---|---|
| 1 Octroi d'une partie des tâches communales à des entreprises privées | 7 Participation à des syndicats intercommunaux |
| 2 Situation économique régionale favorable | 8 Pourcentage élevé de contribuables à hauts revenus |
| 3 Augmentation de la population active | 9 Autres raisons |
| 4 Politique d'investissement adaptée aux possibilités financières de la commune | 10 Citoyens ne s'opposant pas à une augmentation d'impôts |
| 5 Arrivée ou développement d'entreprises | 11 Appel à un consultant externe |
| 6 Mise en oeuvre de procédures de contrôle budgétaire | |

Puis, en cinquième position, nous trouvons "l'arrivée ou le développement d'entreprises" (26,9%), suivi de "la mise en oeuvre de procédures de contrôle budgétaire" (25,8%). L'on peut s'étonner du peu de suffrages recueillis par le cinquième élément cité et se demander si les communes n'ont pas tendance à sous-estimer le rôle favorable joué par les entreprises, pourvoyeuses d'emplois et payeuses d'impôts. En revanche, le bon score atteint par l'introduction de procédures de contrôle budgétaire est réjouissant et va à l'encontre de l'idée selon laquelle l'implantation de telles mesures est encore peu répandue dans les collectivités publiques suisses. Cela atteste donc que, malgré les difficultés inhérentes à l'introduction de telles pratiques, les communes auraient franchi le pas. Il est vrai que "pendant trop longtemps, le contrôle s'est limité dans les collectivités publiques à vérifier les additions" (Jéquier 1992, p. 343).

Les autres facteurs jouent un rôle marginal puisque moins de 20% des personnes interrogées les ont mentionnés. A relever cependant le mauvais score atteint par "l'appel à un consultant externe". Il semblerait qu'une telle démarche ne fasse pas encore partie de la culture politique et administrative des communes de Suisse romande.

Le nombre de communes dont la situation financière est jugée comme mauvaise ou très mauvaise étant très faible (10), il est difficile de généraliser les résultats obtenus. On relèvera cependant que les présidents d'exécutif mettent principalement l'accent sur la présence peu nombreuse de contribuables à hauts revenus (9 présidents sur 10), sur l'augmentation des tâches assumées par la commune (6 sur 10) et sur la conduite d'une politique d'investissement trop ambitieuse au cours des dernières années (5 sur 10). Notons que les résultats détaillés figurent au tableau A1.4, annexe 1.

Graphique 9-2 Raisons invoquées par le président de l'exécutif pour expliquer la situation financière mauvaise ou très mauvaise de sa commune. Plusieurs réponses possibles



- | | | | |
|---|---|----|--|
| 1 | Faible pourcentage de contribuables à hauts revenus | 6 | Départ d'une partie de la population active |
| 2 | Augmentation des tâches assumées par la commune | 7 | Services fournis à d'autres localités sans que celles-ci en payent le coût |
| 3 | Politique d'investissement trop ambitieuse | 8 | Difficultés économiques régionales |
| 4 | Autres raisons | 9 | Départ ou faillite d'entreprises importantes |
| 5 | Vieillesse de la population communale | 10 | Citoyens s'opposant à une augmentation d'impôts |

En ce qui concerne la désagrégation par taille, l'on peut identifier, pour les communes jouissant d'une situation privilégiée, quelques tendances intéressantes :

- plus la commune est grande, plus il est attaché d'importance à la situation économique régionale favorable et à l'arrivée et au développement d'entreprises;
- c'est essentiellement dans les petites communes (moins de 5'000 habitants) que des éléments tels qu'une politique d'investissement bien conduite ou la participation à des syndicats intercommunaux sont privilégiés.

Afin de compléter ce tableau de la situation financière des communes, nous avons interrogé les chefs des services financiers, afin qu'ils se prononcent sur l'influence qu'aurait pu avoir toute une série de facteurs sur l'équilibre du budget communal au cours des cinq dernières années. A cet égard, il convient de remarquer que la majorité des facteurs que nous leur avons proposés n'ont eu qu'une influence peu importante ou négligeable sur l'équilibre des budgets communaux. Seule exception, "l'augmentation des tâches déléguées à la commune par le canton ou la Confédération", qui semble quant à elle exercer une pression très importante ou importante sur les équilibres, du moins selon l'avis des 51% de l'effectif.

Lorsqu'on établit un tableau croisé entre la situation financière telle qu'elle est perçue par les présidents d'exécutif et les facteurs considérés par les chefs des services financiers comme ayant eu un rôle majeur sur l'équilibre budgétaire au cours des cinq dernières années (tableau 9-3), on remarque que les fonctionnaires des communes confrontées à des difficultés (mauvaise ou très mauvaise situation financière) ont massivement désigné "le départ d'une partie de la population" (+ 42,3 points par rapport au score moyen) et "le vieillissement de la population communale" (+ 17,1 points). En revanche, pour les communes dotées d'une situation excellente ou bonne, aucun facteur n'a été invoqué massivement.

Les résultats provenant de la déségrégation selon la taille ne sont pas très intéressants et ils ne font par conséquent pas l'objet d'une présentation détaillée. On remarquera cependant que des arguments tels que "l'augmentation des salaires réels du personnel communal", "la pression des contribuables en faveur d'une diminution d'impôts", "le vieillissement de la population communale" et "les nouvelles prestations demandées à la commune par les citoyens" sont proportionnellement beaucoup plus souvent cités (20% et plus en dessus du score moyen) dans les communes de grande taille (20'000 habitants et plus).

Tableau 9-3 Influence de différents facteurs sur l'équilibre budgétaire communal au cours des cinq dernières années selon les chefs des services financiers

Facteurs	Influence		Très importante		Importants		Peu importants		Nulle ou négligeable		Sans opinion		TOTAL	
	Efficatif	%	Efficatif	%	Efficatif	%	Efficatif	%	Efficatif	%	Efficatif	%	Efficatif	%
Départ d'une partie de la population active	8	4,6	15	8,6	40	23,0	107	61,5	4	2,3	174	100,0		
Vieillessement de la population communale	3	1,7	25	14,5	68	39,3	76	43,9	1	0,6	173	100,0		
Chômage	2	1,2	7	4,1	40	23,3	119	69,2	4	2,3	172	100,0		
Nouvelles prestations demandées à la commune par les citoyens	7	4,0	40	23,1	77	44,5	45	26,0	4	2,3	173	100,0		
Pression des contribuables en faveur d'une diminution des impôts communaux	3	1,7	20	11,5	56	31,6	96	55,2	0	0,0	174	100,0		
Pression des contribuables en faveur d'une diminution des taxes communales	0	0,0	4	2,3	48	27,9	117	68,0	9	1,7	172	100,0		
Départ ou faible d'entreprises qui assurent à la commune une part importante de ses revenus	6	3,4	6	2,9	24	13,8	135	77,8	4	2,3	174	100,0		
Augmentation des salaires réels du personnel communal	1	0,6	38	22,0	97	56,1	35	20,2	2	1,2	173	100,0		
Augmentation des tâches déléguées à la commune par le canton ou la Confédération	13	7,5	76	43,7	68	39,1	17	9,8	0	0,0	174	100,0		
Diminution des contributeurs de la Confédération	1	0,6	28	16,1	85	48,9	55	31,6	5	2,9	174	100,0		
Diminution des contributeurs du canton	5	2,9	41	23,6	85	48,9	42	24,1	1	0,6	174	100,0		
Diminution des contributions d'autres communes	0	0,0	1	0,6	34	19,7	134	77,5	4	2,3	173	100,0		
Autres facteurs	9	37,5	7	29,2	0	0,0	1	4,2	7	29,2	24	100,0		

9.1.3. Niveau d'endettement

Le niveau d'endettement constitue un des paramètres importants de la situation financière d'une collectivité publique locale. En effet, il peut peser plus ou moins lourdement, de par les ressources qu'il mobilise, sur les politiques actuelles et futures de la commune. En conséquence, nous avons demandé aux présidents d'exécutif comment ils jugeaient l'endettement de leur commune. A cet égard, on remarquera que seuls 13,8% des présidents considèrent que les dettes grèvent trop lourdement le budget. Evidemment, leur appréciation dépend très largement de ce qu'ils estiment être une dette "normale" ou pas, et cette dimension-là, bien sûr, nous n'avons pas été en mesure de la saisir.

Tableau 9-4 *Opinion du président de l'exécutif sur l'endettement de sa commune*

Endettement	Effectif	%
Peu ou pas endettée	32	20,1
Normalement endettée	105	66,0
Très endettée	22	13,8
TOTAL	159	100,0

Parmi les 22 communes très endettées, on en compte 5 qui se trouvent dans une situation financière considérée comme excellente ou bonne et 8 (sur 10) dans une situation jugée mauvaise ou très mauvaise, le solde étant au bénéfice d'une situation satisfaisante.

Si l'on tient compte de la taille, on constate que dans le groupe des communes peu ou pas endettées, ne figurent que des collectivités de moins de 10'000 habitants. En revanche, l'on trouve des communes très endettées dans toutes les catégories de taille, même si le poids de celles-ci est proportionnellement plus élevé dans les communes de grande taille, soit 4 communes sur 8 (50,0%) dans celles comptant plus de 20'000 habitants et 2 sur 9 (22,2%) dans celles de 10'000 à 19'999 habitants. Les toutes petites communes (moins de 2'000 habitants) se situent également au-dessus de la moyenne, mais ce très légèrement (+ 1,7 point). Pour la présentation détaillée des résultats, il convient de se référer au tableau A1.5, annexe 1.

Le pourcentage de communes peu ou pas endettées varie considérablement d'un canton à l'autre, le score minimum étant détenu par les communes francophones du

canton de Fribourg (6,7%) et le taux maximum par les collectivités publiques locales du canton de Genève (45,5%). C'est d'ailleurs le seul canton qui se situe en dessus de la moyenne, laquelle se monte à 20,1%. En ce qui concerne les communes très endettées, la dispersion des résultats est beaucoup moins importante. Considérant que la moyenne s'élève à 13,9%, l'on compte quatre cantons pour lesquels les taux sont supérieurs, soit les cantons de Beme (23,1 %), Neuchâtel (20,8%), Fribourg (20,0%) et Genève (18,2%). Le score le plus bas, soit 8,0%, est l'apanage des communes des cantons de Vaud et du Valais (cf. tableau A1.6, annexe 1).

Par ailleurs, le caractère tolérable ou non d'un certain degré d'endettement étant largement tributaire du système de valeurs adopté par l'individu, l'on a tenté de mettre en exergue des opinions différenciées en fonction de l'appartenance politique. Aucun résultat concluant n'est sorti de l'analyse.

9.1.4. Niveau d'équipement

Afin de compléter ce tableau sur la situation financière des communes de Suisse romande, nous avons jugé intéressant d'interroger les présidents d'exécutif sur la manière dont ils appréciaient le degré de développement de l'équipement communal. Ainsi, il est apparu que 22,5% des présidents d'exécutif estiment que leur commune est bien équipée, contre 6,3% qui considèrent au contraire qu'elle souffre de gros retards d'équipement. Le solde, soit les 71,3% de l'effectif, observe que leur commune devra encore développer certains équipements.

Tableau 9-5 *Opinion du président de l'exécutif sur l'équipement de sa commune*

Equipement	Effectif	%
Gros retards d'équipement	10	6,3
Certains équipements encore à développer	114	71,3
Bien équipée	36	22,5
TOTAL	160	100,0

Dans ce domaine, on relèvera que c'est dans les cantons de Berne, de Genève et du Jura qu'on trouve les plus forts pourcentages de communes bien équipées, soit respectivement les 38,5%, 36,4% et 30,0%, alors que la moyenne romande s'élève à 22,5%. En revanche, les communes connaissant de gros retards d'équipement sont proportionnellement plus importantes dans le canton de Neuchâtel (16,7% pour une

moyenne de 6,3%). Les résultats désagrégés par canton sont présentés dans le tableau A1.7, annexe 1.

Enfin, il nous a semblé opportun de mettre en rapport niveaux d'endettement et d'équipement tels qu'ils sont perçus par les présidents d'exécutif (tableau 9-6). Dans cette perspective, on notera que parmi les 22 communes jugées très endettées, 7 (31,8%) sont considérées comme bien dotées. En revanche, seules 3 communes figurant dans la catégorie "peu ou pas endettées" (9,4%) révèlent de grandes lacunes en matière d'équipement. Il semble donc qu'un bon niveau d'équipement n'implique pas automatiquement un haut degré d'endettement et inversement.

Tableau 9-6 Endettement de la commune selon le niveau d'équipement. Opinion du président de l'exécutif

Equipement Endettement	Gros retards d'équipement			Certains équipements encore à développer			Bien équipée			TOTAL		
	N	% colonne	% ligne	N	% colonne	% ligne	N	% colonne	% ligne	N	% colonne	% ligne
Peu ou pas endettée	3	30,0	9,4	20	17,7	62,5	9	25,0	28,1	32	20,1	100,0
Normalement endettée	3	30,0	2,9	82	72,6	78,1	20	55,6	19,0	105	66,0	100,0
Très endettée	4	40,0	18,2	11	9,7	50,0	7	19,4	31,8	22	13,8	100,0
TOTAL	10	100,0	6,3	113	100,0	71,1	36	100,0	22,6	159	100,0	100,0

Certes, les chiffres figurant dans cette rubrique sont intéressants. Néanmoins, il convient d'être circonspect lors de leur interprétation, et ce dans la mesure où ils reflètent plus une opinion, par définition subjective, qu'ils ne traduisent un réel degré de développement de l'infrastructure communale. Ainsi, confronté à une information brute, telle que 114 présidents d'exécutif sur 160 considèrent que leur commune doit encore développer certains équipements, l'on est inévitablement appelé à se poser quelques questions. Dans quels types d'équipement les communes concernées se devraient-elles encore d'investir ? Est-il question de projets importants pouvant gravement menacer l'équilibre budgétaire futur des communes ou s'agit-il, au contraire, de réaliser des desseins plus modestes ? Par ailleurs, l'on peut également se demander si les équipements encore à réaliser sont le fait d'une obligation légale ou s'ils relèvent plutôt de la volonté populaire ou prétendue comme telle, ce qui, du point de vue de la contrainte, est tout de même moins astreignant. Pour évaluer

avec précision le degré de développement des infrastructures communales, il aurait fallu, pour tout équipement de base ou considéré comme tel, définir une série de critères. Par ailleurs, la fixation de seuils se serait révélée indispensable, et ce afin de tenir compte du fait que les besoins en équipement varient considérablement d'une commune à l'autre⁵. Or, une telle démarche dépassait largement les objectifs que nous nous étions fixés.

9.1.5. Bilan pour l'année 1990

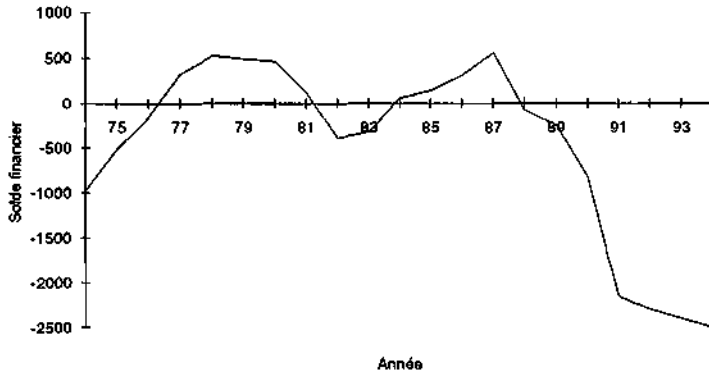
En 1990, selon l'avis des présidents d'exécutif interrogés, la majeure partie des communes de Suisse romande connaissaient une situation financière saine. Les résultats sont en effet parlants : plus de 90% des communes bénéficiaient d'une situation financière au minimum satisfaisante et une minorité de communes étaient très endettées (14%) et/ou présentaient de gros retards d'équipement (6%).

Ces bons résultats ne sont pas tout à fait étonnants. En effet, lors du déroulement de l'enquête, début 1990, on se trouvait à la fin d'une période de haute conjoncture, période au cours de laquelle les recettes des collectivités publiques avaient crû de manière soutenue. Or, peu de temps après, le climat économique se détériora très rapidement. Les recettes stagnèrent, les dépenses sociales augmentèrent, mettant ainsi à mal les budgets des communes. Lorsque l'on examine l'évolution du solde financier⁶ des communes suisses (graphique 9-3), force est de constater que, quelques années seulement après l'enquête, la situation s'était radicalement modifiée. En effet, en 1994, le déficit du solde financier était d'une ampleur jamais égalée au cours des vingt dernières années. On peut également constater que, début 1990, le solde financier était déficitaire depuis deux ans déjà (1988 et 1989). Certes, rien de bien grave au vu de ce qui se passa par la suite. Néanmoins, dans ces circonstances, l'on peut se demander si le relatif contentement des présidents d'exécutif ne ressortit pas plus à une forme d'insouciance qu'à une gestion des finances publiques bien comprise. Ceux qui éprouaient des inquiétudes se sont en tout cas bien gardés de le montrer.

⁵ En effet, les besoins ne sont pas les mêmes selon que l'on se situe dans une commune-centre, une commune périphérique ou une commune rurale.

⁶ Le solde équivaut à la différence entre les recettes (recettes courantes + recettes d'investissement) et les dépenses (dépenses courantes - dépenses d'investissement). Certes, cet indicateur n'est pas idéal dans la mesure où il inclut toutes les communes de notre pays. Cependant, les informations statistiques relatives à la situation financière des communes étant d'une part peu nombreuses et, d'autre part, peu détaillées, il faudra s'en contenter. Nul doute cependant que cet indicateur donne déjà un bon aperçu de la réalité.

Graphique 9-3 *Solde financier des communes suisses, en millions, 1974-1994*



SOURCES : De 1974 à 1991, Administration fédérale des finances (AFF), Finances publiques en Suisse 1991, Berne, 1994.
A partir de 1992, estimations tirées de AFF, Finances publiques en Suisse 1994, Vademecum, Berne, 1994.

9.2. Perception des chefs du service financier pour l'année 1994

Comme nous l'avons vu, la situation s'est radicalement modifiée au début des années nonante. Afin de voir comment les principaux intéressés appréhendaient l'évolution de la situation économique ainsi que son impact sur les finances communales, il a été jugé opportun d'effectuer un sondage. Celui-ci, réalisé dans le milieu de l'année 1994, poursuivait un double objectif :

- saisir la perception subjective des acteurs quant à la situation financière actuelle de leur commune;
- demander aux personnes sollicitées de bien vouloir nous fournir certaines informations, notamment en relation avec le budget 1994⁷, et ce dans le but d'entreprendre une analyse objective de la situation.

Pour cela, nous nous sommes tout naturellement adressés aux chefs du service financier, puisqu'ils étaient mieux à même de nous communiquer les informations

⁷ Notamment : revenus et charges de fonctionnement, investissements nets, patrimoine administratif et amortissement, état de la dette, etc.

requises. Le choix des personnes interrogées découle d'un processus de sélection assez particulier. Il faut en effet savoir que chaque chef du service financier ayant participé à l'enquête principale a reçu, début 1991, un questionnaire supplémentaire dans lequel il lui était demandé d'inscrire les principaux résultats des comptes 1989 ainsi que certaines informations relatives aux années précédentes, notamment en ce qui concerne les investissements⁸. Ainsi, pour le sondage réalisé en 1994, nous avons retenu tous les responsables financiers des communes pour lesquelles nous disposions d'une base de données complète pour l'année 1989, soit 87 personnes. Parmi ces dernières, 69 personnes nous retournèrent le questionnaire⁹.

En 1994, 6% des chefs du service financier considèrent la situation financière de leur commune comme excellente et à peine moins de 20% la jugent mauvaise ou très mauvaise. Le solde (74,2%) se partage entre les rubriques "situation bonne" ou "situation satisfaisante". On observe par ailleurs que toutes les communes au bénéfice d'une situation excellente ou bonne comptent moins de 10'000 habitants.

Tableau 9-7 Opinion du chef du service financier sur la situation financière de sa commune : résultats 1994

Situation financière	Nb de réponses	%
Excellente	4	6,1
Bonne	20	30,3
Satisfaisante	29	43,9
Mauvaise	10	15,2
Très mauvaise	3	4,5
TOTAL	66	100,0

⁸ Début 1991, le questionnaire supplémentaire a été envoyé aux chefs du service financier de 174 communes de Suisse romande. Parmi les formulaires reçus en retour, 87 étaient entièrement remplis et utilisables.

⁹ Le questionnaire envoyé début 1991 est présenté à l'annexe 5. Quant à celui concernant l'année 1994, il figure à l'annexe 6.

Tableau 9-8 *Opinion du chef du service financier sur la situation financière de sa commune, par classe d'habitants : résultats 1994*

Classes Situation	Moins de 2'000 habitants		De 2'000 à 4'999		De 5'000 à 9'999		De 10'000 à 19'999		20'000 habitants et plus	
	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%
Excellente	1	4,5	2	10,0	1	9,1	0	0,0	0	0,0
Bonne	8	36,4	8	40,0	3	27,3	0	0,0	1	20,0
Satisfaisante	10	45,5	7	35,0	5	45,5	5	62,5	2	40,0
Mauvaise	3	13,6	2	10,0	1	9,1	2	25,0	2	40,0
Très mauvaise	0	0,0	1	5,0	1	9,1	1	12,5	0	20,0
TOTAL	22	100,0	20	100,0	11	100,0	8	100,0	5	100,0

Enfin, parmi les communes connaissant des difficultés, remarquons que la situation est récente dans la majorité des cas.

Tableau 9-9 *De quand date la mauvaise ou très mauvaise situation financière de votre commune ? Opinion du chef du service financier : résultats 1994*

	Nb de réponses	%
Situation récente (depuis 1990)	7	53,8
Situation plus ancienne	5	38,5
Sans opinion	1	7,7
TOTAL	13	100,0

9.3. Appréciation objective de la situation

Nous avons constaté que, dans l'ensemble, les principaux acteurs évoluant sur la scène budgétaire étaient relativement satisfaits de la situation de leur commune. En effet, en 1990, à peine plus de 6% des présidents d'exécutif considéraient la situation financière de leur commune comme étant mauvaise, voire très mauvaise. Lors d'un sondage réalisé en 1994 auprès des chefs du service financier, cette

proportion était certes un plus élevée. Relevons cependant qu'ils étaient à peine moins de 20% à émettre un jugement négatif sur leur municipalité. Par ailleurs, plus des 36% des personnes interrogées estimaient que la situation était soit bonne, soit excellente. Enfin, la majorité (44%) la jugeait satisfaisante. Compte tenu des difficultés que traverse l'économie suisse depuis le début des années nonante et des problèmes budgétaires auxquels certaines collectivités publiques sont confrontées (cf. graphique 9-3, évolution du solde financier des communes suisses), nous jugeâmes ces résultats surprenants. Dans notre esprit, il devint évident qu'une confrontation entre la perception - par nature subjective - des acteurs et la réalité s'imposait.

Dans le but d'examiner puis d'interpréter la situation prévalant sur le terrain, relevons qu'il est cependant indispensable de recourir à un cadre d'analyse plus ou moins formalisé.

9.3.1. Présentation du modèle d'analyse

Le cadre d'analyse est donné par le nouveau modèle de compte, mis sur pied par la Conférence des directeurs cantonaux des finances (1978). Ce modèle établit une distinction claire entre les dépenses d'investissement d'une part et les dépenses courantes d'autre part. Concrètement, cette approche se traduit par la constitution de deux comptes, soit un compte des investissements et un compte de fonctionnement qui enregistre les dépenses courantes. On relèvera que cette distinction est opportune dans la mesure où les dépenses en équipement engendrent des avantages se répartissant sur plusieurs années. Il ne serait donc pas judicieux de faire supporter à un seul exercice l'ensemble des investissements réalisés durant l'année. Seul l'amortissement, correspondant à la dépréciation économique des équipements, doit être mis à la charge du compte de fonctionnement¹⁰. Il en va en revanche différemment des dépenses fournissant des avantages immédiats. Celles-ci devraient impérativement être financées par les impôts ou par un autre type de recettes courantes¹¹.

¹⁰ Ce qui justifie que l'on recoure à l'emprunt pour financer les dépenses d'équipement.

¹¹ Grâce à cette distinction, le principe d'équivalence dans le temps est respecté.

Le coût de fourniture des prestations publiques de l'année n correspond à la somme des dépenses courantes (E_n) et de l'amortissement (A_n). Dans cette optique, signalons que le budget est équilibré si le coût des prestations est équivalent au montant des revenus courants (R_n), soit :

$$R_n = E_n + A_n.$$

Un déficit budgétaire signifie que les recettes sont insuffisantes ou/ et que le niveau des services est trop élevé. Comme qu'il en soit, la collectivité publique concernée vit en dessus de ses moyens. La probabilité qu'elle recoure à l'emprunt est plus élevée, puisque l'existence d'un déficit diminue la part des investissements qui pourra être autofinancée.

A cet égard, remarquons que l'endettement est possible même en cas d'équilibre budgétaire. Dans ce cas-là, la dette augmente seulement si les investissements sont plus importants que les amortissements :

$$D_n^* = D_0 + \sum_1^n I_i - \sum_1^n A_i$$

où D_0 représente la dette initiale et D_n^* la dette à l'issue de l'année n .

L'existence d'un déficit budgétaire constitue une source additionnelle d'endettement. Ainsi, en situation de déséquilibre, on obtient la dette (D_n) à la fin de l'année n , en ajoutant à D_n^* le déficit budgétaire de la période considérée¹² :

$$D_n = D_n^* + \sum_1^n (E_i + A_i - R_i).$$

Pour juger de la situation financière des communes, l'on recourra à trois indicateurs, lesquels indicateurs nous permettront d'apprécier :

- l'endettement de la collectivité publique examinée;
- le degré d'autofinancement;
- et la part du budget absorbée par les amortissements et les intérêts passifs.

Ces trois indicateurs seront calculés pour les années 1989 et 1994. Il s'agira donc de résultats ponctuels propres aux années considérées. Si l'on pousse un peu plus

¹² En revanche, l'existence d'un surplus diminuera la dette.

loin l'analyse, il peut être intéressant de se demander quelle valeur chaque indicateur tendrait à revêtir dans le futur si les pratiques budgétaires n'étaient pas modifiées. C'est là tout l'apport du modèle conçu par Burgat et Jeanrenaud (1992). En l'appliquant, on obtient la valeur limite ou tendancielle de chaque indicateur dans un horizon lointain, c'est-à-dire lorsque le nombre d'années considéré tend vers l'infini. Le modèle en question repose sur les hypothèses suivantes :

1. Les recettes courantes croissent (décroissent) à taux annuel constant, r :

$$R_n = R_0(1+r)^{n-1},$$

où R_n représente les recettes courantes de l'année n .

2. Les dépenses d'investissement¹³ de l'année n , soit I_n , représentent une part constante des recettes courantes. En conséquence, le taux d'investissement (k_I) reste constant dans le temps :

$$I_n = k_I R_n.$$

3. Le taux d'amortissement moyen (k_A) est constant. Implicitement, on admet que la durée de vie des équipements est en moyenne toujours la même :

$$A_n = k_A C_{n-1},$$

où C_{n-1} est la valeur des équipements à l'année $n-1$.

4. Le coût de la fourniture des services ($E_n + A_n$) ainsi que les recettes courantes croissent ou décroissent au même taux. Compte tenu du fait que les collectivités publiques locales établissent souvent leur budget selon une procédure "top-down", cette hypothèse semble réaliste. On admet donc qu'elles estiment correctement les revenus de la future année fiscale et qu'elles établissent des recommandations budgétaires de manière à ce que le taux de croissance des dépenses courantes, compte tenu de l'amortissement, corresponde au taux de croissance des recettes courantes. Ainsi, le déficit ou l'excédent budgétaire correspond à une part constante des recettes courantes :

$$\tau = \frac{E_n + A_n - R_n}{R_n}.$$

¹³ Par dépenses d'investissement, on entend les investissements nets, c'est-à-dire après déduction des contributions reçues.

a) L'endettement

Pour porter un jugement sur l'endettement d'une collectivité publique, il convient de ne pas examiner le montant absolu de la dette, mais de le mettre en regard de la capacité de paiement. Ainsi, on calcule un rapport d'endettement pour l'année n , lequel équivaut à :

$$Q_n = \frac{D_n}{R_n},$$

où D_n (D^*_n si le budget est équilibré) correspond à la dette de l'année n et R_n aux recettes courantes de la même année.

Si la valeur ponctuelle du ratio - c'est-à-dire valable pour l'année n - fournit une indication intéressante, elle ne reflète cependant pas un équilibre stationnaire ("steady state") à moins que des conditions très particulières ne soient réunies¹⁴. C'est la raison pour laquelle il est préférable de s'intéresser à la valeur tendancielle du ratio d'endettement. En effet, toute décision budgétaire, par exemple le choix du taux d'investissement, influencera l'endettement durant plusieurs années. Si les hypothèses du modèle sont vérifiées, le rapport d'endettement atteint une limite Q pour autant que certaines conditions soient remplies :

$$Q = k_I \frac{1+r}{r+k_A} + \tau \frac{1+r}{r}, \text{ si } (r > 0),$$

et où

$$\tau = \frac{E_n + A_n - R_n}{R_n},$$

E_n étant les dépenses courantes de l'année n , A_n les amortissements et R_n les recettes courantes¹⁵.

Si le taux de croissance des recettes est positif ($r > 0$), le rapport d'endettement se rapprochera de la limite Q , qui ne dépendra ainsi que de quatre paramètres : le taux d'investissement (k_I), le taux d'amortissement (k_A), le taux de croissance des recettes (r) et l'ampleur relative du déficit et du surplus (τ). En revanche, si le taux

¹⁴ Pour les conditions de l'équilibre ("steady state situation"), voir, par exemple, Burgat et Jeanrenaud (1989a).

¹⁵ La limite Q^* (budget équilibré) est égal à $k_I(1+r)/(r+k_A)$ si $r > 0$ ou si $-1 < r < 0$, $D_0 = C_0$ et $r > k_A$. Voir Burgat et Jeanrenaud (1989a).

de croissance est égal à 0 ou négatif ($-1 < r \leq 0$), Q augmentera sans limite lorsque le nombre d'années tendra vers l'infini ($n \rightarrow \infty$).

En cas de budget équilibré, il n'y a pas de risque que l'on assiste à une explosion de la dette tant que r reste positif¹⁶. En revanche, la présence d'un déficit budgétaire rend ce risque possible. Le modèle montre que le dynamique de la dette est très sensible à la croissance du budget. Si r diminue¹⁷, Q atteint une valeur plus élevée. Dans le même ordre d'idées, signalons que si une collectivité pratique un taux d'amortissement bas ou/ et un taux d'investissement important, elle court plus de risques de s'endetter excessivement.

b) L'autofinancement

L'autofinancement ("cash-flow") est constitué par la somme des amortissements (A_n) et du résultat du compte de fonctionnement (τR_n). Par définition, le degré d'autofinancement correspond au rapport entre l'autofinancement et l'investissement (I_n). Ainsi, en cas de déséquilibre budgétaire¹⁸, on obtient, pour l'année n , le rapport suivant :

$$F_n = \frac{A_n}{I_n} - \frac{\tau R_n}{I_n}.$$

Plus le degré d'autofinancement est élevé, moins la commune a besoin de recourir à des capitaux tiers pour financer ses investissements. La valeur ponctuelle du ratio d'autofinancement ne nous donne cependant qu'une indication limitée sur la situation objective d'une collectivité publique locale. La valeur tendancielle que peut prendre ce rapport après l'écoulement de nombreuses années apporte une information supplémentaire. Il a été démontré que, à terme ($n \rightarrow \infty$), F_n tend vers la limite :

$$F = \frac{k_A}{r + k_A} - \frac{\tau}{k_I}, \text{ si } (r > k_A \text{ et } k_I > 0).$$

¹⁶ On constate que même en situation d'équilibre budgétaire, une commune pourrait, sous certaines conditions, s'endetter de manière immodérée.

¹⁷ Par exemple, suite à un déclin de la population ou à une baisse du taux d'imposition.

¹⁸ Pour le développement complet des formules relatives à l'autofinancement ainsi que leur démonstration, consulter Burgat et Jeanrenaud (1989b) pour le cas de l'équilibre budgétaire et Burgat et Jeanrenaud (à paraître) pour le cas du déséquilibre budgétaire.

La limite du degré d'autofinancement dépend, dans une certaine mesure, de l'évolution du taux de croissance des recettes. Par exemple, si r augmente, la limite F diminue. Rappelons que dans le modèle, un accroissement de r implique une augmentation des investissements (cf. hypothèse 3), cette dernière provoquant à son tour une augmentation des amortissements, mais avec un certain décalage temporel. Dans un tel contexte, les ressources propres ne sont plus autant en suffisance pour financer les dépenses annuelles d'équipement. Notons encore que la croissance des investissements peut être le résultat de deux facteurs : d'une part, l'augmentation du coût des équipements due à l'inflation et, d'autre part, l'extension des équipements suite à une augmentation de la population ou à l'émergence de nouveaux besoins. Enfin, si l'existence d'un excédent budgétaire améliore la situation, la présence d'un déficit a l'effet contraire.

c) Part du budget absorbée par les amortissements et les intérêts passifs

Une partie des recettes courantes de l'année n est consacrée au paiement des intérêts passifs ainsi qu'à l'amortissement. Dans cette perspective, l'on peut construire l'indicateur suivant :

$$B_n = \frac{iD_{n-1}}{R_n} + \frac{A_n}{R_n}$$

où i est égal au taux d'intérêt et D_{n-1} à la dette en début d'année. Le premier terme de l'addition correspond à la part relative des recettes courantes destinée au paiement des intérêts passifs et le second à la part relative affectée aux amortissements. Relevons qu'un gonflement exagéré de la part des recettes allouée au paiement des intérêts et aux amortissements (B_n) réduit en proportion la part du budget qui peut être consacrée à la fourniture des services publics - soit $1 - B_n$ ¹⁹ - cette dernière part pouvant être prise entre les mâchoires d'une tenaille²⁰. Cet indicateur donne une idée de la marge de manoeuvre dont dispose une collectivité publique pour faire face à ses engagements courants. Précisons que pour mesurer cette marge de manoeuvre avec exactitude, il conviendrait cependant de faire une analyse de cas détaillée.

Le ratio défini ci-dessus ne donne qu'une image imparfaite de la situation, puisqu'il se contente de décrire la situation à un moment donné, soit à l'année n . L'examen

¹⁹ La formule est la même que l'on soit en situation d'équilibre ou de déséquilibre budgétaire.

²⁰ D'où l'expression "effet de tenailles" que l'on utilise pour caractériser ce phénomène.

de son évolution est en revanche plus révélatrice. Burgat et Jeanrenaud (1991²¹ et à paraître) ont montré qu'à terme ($n \rightarrow \infty$), B_n tend vers la limite :

$$B = k_I \frac{i + k_A}{r + k_A} + \frac{i \tau}{r}, \text{ si } (r > 0).$$

Le risque qu'une fraction insuffisante du budget soit affectée à la fourniture des prestations publiques peut dépendre de plusieurs facteurs, tels que :

- un taux d'investissement excessif;
- une différence marquée entre le taux d'intérêt (i) et le taux de croissance du budget (r). Si $i > r$, $1-B$ (et $1-B^*$) a tendance à diminuer. Observons cependant que, le plus souvent, r est supérieur à i . Il existe d'ailleurs un lien entre ces deux paramètres : en période d'inflation, les taux d'intérêt nominaux ont tendance à augmenter, de même que le taux de croissance des recettes publiques;
- une faible augmentation ou une diminution des recettes courantes;
- l'existence d'un déficit budgétaire.

Quant au taux d'amortissement (k_A), il n'a qu'une influence modérée sur la part du budget réservée à la fourniture des services publics. Cela résulte du fait qu'une augmentation, par exemple, du taux d'amortissement engendre deux effets de sens contraire : si d'une part elle accroît la charge d'amortissement (ce qui provoque une augmentation de B ou B^*), elle réduit d'autre part le montant du patrimoine à amortir l'année suivante (ce qui génère une diminution de B ou B^*).

9.3.2. Base de données et calcul des paramètres

a) Base de données

Parmi les 69 questionnaires reçus, 6 étaient remplis de manière lacunaire et n'ont donc pas pu être considérés. De plus, lors de l'analyse de la base de données et des indicateurs, 9 communes ont encore dû être exclues, notamment en raison du caractère peu vraisemblable de certains chiffres (par exemple, taux d'amortissement supérieur à 50%). Finalement, on dispose, pour les comptes de 1989 et le budget de 1994, d'une base de données fiable et complète comportant 54 cas.

²¹ La publication de 1991 présente le cas de l'équilibre budgétaire. Celle à paraître traitera du cas du déséquilibre budgétaire.

b) Calcul des paramètres

Avant d'appliquer le modèle et de mettre en évidence les indicateurs qui en découlent, il importe de calculer différents paramètres qui resteront constants, soit :

- le taux de croissance des recettes courantes (r);
- le taux d'intérêt (i);
- le taux d'amortissement (k_A);
- et le taux d'investissement (k_I).

Pour le **taux de croissance des recettes courantes**, nous avons considéré les recettes de toutes les communes suisses de 1984 à 1994 (AFF 1992 et AFF 1994²²). Le taux de croissance retenu est le taux moyen observé sur l'ensemble de la période. Il équivaut à 5,6%.

En ce qui concerne le **taux d'intérêt**, signalons que nous avons pris pour base le rendement annuel moyen²³ des obligations émises par les cantons et communes de 1985 à 1994 (BNS 1995). La moyenne de cette série d'observations a été calculée, ce qui nous permet d'obtenir un taux d'intérêt se montant à 5,3%. Remarquons à ce propos que le taux de croissance du budget est supérieur au taux d'intérêt de 0,3 point.

Compte tenu des variations d'investissements d'une année à l'autre, il est inopportun de calculer un **taux d'investissement** pour une année précise. Celui-ci doit couvrir impérativement une période plus longue. Le calcul du taux d'investissement s'est déroulé en plusieurs étapes. Le problème était que nous ne connaissions que les recettes des années 1989 et 1994. Nous avons donc estimé les recettes des années manquantes, en faisant l'hypothèse qu'elles augmentaient à un taux constant. Le taux d'investissement est obtenu en rapportant la somme des investissements réalisés de 1989 à 1994 - ce que l'on connaît - à la somme des recettes correspondant à la même période. Chaque commune a un taux d'investissement spécifique.

²² De 1984 à 1992 : recettes effectivement obtenues (Administration fédérale des finances - AFF - 1992). De 1993 à 1994 : estimations réalisées par l'Administration fédérale des finances (AFF 1994).

²³ Echéance de moins de 7 ans et échéance de plus de 7 ans.

Quant au **taux d'amortissement**, il correspond au quotient de la somme des amortissements effectués en 1989 et 1994 et de la somme de la valeur du patrimoine administratif en 1989 et 1994. Relevons que chaque commune dispose également d'un taux d'amortissement spécifique.

9.3.3. Présentation des résultats

a) Résultats généraux

Les principaux résultats sont présentés au tableau 9-10.

Tableau 9-10 Indicateurs d'endettement et d'autofinancement ainsi que part absorbée par les intérêts passifs et l'amortissement; années 1989 et 1994

Indicateurs	Maximum	Minimum	Moyenne	Médiane	Coefficient de variation
Endettement					
Q ₈₉	8,97	0,23	1,46	1,26	86,72
Q ₉₄	3,84	0,32	1,58	1,59	39,52
Q tendancielle	6,01	0,36	2,21	1,91	59,79
Autofinancement					
F ₈₉	7,00	-0,04	0,72	0,43	141,89
F ₉₄	3,84	-0,12	0,54	0,27	139,73
F tendancielle	1,44	0,09	0,51	0,47	57,68
Part absorbée par les intérêts passifs et l'amortissement					
B ₈₉	0,68	0,02	0,16	0,13	66,54
B ₉₄	0,49	0,04	0,16	0,13	55,88
B tendancielle	0,96	0,04	0,26	0,23	59,80

En 1994, on constate que la dette des collectivités publiques locales de Suisse romande équivaut, en moyenne, à un peu plus d'une fois et demie les recettes enregistrées durant la même année. La situation s'est dégradée depuis 1989 et il y a peu de chances qu'on assiste à un revirement de la situation, puisque la valeur tendancielle se monte à 2,21. Ces résultats expriment des problèmes d'endettement très sérieux, non seulement à court terme, mais également à plus long terme.

En 1994, 54% en moyenne des investissements ont été financés par des ressources propres. Ce résultat indique que la situation, à défaut d'être bonne, est encore satisfaisante. Cependant, la prudence est de mise car le degré d'autofinancement moyen a diminué entre 1989 et 1994 et il devrait continuer sur cette lancée.

Quant à la couverture des amortissements et au paiement des intérêts passifs, ils absorbent, en moyenne, 16% des recettes touchées par les communes en 1994. Cela signifie qu'il ne reste en moyenne que 84% des ressources à disposition pour assurer la fourniture des services publics. A terme, la part du budget affectée aux prestations publiques devrait encore diminuer.

Dans la presque totalité des cas, on constate que la moyenne est supérieure à la médiane, ce qui atteste d'une distribution asymétrique des observations avec un étirement sur la droite. Par ailleurs, avec un minimum de 40% et un maximum de 142%, les coefficients de variation présentent des valeurs assez élevées²⁴. Relevons que cette dispersion importante des résultats nous a incités à procéder à une analyse un peu plus fine de la situation, notamment en instituant des classes pour chacun des indicateurs.

b) Indicateurs d'endettement

De manière générale, il est assez délicat de fixer des bornes. En effet, qu'est-ce qui distingue, par exemple, une situation financière bonne d'une situation financière qui l'est un peu moins ? Néanmoins, afin de structurer l'analyse, nous nous y sommes employés, tout en restant conscients que les limites que nous avons définies peuvent être l'objet de controverses. Ainsi, pour les indicateurs d'endettement, quatre classes ont été établies :

- $0 \leq x \leq 0,5$;
 - $0,5 > x \leq 1,0$;
-

²⁴ Le coefficient de variation est une mesure de dispersion relative décrivant l'écart-type comme pourcentage de la moyenne arithmétique.

- $1,0 > x \leq 1,5$;

- $x > 1,5$.

Les communes se situant dans la première catégorie ont un endettement modéré. Quant à celles qui appartiennent à la deuxième classe, on relèvera que si elles sont moins bien loties, leur endettement reste néanmoins acceptable. En revanche, les communes de la troisième classe sont confrontées à des problèmes d'endettement sérieux et celles de la quatrième sont dans une situation que l'on peut qualifier de grave.

Pour l'essentiel, nous allons nous concentrer sur l'examen des résultats de l'année 1994 ainsi que sur les perspectives d'avenir (examen des valeurs tendancielle²⁵). On remarque ainsi (tableau 9-11) que 46 communes présentent un indicateur d'endettement supérieur à 1,0. Pire, parmi ces dernières, 31 ont un indicateur supérieur à 1,5. Les collectivités locales de Suisse romande ont donc des problèmes très sérieux d'endettement et la situation ne devrait pas s'arranger dans l'avenir. Si les communes de la troisième classe ($1,0 > x \leq 1,5$) devraient parvenir à limiter les dégâts, celles de la quatrième risquent de connaître une explosion de leur rapport d'endettement, avec une valeur tendancielle moyenne de 3,06.

Tableau 9-11 Indicateurs moyens d'endettement. Résultats par classe

Indicateurs Classes	Q ₈₉			Q ₉₄			Q _{tendancielle}		
	Nb	%	\bar{x}	Nb	%	\bar{x}	Nb	%	\bar{x}
$0 \leq x \leq 0,5$	5	9,3	0,39	3	5,6	0,35	1	1,9	0,36
$0,5 > x \leq 1,0$	13	24,1	0,79	5	9,3	0,82	7	13,0	0,77
$1,0 > x \leq 1,5$	18	33,3	1,24	15	27,8	1,26	15	27,8	1,25
$x > 1,5$	18	33,3	2,48	31	57,4	1,98	31	57,4	3,06
TOTAL	54	100,0	1,46	54	100,0	1,58	54	100,0	2,21

²⁵ Précisons que les valeurs tendancielle sont calculées sur la base des chiffres relatifs à l'année 1994.

Si pour chaque commune, prise individuellement, on compare la valeur calculée pour l'année 1994 à la valeur limite, on remarque que 20 communes devraient être en mesure d'améliorer leur situation. Parmi elles, certaines communes particulièrement mal placées seront en mesure d'inverser la tendance à la dégradation sans pour autant qu'elles soient définitivement tirées d'affaire. Quoi qu'il en soit, ces piètres résultats militent en faveur de la prise de mesures sévères et immédiates. Il s'agira cependant de jouer tout en finesse, afin, notamment, de ne pas trop accentuer les problèmes posés par la récession que connaît l'économie suisse. Le défi n'est donc pas facile à relever.

c) Indicateurs d'autofinancement

En ce qui concerne les indicateurs d'autofinancement, les bornes suivantes ont été fixées :

- $x < 0$;
- $0 \geq x \leq 0,6$;
- $0,6 > x \leq 1,0$;
- $x > 1,0$.

Un indicateur d'autofinancement inférieur à 0 signifie que la commune en question doit emprunter pour financer les dépenses de fonctionnement, ce qui est alarmant. Les communes présentant un indicateur entre 0 et 0,6²⁶ pratiquent un autofinancement insuffisant et recourent par conséquent trop à l'emprunt. Bien évidemment, plus la valeur est basse, plus la situation est grave. A cet égard, on signalera que la Conférence des directeurs cantonaux des finances recommande un taux d'amortissement d'au moins 10%, en moyenne pondérée, de la valeur comptable résiduelle des investissements et des subventions pour investissements. Or, un tel taux conduit à un taux d'autofinancement de 60% des investissements, compte tenu d'une légère croissance de ce type de dépenses. Ainsi, "la fonction de régulation peut - comme les calculs pour de petites collectivités l'ont démontré - être exercée de façon suffisante; en même temps, les effets sur les charges, du point de vue de la politique financière, sont considérés comme raisonnables" (1978, pp. 76-78). En conséquence, les communes disposant d'un taux d'autofinancement supérieur à 0,6 satisfont les recommandations figurant dans le manuel de comptabilité publique et attestent d'une bonne gestion des affaires publiques. Quant

²⁶ C'est-à-dire entre 0 et 60%.

à celles qui sont en mesure d'autofinancer leurs investissements à plus de 100% (soit $x > 1,0$), elles se trouvent dans une situation confortable.

L'examen des résultats de 1994 (tableau 9-12) est consternant. En effet, seul 16 communes sur 54 pratiquent un autofinancement supérieur à 60%. Par ailleurs, 5 communes sont dans l'obligation d'emprunter pour financer les dépenses courantes. On relèvera également qu'aucune amélioration importante ne semble se dessiner dans l'avenir. Certes, le groupe le plus mal placé devrait ne plus compter d'effectif à terme et celui comportant un indicateur situé entre 0 et 60% devrait légèrement améliorer sa situation. Néanmoins, même meilleur, le taux moyen d'autofinancement de cette catégorie équivaut, à terme, à 0,35, ce qui reste largement insuffisant. La comparaison des valeurs individuelles nous indique cependant que 35 communes devraient être en mesure d'améliorer leur situation.

Tableau 9-12 Indicateurs moyens du degré d'autofinancement.
Résultats par classe

Indicateurs Classes	F ₈₉			F ₉₄			F _{tendancielle}		
	Nb	%	\bar{x}	Nb	%	\bar{x}	Nb	%	\bar{x}
$x < 0$	1	1,9	-0,04	5	9,3	-0,08	0	0,0	-
$0 \geq x \leq 0,6$	32	59,3	0,27	33	61,1	0,23	37	68,5	0,35
$0,6 > x \leq 1,0$	9	16,7	0,78	10	18,5	0,80	14	25,9	0,76
$x > 1,0$	12	22,2	1,95	6	11,1	2,30	3	5,6	1,25
TOTAL	54	100,0	0,72	54	100,0	0,54	54	100,0	0,51

c) Indicateurs traduisant la part du budget absorbée par les amortissements et les intérêts passifs

Il est relativement délicat de poser des bornes pour ce dernier indicateur. Quatre classes ont néanmoins été distinguées :

- $x \leq 0,1$;
- $0,1 > x \leq 0,2$;

- $0,2 > x \leq 0,3$;
- $x > 0,3$.

Il est généralement admis que les 75%, voire les 80%, des charges d'un budget découlent de tâches imposées par les lois, d'engagements pris antérieurement et qui doivent être honorés par la collectivité (contrats divers, emprunts) et de dépenses liées (par exemple, Jéquier 1994, pp. 95-96). Partant de là, on peut considérer que toutes les communes présentant un indicateur supérieur à 0,2 se trouvent déjà dans une situation difficile. En effet, rappelons que dans la construction de l'indicateur on ne considère que la part des recettes absorbée par la couverture des amortissements et le paiement des intérêts passifs. Quant aux communes qui appartiennent à la classe allant de 0,1 à 0,2, il est assez malaisé de se prononcer sur leur situation sans pratiquer une analyse approfondie. Sans être inexistante, leur marge de manoeuvre est néanmoins étroite. En revanche, les communes présentant un indicateur inférieur à 0,1 disposent d'une latitude décisionnelle certaine.

L'examen des résultats pour l'année 1994 (tableau 9-13) indique que 24% des communes disposent d'une marge de manoeuvre suffisante (10% ou moins des recettes sont nécessaires à la réalisation des amortissements et au paiement des

Tableau 9-13 Indicateurs moyens exprimant la part du budget absorbée par les amortissements et les intérêts passifs.
Résultats par classe

Indicateurs Classes	B ₈₉			B ₉₄			B _{tendancielle}		
	Nb	%	\bar{x}	Nb	%	\bar{x}	Nb	%	\bar{x}
$x \leq 0,1$	17	31,5	0,07	13	24,1	0,08	5	9,3	0,08
$0,1 > x \leq 0,2$	25	46,3	0,15	30	55,6	0,14	18	33,3	0,17
$0,2 > x \leq 0,3$	8	14,8	0,26	5	9,3	0,23	13	24,1	0,25
$x > 0,3$	4	7,4	0,42	6	11,1	0,36	18	33,3	0,43
TOTAL	54	100,0	0,16	54	100,0	0,16	54	100,0	0,26

intérêts passifs) et que 20% sont confrontées à de graves difficultés (indicateur supérieur à 20%). Six communes présentent un indicateur égal à 0,36, ce qui signifie qu'elles ne disposent, en moyenne, que de 64% des ressources du budget pour assurer les prestations d'intérêt public. Quant au gros de l'effectif, il se trouve dans une situation intermédiaire. Remarquons également que les perspectives d'avenir sont des plus sombres. A terme, 31 communes (77%) devraient en effet présenter un indicateur dont la valeur sera supérieure à 0,20. Si des mesures urgentes ne sont pas prises, l'on peut donc prévoir que certaines communes seront dans l'impossibilité d'assurer la fourniture, partielle ou totale, des services publics.

9.4. La situation financière des communes : constat

Lorsqu'on examine la situation objective des finances communales, on ne peut être que surpris par le décalage existant entre perception et réalité. Les personnes interrogées ne semblent pas avoir pris conscience de la gravité de la situation. Ou, préfèrent-ils ne pas s'en rendre compte, attendant que des jours meilleurs ne fassent leurs œuvres ? Quoi qu'il en soit, l'état des finances de certaines communes est si déplorable que nulle croissance économique, aussi forte soit-elle, ne permettrait d'asseoir rapidement la situation. Des mesures s'imposent donc. Que constatation soit faite ! En 1994, 85% des communes ont une dette au moins égale à la somme des recettes courantes enregistrées durant la même année. Enfin, 70% pratiquent un autofinancement insuffisant - c'est-à-dire inférieur à 60% - et 24% seulement disposent d'une marge de manoeuvre confortable (10% ou moins de leurs recettes sont absorbées par le paiement des amortissements et des intérêts passifs). Comment se fait-il, dans ces conditions, qu'ils soient moins de 20%, en 1994, à juger mauvaise ou très mauvaise la situation financière de leur commune ? Cela laisse songeur.

10. ANALYSE DU PROCESSUS DÉCISIONNEL

Commençons par préciser que si nous avions souhaité analyser de manière exhaustive l'ensemble des processus décisionnels se déroulant dans le cadre du budget, il aurait été beaucoup plus opportun de faire une étude de cas, en veillant à prendre contact, d'une manière ou d'une autre, avec tous les acteurs communaux impliqués, quel que fût leur éloignement de la sphère décisionnelle stricto sensu. Cependant, un tel dessein dépassait largement les objectifs de l'étude empirique.

Face à l'impossibilité de mener des investigations approfondies, nous avons cependant jugé enrichissant de profiter du questionnaire adressé aux maires pour leur poser quelques questions en rapport avec la problématique. C'est donc un peu à travers les yeux des maires - personnages clés s'il en est, car situés au carrefour des systèmes exécutif, législatif et administratif - que nous examinerons d'un peu plus près les enjeux et processus budgétaires communaux. Nous concéderons néanmoins que cette approche est partielle, voire partielle, puisqu'elle ne privilégie qu'un seul angle d'observation.

10.1. Portrait socio-économique des présidents d'exécutif

Interlocuteurs privilégiés nous permettant de mieux appréhender les enjeux et mécanismes budgétaires communaux, les présidents d'exécutif méritent d'être mieux connus. Dans ce dessein, et afin de faciliter l'analyse, nous avons choisi de saisir leur personnalité à travers deux dimensions, la première traduisant les caractéristiques socio-économiques des personnes interrogées, la seconde reflétant les valeurs qu'elles défendent.

La première dimension, laquelle vise à préciser qui sont effectivement les présidents d'exécutif, est relativement aisée à exprimer, puisque la collecte d'informations objectives relatives aux personnes interrogées (par exemple, âge, sexe, niveau éducatif, etc.) suffit à y parvenir. En revanche, il n'en va pas de même de la seconde dimension. Dans cette perspective, se pose en effet le problème de savoir comment cerner de la manière la plus précise possible les valeurs que défendent les présidents ayant participé à l'enquête. On relèvera cependant que, dans un premier temps, nous nous limiterons à brosser le portrait socio-économique des maires. Pour ce faire, nous nous appuierons sur une vaste palette de variables les concernant.

Cela ne constitue pas un scoop, mais on remarquera qu'à l'heure actuelle, dans les communes romandes de notre pays, la présidence d'un exécutif est encore presque exclusivement une affaire d'hommes, puisque sur les 159 personnes constituant

notre effectif on ne compte que sept femmes (annexe 2, tableau A2.1). A ce propos, on remarquera que la concurrence masculine semble moins vive dans les collectivités publiques locales de petite taille. En effet, on ne trouve aucune présidente d'exécutif dans les communes de plus de 10'000 habitants, alors que cinq femmes exercent ces fonctions dans des communes de moins de 2'000 habitants.

L'âge moyen des maires se monte à 51 ans, le minimum étant de 34 ans et le maximum de 71. Cependant, la majeure partie d'entre eux, soit les 77,1%, a entre 40 et 59 ans (annexe 2, tableau A2.2). Les présidents membres du parti socialiste sont généralement plus jeunes que ceux des autres partis : 25% d'entre eux sont âgés de 30 à 39 ans, alors que ce pourcentage ne se monte en moyenne qu'à 7,4% pour l'ensemble des autres partis.

Pour la plupart, ils exercent leur profession à plein temps (58,3%) ou à temps partiel (28,3%), le solde étant constitué par des personnes ayant abandonné leur profession soit avant, soit après leur élection (annexe 2, tableau A2.3). La charge de travail est cependant jugée suffisante dans 75,0% des communes de plus de 20'000 habitants pour justifier l'engagement d'un président d'exécutif à plein temps, contre 22,2% dans les communes comptant de 10'000 à 19'999 habitants, 5,6% et 2,0% dans celles comprenant respectivement de 5'000 à 9'999 habitants et de 2'000 à 4'999 habitants, et 4,3% dans les communes de moins de 2'000 habitants (annexe 2, tableau A2.4). Lorsqu'on examine en détail les professions annoncées¹, on constate avec intérêt que quatre types d'activités professionnelles sont exercées ou ont été exercées par plus de la moitié de l'effectif considéré. En effet, les 20,3% de celui-ci exercent (exerçaient) une position de chef d'entreprise, de directeur ou de gérant dans l'économie privée, 14,9% appartiennent à la catégorie des enseignants (collège, école secondaire, école primaire et école professionnelle), 13,5% à celle des architectes et ingénieurs (toutes provenances confondues, soit école polytechnique fédérale, université, école technique supérieure) et 8,1% exercent une activité dans le cadre de l'agriculture et de l'élevage. Le solde, c'est-à-dire les 43,2%, se répartit entre de très nombreuses professions. De ces données, l'on peut déduire que les membres des classes moyennes et supérieures semblent participer plus activement que la moyenne des Suisses à la destinée politique de leur commune. Cette présomption s'avère confirmée par l'indicateur de participation sociale et politique, désagrégé selon le niveau de formation, établi par l'Office fédéral de la statistique (Les indicateurs de l'enseignement en Suisse 1993, pp. 116-117). Selon cet indicateur, il apparaît en effet que seul les 22% de la population

¹ Il s'agissait d'une question ouverte à laquelle 148 personnes ont répondu.

suisse adulte prenaient régulièrement part, en 1988, à la vie sociale et politique définie au sens étroit², alors que ce pourcentage s'élevait à plus de 30 pour les personnes diplômées d'une école professionnelle supérieure ou ayant achevé des études universitaires. Dans ces conditions, l'on ne s'étonnera pas de constater que les 59,5% des présidents d'exécutif romands sont titulaires d'un diplôme délivré soit par une école commerciale ou technique supérieure, soit par une haute école, ou encore bénéficient d'une maîtrise (annexe 2, tableau A2.6). Fait intéressant, la proportion d'universitaires croît au fur et à mesure que la taille de la commune augmente. Ainsi, dans les villes de plus de 20'000 habitants, 7 présidents sur 8 avouent être en possession d'un titre universitaire.

En Suisse romande, il semble encore de tradition, si l'on souhaite faire une carrière politique, d'adhérer à un parti puisque, sur 154 présidents d'exécutif, 139 affichent une appartenance partisane. A cet égard, on remarquera que ce sont principalement le parti radical (37,0%) et le parti démocrate-chrétien (20,8%) qui attirent le gros des troupes (tableau 10-1). Ajoutons que les présidents membres d'un parti exercent fréquemment la fonction de responsable au niveau communal (42,8%) et, dans une moindre mesure, de responsable au niveau cantonal (14,4%), quoique, dans ce dernier cas, le pourcentage varie considérablement d'un parti à l'autre (0% pour le parti socialiste à 20,8% pour le parti libéral). En revanche, aucune des personnes interrogées n'assume de responsabilités au niveau national (annexe 2, tableau A2.5). En ce qui concerne les personnes sans parti, on remarquera avec intérêt que celles-ci exercent leurs activités exclusivement au sein de petites communes (moins de 5'000 habitants), ce qui laisse supposer qu'il y est plus facile de faire valoir ses qualités propres et de défendre des idées personnelles.

Le moins que l'on puisse dire est que les présidents d'exécutif romands ne sont pas des novices en matière de politique. Preuve de leur grande expérience : les 42,2% d'entre eux ont à leur actif quatre mandats et plus en tant qu'élu du législatif ou de l'exécutif communal et 26,6% trois mandats. En ce qui concerne la seule qualité de membre de l'exécutif communal, ils sont 48,7% à afficher trois mandats et plus (annexe 2, tableaux A2.7 et A2.8). Pour près d'un tiers des présidents (30,4%), l'expérience politique a trouvé sa source ou se prolonge dans les arcanes des gouvernements et des parlements cantonaux. En effet, 3 personnes ont siégé à

² Par participation sociale et politique au sens étroit, l'Office fédéral de la statistique comprend les activités se déroulant au sein d'un parti ou d'un organisme politique, d'une association professionnelle, d'une organisation caritative ou tiers-mondiste, d'un comité de défense. La participation aux votations et élections n'est pas incluse.

l'exécutif cantonal et 35 participèrent ou participent encore au législatif. On trouve également une personne au Conseil national.

Tableau 10-1 Appartenance partisane des présidents d'exécutif

Appartenance	Effectif	%
Sans parti	15	9,7
Parti socialiste	17	11,0
Parti radical	57	37,0
Parti démocrate-chrétien	32	20,8
Union démocratique du centre	3	1,9
Parti libéral	24	15,6
Autres partis	6	3,9
TOTAL	154	100,0

Enfin, afin de compléter ce portrait, nous avons posé deux questions relatives à la confession et à la régularité des pratiques religieuses. A cet égard, on mentionnera que 148 présidents affichent une confession, laquelle est principalement protestante (53,4%) ou catholique (45,9%). Peu nombreuses en revanche sont les personnes s'adonnant régulièrement à des pratiques religieuses, soit les 36,8% (annexe 2, tableaux A2.9 et A2.10). Genève est le seul canton qui présente une répartition équilibrée, c'est-à-dire proche de la moyenne romande, entre protestants et catholiques. Dans les autres cantons, on dénombre soit majoritairement des présidents d'exécutif protestants - c'est le cas de Neuchâtel (90,0%), de Vaud (89,1%) et de la partie romande du canton de Berne (72,7%) -, soit exclusivement des présidents catholiques (Fribourg, Valais et le Jura). Pour ce qui relève du parti, on remarquera que le parti démocrate-chrétien et la catégorie "autres partis" comptent 100% de catholiques, respectivement 75,0%, alors que les autres formations politiques ainsi que la rubrique "sans partis" affichent une majorité élevée de protestants (de 60,7% pour le parti radical à 100% pour l'union démocratique du centre).

10.2. Identification des forces en présence

Sur la scène politique et budgétaire communale, le président d'exécutif n'évolue jamais seul. Toute décision étant le résultat d'une confrontation entre intérêts et

pouvoirs différents, il importe dès lors d'identifier les forces en présence. Dans ce dessein, nous avons demandé aux présidents d'exécutif quels étaient, à leur avis, les acteurs, groupes d'acteurs ou organisations ayant le plus d'influence sur la politique générale de la commune d'une part et, d'autre part, sur les décisions budgétaires³. Leurs réponses figurent dans le tableau ci-dessous.

Tableau 10-2 Groupes ou organisations ayant une influence sur la politique générale de la commune, respectivement sur les décisions budgétaires⁴

	Politique générale %	Décisions budgétaires %
Elus	39,2	37,3
Partis politiques	24,7	16,1
Administration	6,2	10,3
Commissions	3,3	12,0
Associations à caractère économique	2,6	2,7
Sociétés et associations locales	8,1	8,8
Média, usagers, opinion publique	8,4	5,9
Instances administratives supérieures	2,4	2,5
Autres	5,1	4,4
TOTAL	100,0	100,0

Un certain nombre de remarques s'imposent à la lecture de ces résultats. Tout d'abord, on relève que les élus et les partis politiques jouent un rôle déterminant sur la politique générale que sur la politique en matière de dépenses. Si l'on désagrège à présent les résultats par canton, l'on constate avec intérêt que, quel que soit le domaine d'influence, la somme des pourcentages relatifs aux élus et aux partis politiques n'est jamais très éloignée de la moyenne, mais que la répartition

³ Questions ouvertes dans lesquelles il s'agissait de citer les cinq acteurs, groupes d'acteurs ou organisations ayant le plus d'influence.

⁴ Les pourcentages ont été calculés par rapport à la totalité des réponses. Ainsi, par exemple, la catégorie "élus" représente 39,2% du total des groupes ou organisations mentionnés comme ayant une influence sur la politique générale.

entre ces deux catégories diffère considérablement, à tel point que l'on parvient à mettre en évidence deux profils types. En effet, dans les cantons de Berne, Genève et Vaud, l'importance attribuée aux élus est supérieure à la moyenne et celle accordée aux partis inférieure, alors que dans les autres cantons, l'on discerne exactement la situation inverse. Prenons deux exemples pour illustrer ces propos. Ainsi, dans le canton de Vaud, l'influence respective des élus et des partis sur les décisions budgétaires se monte à 43,5% et 11,6% (pour des moyennes de 37,3% et 16,1%), alors que dans le canton du Jura elle s'élève à 30,2% et à 23,3%. En ce qui concerne la désagrégation par parti, on notera que ce sont essentiellement les membres du parti socialiste et, dans une moindre mesure, du parti libéral qui considèrent l'influence des partis politiques comme étant la plus forte.

A peine plus important pour ce qui relève des décisions budgétaires, le pouvoir de l'administration semble réduit à la portion congrue, ce qui semble contredire la thèse principale de l'Analyse de la bureaucratie (cf. Niskanen 1971, Migué et Belanger 1974, etc.), thèse en vertu de laquelle le bureaucrate est, compte tenu du monopole informationnel dont il dispose, "un agent actif et insusceptible d'être contrôlé par d'autres agents, qu'il s'agisse des hommes politiques ou des électeurs" (Greffé 1981, p. 49) et qui, profitant du pouvoir discrétionnaire ainsi acquis, va biaiser la production publique à son avantage, ce qui se traduira par une surproduction et un surcoût⁵. Réflétant l'accroissement de la complexité gestionnelle, on notera que le rôle de l'administration a tendance à s'accroître au fur et à mesure que la taille de la commune augmente. Les pourcentages ne sont cependant jamais très élevés, puisqu'on obtient 11,8% au maximum pour la politique générale (+5,6 points par rapport à la moyenne) et 17,6% pour les décisions budgétaires (+7,3 points). Autre fait intéressant : le pouvoir de l'administration, supposé ou réel, varie considérablement d'un canton à l'autre, le coefficient de variation⁶ se montant à 60,7%. Ainsi, il n'y a pas un seul président d'exécutif fribourgeois qui juge importante l'emprise de l'administration sur la politique générale, alors qu'ils sont 11,3% dans le canton de Genève. Les autres cantons au-dessus de la moyenne sont le Jura, la

5 Cette thèse est certes exprimée de manière schématique, mais est néanmoins largement partagée par tous les auteurs s'inscrivant dans le courant de l'Analyse bureaucratique, même si les analyses individuelles varient, notamment en fonction des hypothèses précises qui sont émises quant à l'utilité du bureaucrate, son pouvoir servant en effet à la maximiser. Ainsi, "les positions varieront : les uns associeront leur utilité à la plus grande quantité produite possible, les autres à des dépenses improductives dont ils pourraient tirer quelque avantage, etc. Mais dans tous les cas, ces comportements s'appuieront sur un budget discrétionnaire contrôlé par les seuls bureaucrates et ils conduiront à biaiser la production publique" (Greffé 1981, p. 19).

6 Le coefficient de variation, exprimé en %, est un indicateur statistique qui mesure la dispersion relative des résultats.

partie romande du canton de Beme et du Valais. Pour ce qui est de l'influence sur les décisions budgétaires, on retrouve les mêmes tendances. Là également, le coefficient de variation est élevé (43,8%), le pourcentage maximum apparaissant dans le canton de Beme (17,9%) et le minimum à nouveau dans le canton de Fribourg (4,8%). Présentent un pourcentage supérieur à la moyenne les mêmes cantons qu'avant.

Quant aux commissions, elles se voient attribuer 12% des voix pour ce qui relève de leur impact sur les décisions budgétaires. Néanmoins, il est difficile de cerner leur influence exacte, dans la mesure où leur composition peut varier d'une collectivité publique locale à l'autre⁷ et, au sein de la même commune, d'une commission à l'autre.

On s'étonnera en revanche du peu d'importance accordée aux groupes de pression. En effet, les sociétés et associations locales ne sont mentionnées que par 8,8% des présidents d'exécutif pour ce qui est de la politique générale et par 8,1% pour ce qui est de la politique en matière de dépenses. Néanmoins, on constate une très forte dispersion entre les cantons. En guise d'illustration, prenons le cas de l'impact sur les décisions budgétaires, là où la situation est la plus marquée (coefficient de variation : 62,4%). Aux deux extrémités, nous trouvons en effet le canton de Neuchâtel, avec un pourcentage de 1,3%, et le canton de Fribourg avec 18,8%. Quant aux résultats affichés par les associations à caractère économique, ils semblent, avec 2,6 et 2,7%, bien dérisoires.

La catégorie "média, usagers et opinion publique" serait en quelque sorte à mettre à part, dans la mesure où elle exerce une influence plus diffuse sur les processus politiques communaux. En effet, contrairement aux groupes des élus, des partis politiques, des membres de l'administration et des commissions, elle se situe à la périphérie de la scène politique communale et ne dispose pas véritablement de moyens directs pour agir sur les processus budgétaires communaux. Par ailleurs, et par opposition aux groupes de pression, l'on peut présumer qu'elle ne met pas en oeuvre des stratégies concertées pour défendre des intérêts spécifiques. Certes, il peut fort bien arriver, par exemple, qu'un journal veuille influencer l'issue d'un scrutin ou d'une votation communale. Mais, dans de telles conditions, l'on peut vraisemblablement supposer que son pouvoir sera contrebalancé par celui des acteurs ne partageant pas les mêmes opinions. Quoi qu'il en soit, cette catégorie

⁷ Elles peuvent comprendre exclusivement des élus ou, au contraire, voir siéger ensemble des élus, des représentants des partis, des citoyens.

représente plutôt une entité abstraite, puisqu'elle ne se réfère pas à un groupe homogène et aisément identifiable, défendant des intérêts spécifiques et dotés de moyens propres. "Les médias, les usagers et l'opinion publique" témoignent de l'existence d'un discours sur la vie politique communale. En ce sens, ce groupe est le garant d'un certain échange de vues et d'opinions et assure, dans une certaine mesure, la transparence du jeu politique. Dans cette perspective, il est donc réjouissant que les présidents d'exécutif soient 8,4% à lui attribuer une influence sur la politique en général.

Les instances administratives supérieures ne sont que très peu citées (5,1 et 4,4%). Cela paraît étonnant, car les cantons disposent d'un pouvoir important sur les communes. On rappellera en effet que la commune suisse se voit reconnaître une compétence générale résiduelle - soit la compétence de prendre en charge toute tâche non assumée par l'Etat (Confédération ou canton) - et qu'elle est placée sous la surveillance de l'autorité cantonale (Meylan 1979, p. 1). On mentionnera par ailleurs le fait que les résultats susmentionnés ne sont pas vraiment compatibles avec les préférences émises par les présidents d'exécutif en matière d'autonomie locale. En effet, à la question "êtes-vous favorable à l'augmentation des compétences communales au détriment de celles du canton, 93 présidents ont répondu par l'affirmative, alors qu'ils sont 53 à se prononcer en faveur du statu quo. Ce décalage est-il porteur de sens ? A notre avis non, et ce dans la mesure où on peut émettre l'hypothèse selon laquelle les contraintes d'ordre institutionnel, juridique et administratif sont intégrées comme un donné de base et ne s'imposent donc pas immédiatement à l'esprit lorsqu'on est interrogé sur les acteurs, groupes d'acteurs ou organisations ayant le plus d'impact sur la politique communale.

Tableau 10-3 *Préférences des présidents d'exécutif en matière d'autonomie communale*

	Effectif	%
Augmentation des compétences des communes au détriment du canton	93	58,5
Maintien du partage actuel des compétences	65	40,9
Augmentation des compétences du canton au détriment des communes	1	0,6
TOTAL	159	100,0

On précisera encore que la plage d'autonomie laissée aux communes varie quelque peu d'un canton à l'autre⁶ et que, conséquemment, le poids des contraintes peut être ressenti différemment. Dans cette perspective, il nous a semblé intéressant d'établir une désagrégation par canton. On observe ainsi (cf. tableau A2.11, annexe 2) que ce sont essentiellement les présidents des cantons de Genève (81,8%), de Bâle (76,9%) et du Jura (70,0%) qui sont partisans d'un accroissement des compétences communales.

10.3. La répartition des rôles et du pouvoir entre élus et fonctionnaires

Ayant émergé au cours des années 70 dans le sillage des différents mouvements de révolte des contribuables, l'analyse économique de la bureaucratie connaît un certain succès. Si la critique du phénomène bureaucratique s'inscrit dans une longue tradition, il convient de relever que l'analyse économique de la bureaucratie s'en démarque considérablement, notamment pour ce qui relève de la cible et des arguments invoqués. En effet, là où les économistes classiques avaient condamné le comportement bureaucratique au nom de l'improductivité de l'Etat et des vertus d'entreprise que le marché sait susciter, les partisans de l'analyse contemporaine prendront pour cible privilégiée le simple bureaucrate et n'auront de cesse de le réprouver en tant que producteur inefficace et coûteux. Or, à une époque où la pression sur les budgets ne cesse de croître, ce type d'approche ne peut que séduire de nombreux esprits. N'est-il pas en effet tentant de rendre le fonctionnaire responsable de tous les ratés de la gestion publique ?

On rappellera que, pour les auteurs se réclamant de l'école susmentionnée, les biais inhérents à la bureaucratie (surproduction, existence de budgets discrétionnaires, inefficacité des combinaisons productives, surutilisation du facteur travail, etc.) résultent prioritairement du relâchement des contrôles qui devraient s'exercer sur les

⁶ A Genève, par exemple, on considère la surveillance du Conseil d'Etat sur les communes comme particulièrement étroite. "Ainsi, le Conseil d'Etat peut se faire représenter aux séances du Conseil municipal, avec voix consultative (...). Toutes les décisions du Conseil municipal doivent en outre être transmises au Conseil d'Etat, qui les annule si elles ont été prises en dehors des séances légalement convoquées ou en violation des lois et des règlements en vigueur (...). En outre, certaines décisions importantes telles que le budget, les emprunts, les achats et ventes d'immeubles, les plans d'utilisation du sol et les règlements de quartier ne sont exécutoires qu'après avoir été approuvées par le Conseil d'Etat (...)" (Weibel 1990).

bureaucrates. Dès lors, trois solutions sont couramment avancées en vue de pallier, voire de supprimer, les abus des bureaucrates, soit :

- renforcer le pouvoir de l'autorité de tutelle;
- mettre en oeuvre certaines formes de concurrence entre les bureaux;
- restaurer le contrôle direct des consommateurs en privatisant les activités publiques.

Il n'est pas dans notre propos de discuter ici de la valeur de ces propositions. Néanmoins, à la lumière de la première d'entre elles, il nous a semblé judicieux de mieux appréhender, par quelques questions, la manière dont se répartissent les rôles et pouvoirs entre élus et fonctionnaires au cours du processus décisionnel budgétaire.

Nous apprenons ainsi que les 79,9% des présidents d'exécutif considèrent que c'est l'exécutif communal qui fixe les directives en matière de dépenses au début de la procédure budgétaire, qu'il agisse seul (65,4%) ou après consultation de la commission des finances (14,4%). L'opinion des chefs des services financiers, à qui la même question a été posée, conforte largement ces résultats avec un score de 81,7%. En conséquence, plutôt rares sont les communes dans lesquelles le chef du département des finances dispose d'un réel pouvoir. Cependant, si les pratiques varient peu d'un canton à l'autre, on observe quelques différences selon la taille des communes. Ainsi, 33,3% des présidents d'exécutif des communes comptant de 10'000 à 19'999 habitants et 25,0% des communes de plus de 20'000 habitants estiment que ce sont les chefs du département des finances qui arrêtent seuls les directives de départ, alors que la moyenne se monte à 14,5%. L'on peut cependant présager qu'il n'est pas courant de trouver dans les petites communes un chef du service financier, doté, de surcroît, de compétences propres importantes. Enfin, on relèvera qu'aucun clivage partisan très net n'apparaît.

Lorsque l'on interroge les présidents d'exécutif sur le rôle respectif des élus et des fonctionnaires dans la détermination de la masse globale des dépenses, les résultats se révèlent également très marqués, puisqu'ils sont 82,4% à souligner le rôle prépondérant (35,2%), voire déterminant et décisif (47,2%) des élus (tableau 10-4). A nouveau, plus la commune est grande, plus les présidents reconnaissent une certaine importance aux fonctionnaires. Néanmoins, il s'agit toujours d'un rôle jugé équivalent à celui des élus. Les fonctionnaires ne sont jamais considérés comme plus influents que les élus (tableau A2.12, annexe 2).

Tableau 10-4 Acteur ou entité fixant les directives en matière de finances au départ de la procédure budgétaire

	Président de l'exécutif		Chef du service financier	
	Effectif	%	Effectif	%
Le chef du département des finances	23	14,5	26	15,3
Le chef du Département des finances après consultation de la commission des finances	9	5,7	5	2,9
L'exécutif communal	104	65,4	115	67,6
L'exécutif communal après consultation de la commission des finances	23	14,4	24	14,1
TOTAL	159	100,0	170	100,0

Une fois la masse globale des dépenses définie, il s'agit de la répartir entre les différents services administratifs. A nouveau, cette tâche revient prioritairement aux élus. En effet, 70,9% des présidents estiment que les élus jouent un rôle prépondérant (24,7%) ou déterminant et décisif (46,2%): On relèvera cependant que la tendance est légèrement moins prononcée qu'avant. Cela s'explique par le fait qu'ils sont un peu plus nombreux à accorder une importance équivalente aux élus et aux fonctionnaires (19,0% contre 14,5%).

Tableau 10-5 Rôle respectif des élus et des fonctionnaires dans la détermination de la masse globale des dépenses

	Effectif	%
Rôle déterminant et décisif des élus	75	47,2
Rôle prépondérant des élus	56	35,2
Rôle équivalent des élus et des fonctionnaires	23	14,5
Rôle prépondérant des fonctionnaires	0	0,0
Rôle déterminant et décisif des fonctionnaires	0	0,0
Sans opinion	5	3,1
TOTAL	159	100,0

Autre information intéressante fournie par le tableau 10-6, 13 personnes sur 158 ont souscrit à l'affirmation suivante : "Le rôle des élus et des fonctionnaires a été limité : la répartition du budget a été reconduite d'année en année sans modification notable de sa structure". Parmi ces 13 personnes, toutes exercent leur fonction de président dans des communes de moins de 10'000 habitants et 9 dans des communes comptant moins de 2'000 habitants. Enfin, en ce qui concerne le rôle des fonctionnaires en fonction de la taille des collectivités locales, on observe les mêmes tendances qu'auparavant (tableau A2.13, annexe 2).

Tableau 10-6 Rôle respectif des élus et des fonctionnaires dans la répartition des crédits budgétaires entre les différents services administratifs

	Effectif	%
Rôle déterminant et décisif des élus	73	46,2
Rôle prépondérant des élus	39	24,7
Rôle équivalent des élus et des fonctionnaires	30	19,0
Rôle prépondérant des fonctionnaires	1	0,6
Rôle déterminant et décisif des fonctionnaires	0	0,0
Reconduction de la répartition budgétaire sans modification notable de structure	13	8,2
Sans opinion	2	1,3
TOTAL	158	100,0

L'affectation du budget entre les différents services administratifs ne se déroule pas toujours sans heurts. Parfois, les conflits peuvent se révéler tels qu'il s'avère nécessaire de procéder à un arbitrage. Dans cette perspective, il nous a semblé intéressant d'interroger les présidents d'exécutif ainsi que les chefs des services financiers afin de mieux cerner l'entité qui, en dernier ressort, prend les décisions ultimes. Pour les deux groupes de personnes interrogées, les réponses ont le mérite d'être claires et unanimes. En effet, ils sont 72,3% des présidents d'exécutif et 66,9% des chefs du service financier à juger que la fonction d'arbitrage appartient à l'exécutif. Le solde, quant à lui, se répartit uniformément entre les rubriques "chef du département des finances", "président de l'exécutif" et "commission des finances".

Tableau 10-7 Acteur ou entité prenant les décisions lors d'arbitrages

	Président de l'exécutif		Chef du service financier	
	Effectif	%	Effectif	%
Le chef du département des finances	12	7,7	15	8,7
Le président de l'exécutif	13	8,4	19	11,0
La commission des finances	12	7,7	19	11,0
L'exécutif	112	72,3	115	66,9
Autres instances	1	0,6	3	1,7
Sans opinion	5	3,2	1	0,6
TOTAL	155	100,0	172	100,0

10.4. Analyse exploratoire du système de valeurs des présidents de communes

L'ensemble des processus décisionnels engagés dans la commune débouche sur l'adoption et la mise en oeuvre du budget. Celui-ci - fruit de décisions antérieures, mais modelant à son tour les choix futurs - traduit les objectifs économiques, financiers et sociaux d'un gouvernement. Regroupés et insérés dans une structure cohérente, et donc porteuse de sens, et accompagnés de moyens d'actions destinés à les concrétiser, ces objectifs nous renvoient à la notion de politique publique. Or, les types de politiques susceptibles d'être engagées et/ou poursuivies ainsi que les moyens légitimes de leur mise en oeuvre dépendent, comme nous l'avons vu, de différents facteurs, soit :

- du contexte général;
- du cadre particulier et des règles le structurant;
- de la culture;
- des acteurs de la décision.

La multiplicité, la complexité et l'interpénétration de tous ces facteurs rendent particulièrement délicat tout exercice d'interprétation de la genèse des politiques publiques. Pour paralysant que soit ce constat, il ne doit pas nous conduire à la résignation. Il existe en effet des modèles d'interprétation qui, à défaut d'expliquer parfaitement la réalité dans toute sa richesse, permettent cependant d'en éclairer de

larges pans. C'est notamment le cas du paradigme de "culture politique", laquelle "culture renvoie aux "règles du jeu" et aux préférences des principaux participants du système politique à l'égard des politiques publiques" (Clark et al. 1988, p. 7). Mais, force est de constater que même si elles sont difficiles à appréhender, les règles et les préférences ne constituent que la face la moins cachée de la réalité socio-politique. A la base, c'est ou ce sont le(s) système(s) de valeurs qui expliquent les préférences concrètes ainsi que les règles, formelles ou informelles, destinées à structurer le jeu. En conséquence, avant de nous attacher à la problématique des préférences, nous allons donc tenter de saisir les systèmes de valeurs⁹ en vigueur actuellement. Dans cette perspective, se posait la question, fort délicate en l'occurrence, de savoir comment explorer cette "terra incognita" de manière rapide mais néanmoins conséquente¹⁰. La parade que nous avons trouvée consiste dans la construction de deux indicateurs, réalisés à partir des opinions émises par les présidents d'exécutif suite aux diverses questions que nous leur avons posées.

10.4.1. Indicateurs destinés à appréhender les systèmes de valeurs

La démarche repose sur l'élaboration de deux indicateurs et, en ce sens, va plus loin que le simple portrait des présidents d'exécutif, même si les valeurs socio-économiques appréhendées jouent indéniablement un rôle majeur dans la formation et l'évolution des systèmes de valeurs.

Le premier indicateur, que nous avons appelé *indicateur de conservatisme/ progressisme social*, a pour objectif de traduire les convictions des présidents d'exécutif en ce qui concerne le degré d'intervention de l'Etat dans le domaine social. Le second indicateur, soit l'*indicateur de conservatisme/ progressisme fiscal*, est supposé révéler la manière dont les présidents conçoivent l'administration des activités publiques et, plus particulièrement, la gestion des ressources budgétaires. Mais, voyons plus en détail ce que recouvrent ces deux indicateurs.

a) Indicateur de conservatisme/ progressisme social

Les partisans du conservatisme social partent du principe que tout individu dispose au départ de potentialités qu'il lui suffit de mettre en oeuvre de manière à atteindre les objectifs qu'il s'est fixés. L'Etat, en conséquence, n'a pas à intervenir dans la

⁹ Le terme de systèmes de valeurs au pluriel nous semble mieux traduire la richesse de la réalité socio-politique.

¹⁰ C'est-à-dire relevant du quantitatif, par opposition à une enquête qualitative, longue et approfondie, sur le terrain.

sphère privée. Selon Friedman, grand ténor du libéralisme, les pouvoirs publics doivent se limiter à maintenir la loi et l'ordre, à garantir l'exécution de contrats volontairement passés, à définir les droits de propriété, à les interpréter et à les mettre en vigueur, ainsi qu'à assurer un cadre monétaire (1971, p. 44). Toujours selon le même auteur, l'activité étatique dans le domaine social ne se justifie que si elle est destinée à compléter le rôle de la charité privée et de la famille afin de protéger l'irresponsable, qu'il s'agisse d'un fou ou d'un enfant par exemple.

Le progressiste social estime quant à lui que l'Etat a, en plus de son rôle de gardien de l'ordre et de la loi, une fonction importante à jouer dans le domaine de la redistribution sociale des richesses nationales. Ainsi, il sera par exemple en faveur de mesures destinées à garantir l'accès de tous à l'instruction, au logement, au revenu. Le degré d'intervention jugé optimal dépendra de ce qu'il considère comme nécessaire à la constitution d'un Etat "juste", lequel est a priori difficile à définir. En effet, "The answer to the question of fair distribution involves considerations of social philosophy and value judgment. Philosophers have come up with a variety of answers, including the view that persons have the right to the fruits derived from their particular endowments, that distribution should be arranged so as to maximize total happiness or satisfaction, and that distribution should meet certain standards of equity, which, in a limiting case, may be egalitarian" (Musgrave et Musgrave 1984, p. 12). En conséquence, entre les deux pôles situés aux extrémités, soit l'absence totale d'intervention dans la sphère sociale et une société à vocation égalitaire ou collectiviste, l'on trouvera toutes sortes de positions. Ce simple constat doit nous faire prendre conscience du fait que l'indicateur ne doit pas seulement mesurer la direction et le sens des opinions en matière d'intervention sociale (plus ou moins d'Etat), mais également leur intensité.

b) Indicateur de conservetisme/ progressisme fiscal

Soucieux d'équilibre budgétaire, le défenseur du conservatisme fiscal est favorable à une utilisation raisonnée et modérée des ressources de l'Etat. Sans être forcément un chantre du libéralisme, il croit aux vertus des mécanismes de marché, lesquels sont susceptibles de déployer des effets positifs également dans la gestion publique. Soucieux de maîtriser, voire de freiner les dépenses, il fera appel à tout un arsenal de mesures destinées à gérer le ménage public avec efficacité ("more value for money"), telles que la privatisation dans la fourniture de certains services, l'introduction d'incitations économiques dans l'administration (par exemple, modulation des rémunérations en fonction des performances), la mise en concurrence de différents services administratifs, l'appel au bénévolat, etc.

Le progressiste fiscal adoptera en revanche une attitude beaucoup plus prodigue à l'égard des ressources de l'Etat. Face aux difficultés budgétaires, il invoquera volontiers le poids des dépenses fixes ou obligatoires ("sticky expenditures"). Peu enclin à remettre en question les mécanismes de gestion de l'Etat, il aura tendance, en période de difficultés, à proposer des mesures telles que l'augmentation des impôts ou la diminution des dépenses d'investissement. Pour caricaturale que paraisse cette description, elle n'est pas totalement dénuée de fondement. En effet, dans son analyse historique du pouvoir budgétaire en France, Herzog (1993, p. 6) constate que "La régulation traditionnelle des dépenses publiques s'est faite par les ressources, et non par la réglementation de leur objet ou volume". En effet, il y a des charges publiques et il faut les couvrir. "Formule toujours répétée", selon le même auteur, "quoique profondément inexacte : elle suppose que ces charges sont des données; or elles sont le produit de décisions. Les besoins sont des construits sociaux, surtout quand ils sont "publics"" (1993, p. 6). Une étude économétrique portant sur le lien de causalité entre la progression des recettes et des dépenses confirme d'ailleurs un tel état de fait pour les cantons et communes suisses¹¹, puisque les différents tests effectués révèlent un effet d'entraînement des recettes. Ces résultats suggèrent donc que, pendant les années d'expansion, ces collectivités publiques ont systématiquement transformé en dépenses leurs recettes fiscales (Manzini et Zarin-Nejadan 1991)¹².

On relèvera que, par analogie avec l'indicateur de conservatisme/ progressisme social, l'indicateur de conservatisme/ progressisme fiscal saisira l'intensité des opinions en matière de gestion des ressources publiques. Cela se justifie par le fait que nul n'est totalement imprévoyant, comme nul ne peut se prévaloir d'une parcimonie à toute épreuve.

Même réductionniste, la démarche a l'intérêt de nous permettre de saisir, au travers des deux indicateurs susmentionnés, les systèmes de valeurs exprimés dans deux domaines - l'intervention de l'Etat dans la sphère sociale et la gestion de l'activité publique - ayant connu au cours de ces dernières années de grandes mutations. En effet, depuis le début des années 70, l'Etat-providence est en butte à de nombreuses critiques. Certains économistes, lesquels se réclament de la *Nouvelle*

¹¹ Selon les auteurs, les recettes et dépenses de la Confédération sont indépendantes les unes des autres.

¹² Ce qui signifie plus simplement que la fiscalité n'est pas déterminée par les besoins à remplir, mais que, bien au contraire, c'est elle qui conditionne le volume de dépenses.

Economie Publique appelée également *Ecole du Public Choice*¹³, se mirent à dénoncer les excès de l'activité étatique (pression fiscale trop forte, effets "pervers" de la protection sociale, etc.). L'essentiel de leur argumentation repose sur le constat que les interventions de l'Etat ne sont pas toujours efficaces, soit parce qu'elles n'atteignent pas leur but, soit parce qu'elles engendrent des coûts trop élevés. On est donc en présence de ce que l'on pourrait qualifier d'échecs de l'activité gouvernementale (ou "government failure"). Or, ceci pose effectivement problème dans la mesure où l'activité de l'Etat est souvent légitimée par l'existence d'échecs du marché ("market failure")¹⁴. D'un point de vue plus socio-politique, on remarquera que de nombreux citoyens "moyens" ont commencé à se désintéresser de la question sociale. Dans cette perspective, l'une des raisons qui peut être avancée est que l'Etatisme est tout simplement victime de son propre succès, puisque "un grand nombre d'objectifs étatiques ont été atteints, tels que l'indemnisation du chômage, la fourniture de services sociaux ou l'assurance-maladie. Il est désormais difficile de mobiliser un bloc d'électeurs du centre pour soutenir des mesures supplémentaires d'amélioration d'un Etat-providence de plus en plus étendu, notamment lorsque les prestations sont indexées sur l'inflation alors que les salaires du secteur privé ne le sont pas toujours" (Clerk et al. 1987, p. 7).

Parallèlement, les collectivités publiques ont été plongées dans une situation d'austérité budgétaire durable, dont la crise de l'Etat-providence est largement tributaire. La cause la plus manifeste de l'austérité budgétaire consiste dans le ralentissement économique qui a suivi le premier choc pétrolier. A cette occasion, les taux de croissance économique de la plupart des pays industrialisés ont fortement diminué après 1975, atteignant à peine la moitié de ceux qui prévalaient avant la crise. Même les pays à économie forte, comme l'Allemagne ou le Japon, n'ont pas été épargnés. Mais ce sont surtout les petits pays dont l'économie est très ouverte qui ont été le plus durement touchés (Blondal 1986). Or, les conséquences négatives d'un ralentissement de la croissance sont de deux ordres : d'une part, les dépenses publiques ont tendance à augmenter afin de pallier les difficultés économiques (hausse des indemnités de chômage, versement de subsides aux entreprises en difficulté, mise en place de programmes de formation, etc.) et, d'autre part, les recettes sont généralement en décline, du fait du rétrécissement de l'assiette fiscale. Par ailleurs, l'inflation qui a prévalu durant la même période exerça

¹³ Ecole dont les auteurs les plus connus sont Buchanan, Tullock, Niskanen, etc.

¹⁴ Par exemple, quand le marché n'est pas en mesure de fournir certains services publics, parce que cela ne serait pas rentable, ou quand il fonctionne mal (absence de concurrence, externalités, etc.).

une pression à la hausse sur les dépenses. Tout cela explique l'augmentation des déficits budgétaires et le fait que le service de la dette s'est mis à absorber une part croissante des ressources budgétaires.

"Dans ces conditions, la marge de manoeuvre budgétaire devient étroite. Par un effet d'éviction ("crowding out"), les dépenses induites par la crise tendent à comprimer les autres dépenses collectives. Les autorités n'ont pas d'autres moyens que d'abandonner les pratiques budgétaires issues des années d'expansion ("incremental budgeting") et de mener une politique d'austérité" (Jeanrenaud et al. 1990, p. 7).

Grâce aux coordonnées saisies, l'on pourra situer la position de chaque président d'exécutif sur les deux axes de conservatisme/ progressisme social et de conservatisme/ progressisme fiscal et identifier des familles, qui différeront peut-être fondamentalement de celles déterminées par l'appartenance partisane. On relèvera que notre démarche n'a pas l'apanage d'être totalement originale et qu'elle s'inspire de travaux réalisés ailleurs. En effet, des chercheurs comme Clark et Ferguson aux USA, Hoffmann-Martinot en France, etc., ont recouru à des procédures similaires. Sur la base des résultats de leurs travaux, ils sont parvenus à dégager un nouveau "pattern", le *leader néo-populiste* ou, en anglais, le *New Fiscal Populist*¹⁵. Examinons la définition qu'en donnent Clark et Ferguson (1981, p. 91) : ils sont "(1) new, (2) fiscally conservative, (3) socially liberal¹⁶, (4) populist in appealing directly to citizen-voters, without relying on parties or other organizations often important in the past. They are also usually (5) Democrats, but differ from the New Deal Democrats by their fiscal conservatism and greater populism. (...). This new ideological pattern conforms to none of the traditional Democratic or Republican models, or machine or reformer types, but combines elements of all".

¹⁵ Selon les concepteurs de ce nouveau modèle, les leaders qui affichent simultanément leur progressisme social et leur conservatisme fiscal sont plus nombreux aux USA. Cela ne signifie pas pour autant que leur importance soit négligeable dans certains pays d'Europe. Voir à ce propos Clark et Ferguson (1988, p. 11).

¹⁶ Soit, ce que nous avons appelé progressiste social.

En ce qui nous concerne, nous ne sommes pas certains que cette interprétation en termes de "nouveau pattern" soit correcte. En effet, un tel constat repose sur des hypothèses plutôt restrictives, à savoir :

- que les démocrates sont traditionnellement progressistes socialement et fiscalement, tandis que les républicains effichent leur conservatisme tant sur le plan social que fiscal;
- "que le soutien à des idées progressistes s'est différencié de celui concernant les politiques financières" (Clark et al. 1987, p. 7).

Cependant, ces remarques ne limitent en aucun cas l'intérêt qu'on peut porter au modèle à proprement parler¹⁷. De celui-ci, on retiendra que, pour certains leaders, le conflit apparent entre progressisme social et conservatisme fiscal peut être résolu par le biais d'une amélioration de la productivité des collectivités publiques.

On relèvera enfin que cette culture politique est surtout le fait d'individus jeunes, ayant un niveau d'éducation élevé, et faisant preuve d'un certain scepticisme à l'égard de la tradition, notamment partisane. En conséquence, c'est surtout dans les villes où le puissance des partis est limitée qu'éclôt une telle culture (Clark et al. 1987, p. 9). De ce point de vue-là, la scène politique suisse devrait constituer un terrain fertile. En effet, contrairement à de nombreuses démocraties occidentales, caractérisées par un système bipolaire¹⁸, la Suisse, avec un taux de fractionnement élevé et la présence simultanée d'une extrême-droite, d'une extrême-gauche, de formations centristes, sans parler des écologistes, correspond au modèle que Sartori (1966, p. 310) définit par l'expression de *multipartisme polarisé*. Or, qui dit multipartisme, dit fragmentation du pouvoir. Par ailleurs, la logique des institutions helvétiques empêcha l'émergence de formations politiques fortes. En particulier, "Le régime directorial exerce une influence considérable sur le système des partis. En effet, il s'agit d'un Gouvernement, non seulement dont les membres ne se sont pas choisis mais encore où les partenaires politiques sont imposés" (Seiler 1987, p. 122). En conséquence "(...), les partis se trouvent, de facto, rompus à la pratique du compromis : on négocie après les élections avec des partenaires obligés" (Seiler 1987, p. 123).

¹⁷ C'est en effet l'analyse en termes d'émergence d'un nouveau modèle qui est, en partie, contestée.

¹⁸ Les systèmes bipolaires sont des systèmes de partis structurés autour de deux pôles (voir Seiler 1982, p. 131).

10.4.2. Construction des indicateurs

a) Indicateur de conservatisme/ progressisme fiscal

Le premier indicateur est construit à partir des réponses fournies à cinq questions, portant toutes sur des stratégies destinées d'une part à freiner les dépenses et, d'autre part, à améliorer l'efficacité de l'administration publique. Le score qui a été attribué à chaque type de réponses possibles est exprimé entre parenthèses. Les "sans opinion" et les réponses manquantes n'ont pas été prises en compte. La formule suivante a été appliquée pour calculer l'indicateur :

$$\frac{\Sigma \text{scores}}{\Sigma \text{réponses}}$$

Quant aux questions, elles sont reproduites ci-dessous.

Vous êtes-vous engagé en faveur de l'une ou l'autre des stratégies suivantes ?
(oui=1) et (non=-1)

Remettre en question périodiquement, par exemple tous les quatre ou cinq ans, la totalité du budget de chaque office et non uniquement l'accroissement par rapport à l'exercice précédent, afin de découvrir les crédits qui figurent au budget par inertie (principe du budget base zéro).

Fixer un plafond à la croissance annuelle des dépenses (par exemple le taux de renchérissement plus un pourcentage de croissance réelle à définir).

Chaque fois que cela est possible, mettre en concurrence les services de la commune avec des entreprises privées et confier la tâche à celui qui propose le meilleur service au prix le plus bas.

Faire davantage appel au volontariat, au bénévolat et aux mouvements associatifs.

Introduire un blocage du personnel communal, les besoins nouveaux devant être satisfaits par la mobilité interne (déplacement de fonctionnaires vers les services qui ont les besoins les plus urgents).

A titre d'exemple, on répondra qu'une personne n'ayant pas émis d'opinion à la première question, puis répondu non aux trois suivantes et enfin oui à la dernière se verra attribuer, pour l'indicateur, une valeur de -0,5. La valeur maximale se monte à 1 et la valeur minimale à -1. Plus la valeur de l'indicateur se rapproche de 1 et plus le président d'exécutif est conservateur du point de vue fiscal. Inversement, une valeur tendant vers -1 témoigne d'un certain progressisme.

b) Indicateur de conservatisme/ progressisme social

Quant au second indicateur, il est construit selon les mêmes principes à partir des réponses fournies aux trois questions suivantes :

Que pensez-vous de l'introduction d'un salaire minimum garanti ?

- vous approuvez une telle mesure (-1),
- vous rejetez une telle mesure (1).

A votre avis, la politique de l'asile devrait être :

- assouplie (-1),
- poursuivie sans modification (0),
- rendue plus stricte (1).

En ce qui concerne les loyers :

- vous êtes favorable à une politique plus interventionniste de l'Etat (construction de logements sociaux en particulier) (-1),
- le libre fonctionnement du marché peut résoudre le problème du logement et des loyers pour autant que l'Etat évite de prendre des mesures décourageant l'investissement immobilier (1).

Comme pour le premier indicateur, la valeur maxima est de 1 et la valeur minima de -1. Plus la valeur de l'indicateur se rapproche de 1 et plus le président fait preuve de conservatisme pour ce qui relève du degré d'intervention dans la sphère sociale.

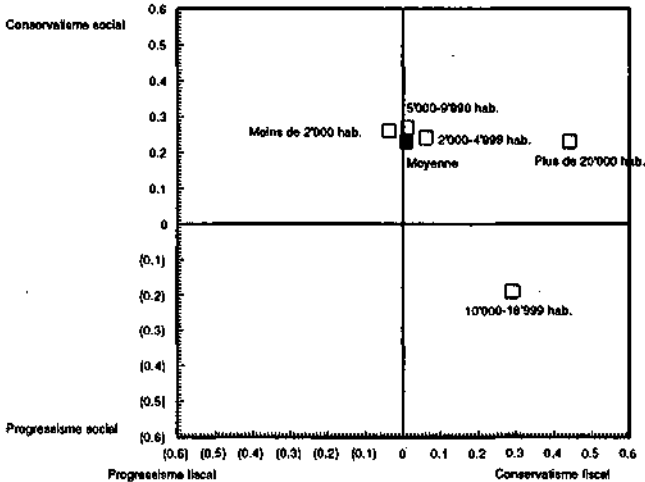
10.4.3. Présentation des résultats

Sur le graphique 10-1 sont présentées les coordonnées moyennes obtenues pour les deux indicateurs retenus, désagrégées selon la taille des communes exprimée en nombre d'habitants.

A l'exception des présidents d'exécutif des communes de moins de 2'000 habitants, les présidents de toutes les autres catégories de communes sont en moyenne favorables à l'introduction de mesures destinées à renforcer l'efficacité du secteur public et à freiner les dépenses, quoique dans des proportions fort différentes. En effet, ce sont surtout les maires des communes comptant de 10'000 à 19'999 habitants et, plus encore, ceux des communes de plus de 20'000 habitants qui semblent le plus remettre en question la gestion "traditionnelle" du ménage public, avec un indice de conservatisme fiscal de 0,29, respectivement 0,44. En ce qui concerne le degré d'intervention dans la sphère sociale, on relèvera que ne sont en moyenne progressistes que les maires situés à la tête des communes où résident de 10'000 à 19'999 habitants (indice de progressisme social se montant à 0,23). En conséquence, c'est la seule catégorie de communes qui se situe dans le cadran "néo-populiste". La position de la Suisse nous apparaît comme relativement peu

marquée. Timidement conservatrice du point de vue fiscal (0,04), elle affiche néanmoins un peu plus résolument ses choix en matière de conservatisme social (0,23).

Graphique 10-1 Valeurs moyennes des indicateurs de conservatisme/progressisme fiscal et de conservatisme/progressisme social, par classe d'habitants



Cette présentation est certes quelque peu restrictive, puisqu'elle n'indique que les valeurs moyennes. Afin de combler cette lacune, nous allons également présenter les pourcentages¹⁹ qu'obtient chacune des catégories de communes pour les diverses combinaisons d'indicateurs (tableau 10-8).

¹⁹ La répartition par pourcentage entre les différentes combinaisons d'indicateurs (tableaux 10-8, 10-9 et 10-10) appelle quelques explications. Quatre combinaisons ont été distinguées en fonction de la valeur des indicateurs. La première combinaison, par exemple, comprend tous les présidents d'exécutif ayant un résultat négatif pour l'indicateur fiscal et positif pour l'indicateur social. La deuxième regroupe tous les présidents présentant une valeur négative pour l'indicateur fiscal et négative pour l'indicateur social, etc. On relèvera cependant que certains présidents présentaient des coordonnées peu significatives, soit un 0,00 pour l'un des indicateurs, voire les deux. En conséquence, l'on a mis à part ce que nous avons appelé les cas totalement ou partiellement neutres. Par ailleurs, les cas sans opinion, fort peu nombreux au demeurant, ont également été mis en évidence.

Tableau 10-8 Indicateurs de conservatisme/ progressisme fiscal et de conservatisme/ progressisme social : répartition par classe d'habitants

Classes d'habitants	Moins de 2'000 habitants		De 2'000 à 4'999		De 5'000 à 9'999		De 10'000 à 19'999		20'000 habitants et plus		TOTAL	
	Effectif	%	Effectif	%	Effectif	%	Effectif	%	Effectif	%	Effectif	%
Progressisme fiscal / conservatisme social	22	30,6	14	26,9	5	26,3	2	22,2	1	12,5	44	27,5
Progressisme fiscal / progressisme social	12	16,7	5	9,6	4	21,0	1	11,1	0	0,0	22	13,8
Conservatisme fiscal / conservatisme social	20	27,8	18	34,6	6	31,8	2	22,2	4	50,0	50	31,3
Conservatisme fiscal / progressisme social	4	5,4	7	13,5	1	5,3	4	44,4	1	12,5	17	10,6
Cas totalement ou partiellement neutres	12	16,7	5	9,6	2	10,5	0	0,0	1	12,5	20	12,3
Sans réponses	2	2,7	3	5,8	1	5,3	0	0,0	1	12,5	7	4,6
TOTAL	72	100,0	52	100,0	19	100,0	9	100,0	8	100,0	160	100,0

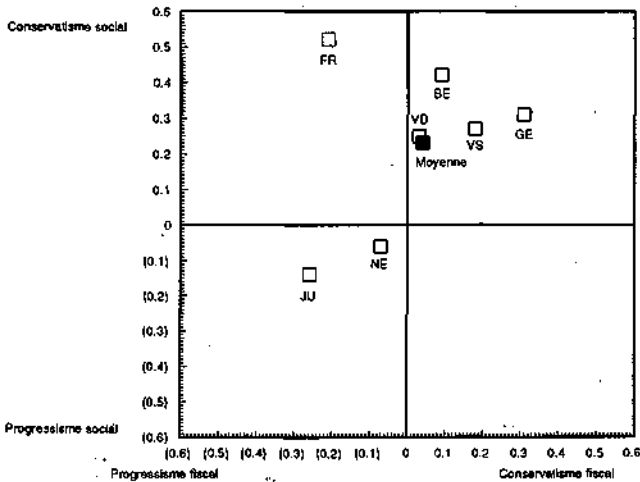
La répartition détaillée corrobore les résultats moyens présentés ci-dessus. En effet, c'est dans la catégorie comptant de 10'000 à 19'999 habitants qu'on trouve le plus fort effectif (44,4%) de présidents "néo-populistes". A cet égard, on relèvera que ce taux est très largement supérieur à la moyenne suisse romande, laquelle se monte à 10,6%. Par ailleurs, on observera que le plus fort pourcentage de maires conservateurs, tant du point de vue fiscal que social, se trouve dans les communes de plus de 20'000 habitants. Néanmoins, pour nombreux qu'ils soient en termes d'effectif, on remarquera qu'ils sont plus modérés en matière de conservatisme social que dans les trois catégories de communes restantes, puisque leur indice moyen s'élevait, on le rappellera, à 0,23. Il est vrai aussi que ces communes ont une latitude gestionnelle plus grande qu'ailleurs et qu'elles sont vraisemblablement confrontées à des problèmes sociaux plus nombreux et plus aigus, ce qui les pousse à une certaine réserve. Autre fait intéressant : le pourcentage relativement important de présidents progressistes, fiscalement et socialement, dans les communes de 5'000 à 9'999 habitants.

La répartition des présidents entre les différentes combinaisons d'indicateurs n'est pas dénuée d'intérêt. Ainsi, on remarque que le profil le plus couramment répandu est celui du conservatisme fiscal/ social (50 personnes sur 160), suivi de celui combinant le progressisme fiscal et le conservatisme social (44 personnes). Si, du point de vue de l'austérité budgétaire, le premier profil est cohérent - on essaie en effet de maîtriser tant la gestion que les dépenses -, le second l'est beaucoup moins. En effet, celui-ci reflète un système de valeurs qui privilégie plutôt des mesures dilatoires, telles que diminuer les dépenses en lieu et place de remettre fondamentalement en cause la gestion du budget. Toujours à l'aune de l'austérité budgétaire, il est étonnant de voir le nombre de présidents (22) qui affichent un profil progressiste à tous les points de vue. Apparemment, ils sont le pur produit de la haute conjoncture, période "bénie" durant laquelle on pouvait se permettre de répondre aux demandes sociales sans trop se soucier de rigueur gestionnelle. Même si, à l'heure actuelle, leurs communes ne sont pas confrontées à des problèmes budgétaires, il est fort à parier que ce sont ces gens-là qui devront, à l'avenir, revoir le plus fondamentalement leurs schémas de pensées. Enfin, on conclura par le fait que les présidents de type "néo-populiste" sont peu nombreux. Ceux-ci ne représentent en effet que 10,6% de l'effectif total.

En examinant les coordonnées moyennes des deux indicateurs par canton (graphique 10-2), on constate immédiatement que les résultats sont beaucoup plus dispersés qu'auparavant - ce qui atteste de différences plus marquées - et, d'autre part, qu'aucun canton ne figure dans le cadran de conservatisme fiscal/ progressisme social. Seuls les présidents des cantons du Jura et de Neuchâtel

affichent un certain progressisme social, avec des indicateurs se montant à - 0,14 et - 0,07. Ceux-là sont également caractérisés par leur progressisme fiscal. Toujours en ce qui concerne l'indicateur de conservatisme/ progressisme social, notons que les présidents des cantons de Fribourg (0,52) et de Berne (0,42) sont de loin les plus conservateurs. Pour ce qui relève du second indicateur, tous, à l'exception des ressortissants des deux cantons précités et de ceux du canton de Fribourg, sont conservateurs. Les différences sont cependant significatives : Genève ouvre la marche avec un indice de 0,31, suivi par le Valais (0,18), Berne (0,09) et Vaud (0,03). En conséquence, quatre cantons sur sept se situent dans le cadran de conservatisme fiscal/ social.

Graphique 10-2 Valeurs moyennes des indicateurs de conservatisme/ progressisme fiscal et de conservatisme/ progressisme social, par canton



Si l'on examine à présent la répartition en pour-cent entre les différentes combinaisons (tableau 10-9), on constate que c'est dans les cantons de Genève et du Valais qu'on trouve la plus large proportion de présidents "néo-populistes", soit 18,2% de l'effectif dans le premier canton et 16,0% dans le second, contre une moyenne romande de 10,6%. A part cela, les résultats confirment généralement les positions respectives de chaque canton dans les différents cadrans, si ce n'est pour les cantons de Vaud et de Neuchâtel qui connaissent leurs plus fortes proportions pour la combinaison alliant le progressisme fiscal au conservatisme social.

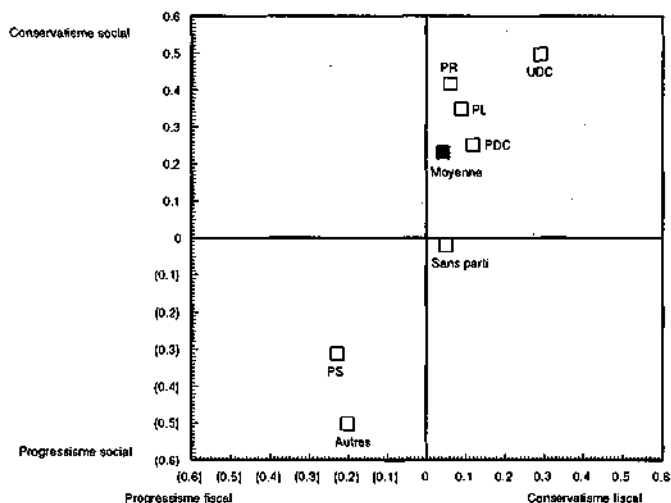
Tableau 10-9 Indicateurs de conservatisme/progressisme fiscal et de conservatisme/progressisme social :
répartition par canton

Cantons	Berna*		Fribourg*		Genève		Jura		Neuchâtel		Vaud		Valais*		TOTAL	
	Eff.	%	Eff.	%	Eff.	%	Eff.	%	Eff.	%	Eff.	%	Eff.	%	Eff.	%
Progressisme fiscal / conservatisme social	4	30,8	6	40,0	5	22,7	2	20,0	7	29,2	15	29,4	5	20,0	44	27,5
Progressisme fiscal / progressisme social	1	7,7	2	13,3	1	4,5	3	30,0	5	20,8	6	15,7	2	6,0	22	13,8
Conservatisme fiscal / conservatisme social	6	46,2	5	30,3	9	40,9	1	10,0	3	12,5	14	27,5	12	48,0	90	31,3
Conservatisme fiscal / progressisme social	1	7,7	0	0,0	4	16,2	1	10,0	2	8,3	5	9,8	4	16,0	17	10,6
Cas totalement ou partiellement neutres	0	0,0	2	13,3	3	13,6	3	30,0	4	16,7	6	11,9	2	8,0	20	12,3
Sans réponses	1	7,7	0	0,0	0	0,0	0	0,0	3	12,5	3	5,9	0	0,0	7	4,6
TOTAL	13	100,0	15	100,0	22	100,0	10	100,0	24	100,0	51	100,0	25	100,0	160	100,0

* Communes romandes uniquement

En se penchant sur la désagrégation par parti (graphique 10-3), on observe immédiatement une très forte dispersion des résultats.

Graphique 10-3 Valeurs moyennes des indicateurs de conservatisme/progressisme fiscal et de conservatisme/progressisme social, par parti



On remarque également que le cadran en bas à droite n'est occupé que par les "sans parti". Cependant, la valeur des deux indicateurs de ce groupe est proche de zéro (0,05 pour l'indicateur de conservatisme fiscal et - 0,02 pour l'indicateur de progressisme social). Un tel état de fait semble corroborer l'hypothèse selon laquelle les leaders "néo-populistes" sont surtout susceptibles d'émerger là où les partis politiques sont faibles. La majorité des autres formations politiques figure dans le cadran marient le progressisme fiscal au conservatisme social. C'est l'Union démocratique du centre qui affiche les positions les plus extrêmes. Néanmoins, la taille de l'échantillon est si petite (3 personnes) qu'il serait totalement déraisonnable de tirer à partir de cela des conclusions définitives. En ce qui concerne les partis radical, libéral et démocrate-chrétien, on notera que si les différences ne sont pas très grandes du point de vue de l'indicateur fiscal, elles le sont en revanche beaucoup plus pour ce qui est du second indicateur. Avec une valeur de 0,42, le Parti radical est le plus franchement conservateur, suivi du Parti libéral (0,35) et du Parti démocrate-chrétien (0,25). Quant au Parti socialiste et au groupe "autres", ils sont caractérisés par leur progressisme dans tous les domaines. A cet égard, on

relèvera que le Parti socialiste est cependant beaucoup moins progressiste du point de vue social (- 0,31 contre - 0,50).

Par rapport à la valeur moyenne des deux indicateurs, la répartition en pour cent (tableau 10-10) nous fournit quelques informations additionnelles non dénuées d'intérêt. Par exemple, on rappellera que le groupe comprenant les présidents d'exécutif sans appartenance partisane figurait dans le cadran associant conservatisme fiscal et progressisme social. Or, on constate que cette combinaison ne compte que 6,7% de l'effectif, ce qui est inférieur à la moyenne romande (10,6%). Pour ce groupe-là, c'est la combinaison alliant progressismes fiscal et social qui obtient le plus de suffrages (26,7% pour une moyenne de 13,8%). En ce qui concerne le Parti démocrate-chrétien, on relèvera que les 43,8% de ses présidents se prévalent d'un conservatisme pur et dur. Si la majeure partie des membres des formations libérale et radicale sont conservateurs du point de vue social - 68,4%²⁰ dans le premier cas et 70,8% dans le second -, ils sont par contre beaucoup moins nombreux à l'être sur le plan fiscal. En effet, seuls les 41,6% (Parti libéral) et 42,1% (Parti radical) peuvent être considérés comme tels, ce qui paraît vraiment peu pour des partis qui, traditionnellement, vilipendent la bureaucratie et louent les vertus des mécanismes de marché supposés plus efficaces. Quant aux deux formations restantes, le Parti socialiste et "les autres partis", ils comptent une majorité de personnes - et ce dans une proportion largement supérieure à la moyenne - dans la catégorie mariant progressismes fiscal et social. On relèvera cependant que c'est ces deux formations qui recensent la plus forte proportion de leaders "néo-populistes".

En Suisse romande, ils ne sont donc que dix-sept présidents d'exécutif à pouvoir être taxés de "néo-populisme". Contrairement à ce nous imaginions au départ, la scène politique suisse, caractérisée par l'absence de formations politiques fortes, n'a pas favorisé l'émergence de cette nouvelle race de leaders. Dans cette perspective, l'on pourrait également se demander si un tel phénomène ne s'explique tout simplement pas par le fait que les collectivités publiques locales suisses ont été, plus qu'ailleurs, relativement épargnées par les problèmes d'austérité budgétaire. Ainsi, les autorités communales ne se sont pas vues contraintes par les circonstances à réformer leur mode de gestion en profondeur. Ajoutons qu'une telle

²⁰ Pour obtenir ce chiffre, on a additionné les pourcentages relatifs à chacune des deux combinaisons suivantes : progressisme fiscal/ conservatisme social et conservatisme fiscal/ conservatisme social.

Tableau 10-10 Indicateurs de conservatisme/ progressisme/ progressisme fiscal et de conservatisme/ progressisme social : répartition par parti politique

Partis politiques	Sans parti		Parti socialiste		Parti radical		Parti démocrate-chrétien		Union démocratique du centre		Parti libéral		Autres partis		TOTAL	
	Eff.	%	Eff.	%	Eff.	%	Eff.	%	Eff.	%	Eff.	%	Eff.	%	Eff.	%
Progressisme fiscal / conservatisme social	3	20,0	3	17,6	21	38,6	4	12,5	1	33,3	9	37,5	1	16,7	44	27,5
Progressisme fiscal / progressisme social	4	26,7	7	41,2	3	5,3	5	15,6	0	0,0	1	4,2	2	33,3	22	13,8
Conservatisme fiscal / conservatisme social	4	26,7	1	5,9	18	31,6	14	43,8	2	66,7	8	33,3	0	0,0	50	31,3
Conservatisme fiscal / progressisme social	1	6,7	3	17,6	6	10,5	4	12,5	0	0,0	2	6,3	1	16,7	17	10,6
Cas totalement ou partiellement neutres	2	13,3	3	17,6	6	10,5	5	15,6	0	0,0	3	12,5	1	16,7	20	12,3
Sans réponse	1	6,7	0	0,0	3	5,3	0	0,0	0	0,0	1	4,2	1	16,7	7	4,6
TOTAL	15	100,0	17	100,0	57	100,0	32	100,0	3	100,0	24	100,0	6	100,0	160	100,0

hypothèse se voit confirmer par certains chiffres de notre enquête. En effet, on rappellera que seuls 6,3% des présidents d'exécutif considéraient la situation financière de leur commune comme mauvaise ou très mauvaise.

Enfin, il peut se révéler intéressant de dresser, en quelque sorte, le portrait-robot du président d'exécutif "néo-populiste". A cet égard, on notera qu'il s'agit plutôt d'une femme, membre du parti socialiste, âgée de 50 à 59 ans, catholique, ayant accompli des études universitaires et résidant dans une ville de 10'000 à 19'999 habitants située de préférence sur territoire genevois. Cela ne correspond que partiellement au constat qu'avait fait Clerk (1987, p. 9), à savoir que cette nouvelle culture politique était prioritairement le fait d'individus jeunes ayant un niveau d'éducation élevé.

La procédure qui consiste à exprimer un système de valeurs par l'intermédiaire de deux indicateurs peut certes prêter le flanc aux critiques. En conséquence, il convient d'adopter une attitude prudente à l'égard des résultats que l'on peut en obtenir, notamment en évitant de tirer des conclusions définitives et péremptoires. Néanmoins, elle présente également de nombreux avantages : d'une part, elle est souple, facile à appliquer et économique et, d'autre part, elle laisse tout de même transparaître certains points clefs de la personnalité de nos hommes politiques. Néanmoins, conscients des limites inhérentes à la démarche, nous avons jugé indispensable de la compléter, en demandant aux présidents quelles sont leurs préférences pour diverses catégories de services.

10.5. Les préférences en tant qu'élément explicatif de l'output communal

Pour décrire et surtout mieux saisir les enjeux des processus décisionnels budgétaires, les préférences, avouées ou supposées, des divers acteurs en présence nous serviront de "fil d'Ariane". Les préférences relatives, dans le cas qui nous intéresse, aux dépenses communales sont l'expression concrète des systèmes de valeurs propres à chaque individu ou, plus généralement, à chaque groupe d'individus. Les ressources budgétaires étant limitées, chacun s'attachera à mettre en oeuvre toutes les ressources dont il dispose (réseau relationnel, argent, maîtrise de l'information, etc.) pour promouvoir ses propres préférences ou celles de son groupe de prédilection. En conséquence, l'ensemble des marchandages qui prendra place sur la scène budgétaire aura pour objet les préférences et sera orienté en fonction des diverses stratégies mises en place afin de les concrétiser.

Si la préférence, au sens idéal du terme, est la cristallisation d'un ensemble de facteurs et, notamment, du système de valeurs, elle est aussi, une fois formulée, source de motivations. En ce sens, on peut considérer les préférences comme étant simultanément un élément génératif et constitutif, donc explicatif, des politiques publiques. Certes, pour expliquer ou, plus modestement, pour tenter de comprendre les processus budgétaires et les politiques publiques qui en résultent, l'on aurait pu adopter une autre démarche que celle misant sur les préférences.

En effet, il existe plusieurs courants théoriques qui, chacun à leur manière, analysent l'output communal compte tenu des acteurs en présence et du rôle qu'ils jouent. Comme Clark et al. (1987, p. 43), nous citerons quatre grands courants qui tous s'articulent autour d'un modèle ou d'une théorie, soit : a) le modèle de Downs, b) la théorie des groupes de pression, c) la théorie des élites et d) le modèle de Tiebout. Examinons rapidement en quoi cela consiste.

Comme l'indique le titre de l'ouvrage dans lequel il fut présenté pour la première fois, **le modèle de Downs** est *An Economic Theory of Democracy* (1957). Par analogie à un marché sur lequel des producteurs sont en compétition pour vendre un produit, l'exécutif a pour mission de fournir des biens et services publics sous la pression des autres partis qui luttent pour accroître leur emprise sur l'Etat. Le but de tout homme politique est donc de mettre sur pied un programme qui lui permettra de rassembler un maximum de voix¹ lors des élections. De son côté, l'électeur, supposé rationnel, ne donnera son soutien qu'à ceux dont les réalisations, réelles ou virtuelles, sont les plus proches de ses intérêts. Dans cette perspective, le comportement de l'exécutif est simple : "According to our hypothesis, governments continue spending until the marginal vote gain from expenditure equals the marginal vote loss from financing" (Downs 1957, p. 73). Au sens strict, le modèle de Downs postule que les politiques publiques sont la traduction directe des préférences des citoyens et qu'elles prennent naissance dans un marché politique parfait, c'est-à-dire favorisant une totale concurrence entre les hommes politiques et une diffusion complète de l'information. Pour les auteurs qui se réclament de ce courant théorique, l'élément clef réside principalement dans le fait que les politiques publiques retiennent les préférences des électeurs. Par ailleurs, on relèvera que, selon Downs, le système parvient à une situation d'équilibre lorsque les leaders politiques proposent des

¹ Comme le fait remarquer Attali (1981, p. 134), "Le nombre de voix est donc un concept équivalent à celui de prix dans la théorie économique, l'un et l'autre étant un signal de décision, au sens de la théorie de l'information".

mesures satisfaisant les préférences de l'électeur médian, d'où le libellé parfois de "modèle de l'électeur médian".

Pour d'autres auteurs, ce sont les groupes de pression ou les groupes d'intérêt qui déterminent l'output politique. Ce courant théorique repose sur l'hypothèse d'une participation peu active des citoyens à la vie politique. Diverses raisons sont généralement avancées pour expliquer un tel état de fait : absence de préférences marquées, manque d'intérêt, limitation des moyens à disposition voire, carrément, impuissance. Or, les élus ne sont véritablement en mesure de répondre qu'aux demandes clairement articulées. C'est donc là qu'interviennent les groupes de pression, en conjuguant les moyens limités des individus en une force réelle et en revendiquant la reconnaissance et la prise en compte d'intérêts spécifiques. Pour certains, "Si les partis étaient les molécules politiques, les groupes d'intérêt en étaient les atomes. Et tout s'expliquerait simplement en étudiant les atomes" (Dahl 1971, p. 11). Ainsi, toute action du gouvernement peut être considérée comme étant le résultat de luttes intervenant entre des groupes d'individus dont les intérêts diffèrent et dont les moyens d'influence varient.

Pour ceux qui souscrivent à la théorie des élites, c'est précisément une élite sociale et économique qui contrôle le gouvernement. La concentration du pouvoir entre les mains d'une minorité de privilégiés résulte d'une inégalité dans la répartition des moyens d'influence (fortune, revenu, statut social, instruction, position stratégique, etc.). On remarquera que dans les théories élitistes classiques (Pareto 1935 et Mosca 1939), l'élite (ou classe dirigeante) agit comme une entité homogène et cohérente. C'est la raison pour laquelle l'élite est généralement caractérisée par ce qu'on appelle les trois C, soit "group consciousness, cohesion, and conspiracy" (Meisel 1958, p. 4). En revanche, dans les travaux plus récents, on a veillé à réintroduire un certain pluralisme au sein de la minorité dirigeante. Par exemple, dans le modèle polyarchique de Dahl (1971), on ne trouve plus une élite dirigeante, mais bien des élites spécialisées et rivales. Dans ce modèle, "ce n'est donc ni le peuple ni des groupes d'intérêt qui gouvernent; ce sont au contraire des leaders qui détiennent, de façon concurrentielle, le pouvoir" (Dahl 1971, p. VI). Pour que le système puisse préserver son équilibre, l'existence d'un consensus puissant sur les normes et valeurs essentielles de la démocratie² s'avère indispensable. Par ailleurs, même indifférent, le peuple conserve le droit d'intervenir par le biais des élections.

² Et donc, implicitement, sur les objectifs et les moyens.

Le défaut principal de la théorie des élites - tout comme celui de la théorie des groupes de pression - est qu'on n'accorde qu'une place marginale à l'homme politique. En effet, celui-ci n'est considéré que comme le médiateur, voire l'otage, de la volonté de la majorité, des partis, des groupes de pression ou des élites. Tout semble se passer comme s'il n'avait aucune influence propre. Or, en dernier ressort, n'est-ce pas lui qui prend la plupart des décisions ? C'est la raison pour laquelle certains auteurs "réhabilitent" l'homme politique. On fera remarquer que ce schéma d'interprétation n'est pas nouveau. En effet, selon Dahl (1971, p. 12), on peut le faire remonter à Machiavel et à son *Prince*, personnage à la fois habile, rusé et dominateur. "Selon cette interprétation, les majorités, les partis, les groupes d'intérêt, les élites, et même les systèmes politiques sont, jusqu'à un certain point, tous dociles; un leader qui sait manoeuvrer au mieux n'est pas tant l'agent des autres que les autres ne sont le sien. Même si un leader politique actif et plein de talent n'existe pas nécessairement dans tous les systèmes politiques, sa présence se ferait sentir partout où il interviendrait". On relèvera que cette façon d'interpréter la réalité politique, que l'on pourrait assimiler à une théorie du leadership, est souvent incluse dans le courant théorique élitiste. Cela résulte sans doute du fait que le leader politique était, historiquement, issu de l'élite.

Le modèle de Tiebout (1956) postule que les individus choisissent un lieu de résidence en considérant d'une part le panier de services fourni par les pouvoirs publics et, d'autre part, le niveau de la fiscalité qui y est pratiquée. Si les politiques mises en place par une localité ne devaient plus satisfaire l'un de ses habitants, celui-ci déménagera (c'est ce qu'on appelle le "vote par les pieds") plutôt que d'essayer de modifier le cours des choses. Les préférences des citoyens variant, les leaders politiques doivent moduler leurs politiques selon les collectivités locales de manière à retenir les résidents. Un certain équilibre s'instaure lorsque les collectivités offrent une palette de services³ suffisamment différenciée pour que chacun y trouve son compte. On soulignera que ce modèle suppose une information totale de chacun quant aux caractéristiques budgétaires de toutes les collectivités publiques locales, ainsi qu'une mobilité parfaite.

S'ils sont intéressants, les modèles évoqués ci-dessus ne sont cependant pas exempts de toute critique. On peut par exemple reprocher au modèle de Downs de n'être qu'une transposition sommaire d'un modèle économique, aux théories des groupes de pression et des élites d'accorder la part trop belle à un type spécifique

³ Pour apprécier un panier de services, il convient de considérer plusieurs critères : nature des prestations, quantité, qualité et prix.

d'acteurs, déniaient ainsi tout pouvoir d'intervention aux autres individus ou groupes présents sur la scène budgétaire, et au modèle de Tiebout de reposer sur une série d'hypothèses discutables, car rarement réalisées dans le monde réel. Si ces modèles offrent l'avantage de donner des clefs d'interprétation pour analyser le réel, ils présentent en revanche l'inconvénient de trop baliser la réflexion, ce qui comporte le risque de la faire tomber dans une ornière. En effet, en voulant expliquer la réalité, ils l'ont simplifiée à outrance. Or, celle-ci est beaucoup plus subtile et se situe sans aucun doute au carrefour de tous ces modèles. Dans cette perspective, on relèvera que la démarche qui consiste à s'interroger sur les préférences des acteurs a le mérite d'ouvrir la réflexion (peut-être trop ?), et ce précisément parce qu'elle s'inspire des quatre courants théoriques présentés ci-dessus. En effet, dans tous les courants, les préférences constituent le facteur de motivation principal des acteurs et, en ce sens, elles jouent en quelque sorte le rôle d'interface : préférences des citoyens (Downs et Tiebout), préférences des groupes de pression ou des leaders.

10.5.1. Les préférences des présidents d'exécutif

Pour toute une série de services, nous avons demandé aux présidents d'exécutif de se prononcer en faveur du maintien des dépenses, d'une diminution ou, au contraire, d'une augmentation de celle-ci. La question poursuivait un double objectif: d'une part, saisir les préférences des présidents et, d'autre part, voir de quelle manière se ferait la réallocation des ressources en cas de restrictions budgétaires.

Tableau 10-11 Préférences des présidents d'exécutif en matière de dépenses pour l'ensemble des services et interventions

	%
Souhaitent dépenser :	
beaucoup moins	3,3
un peu moins	19,9
autant	58,3
un peu plus	13,9
beaucoup plus	0,7
sans opinion	4,0
Total	100,0

Dans un premier temps, si l'on examine les réponses qui ont été apportées pour l'ensemble des services et interventions, on constate que 14,6% des présidents sont

favorables à une augmentation des dépenses, 23,2% à une diminution et 58,3% au maintien du statut quo⁴.

Cependant, lorsqu'il s'agit de préciser les catégories de services dans lesquels on pourrait réaliser des économies, les présidents semblent déjà plus empruntés. En effet, seuls la santé et la protection civile comptabilisent plus d'un quart des suffrages (tableau 10-12). En revanche, la liste des services pour lesquels plus de 25% des présidents sont favorables à une augmentation des dépenses est bien fournie. Notons à ce propos que cela concerne essentiellement les domaines de la culture et des loisirs, de la prévoyance sociale, du trafic et de la protection de l'environnement (tableau 10-13).

Tableau 10-12 Catégories de services pour lesquelles les présidents voudraient dépenser moins

Catégories de services	Beaucoup moins	Un peu moins	TOTAL
	%	%	%
Santé	5,5	23,4	29,9
Protection civile	25,7	27,8	53,5

Tableau 10-13 Catégories de services pour lesquelles les présidents voudraient dépenser plus

Catégories de services	Un peu plus	Beaucoup plus	TOTAL
	%	%	%
Culture et loisirs (en général)	48,2	9,2	57,4
Encouragement à la culture	47,1	12,1	59,2
Sport	38,2	9,7	47,9
Prévoyance sociale (en général)	30,9	2,9	33,8
Protection de la jeunesse	41,8	9,6	51,4
Encouragement à la construction de logements sociaux	41,8	22,0	63,8
Homes pour personnes âgées	27,5	13,1	38,6
Trafic (en général)	32,3	11,5	43,8
Transports en commun	35,7	13,6	49,3
Parkings et entretien des routes	29,9	17,7	47,6
Protection de l'environnement (en général)	30,7	10,0	40,7
Protection de l'eau	27,7	10,6	38,3
Aménagement du territoire	23,8	4,9	28,7
Ordures ménagères	30,1	13,7	43,8
Crèches	27,3	10,1	37,4
Formation professionnelle	23,7	8,9	32,6

⁴ Les résultats détaillés sont présentés dans l'annexe 2, tableau A2.14.

Face à ces diminutions, respectivement ces augmentations souhaitées de dépenses, il peut être intéressant d'examiner l'allocation effective des ressources entre diverses catégories de services. Ainsi, on remarque que si plus de la moitié des présidents sont favorables à une baisse des dépenses pour la protection civile, ce domaine ne représente pas un potentiel d'économies important puisque, en 1990, seul le 1,6% des dépenses communales est consacré à la défense nationale civile (ce qui inclut la protection civile). On constate également que les ressources affectées à la santé ont explosé depuis 1975, ce qui légitime le souci d'économies exprimé par les présidents. Néanmoins, il convient de remarquer que c'est un domaine qui échappe, partiellement du moins, au contrôle des communes. En ce qui concerne les catégories de services pour lesquelles une augmentation des dépenses est souhaitée, on peut, dans deux cas, interpréter ce vœu comme une réaction destinée à juguler une tendance à la baisse. En effet, on observe qu'au

Tableau 10-14 Dépenses de l'ensemble des communes suisses par fonction

Fonctions	1975	1980	1985	1990
	%	%	%	%
Administration générale	9,2	9,1	9,3	9,5
Santé	6,6	12,9	14,6	16,0
Culture et loisirs, dont :	5,4	5,5	6,5	6,6
<i>Encouragement à la culture</i>	.	2,0	2,4	2,5
<i>Sport</i>	.	2,0	2,3	2,2
Sécurité publique, dont :	6,2	6,0	6,4	6,3
<i>Police</i>	.	2,2	2,2	2,0
<i>Police du feu</i>	.	0,9	1,1	1,2
<i>Défense nationale civile</i>	1,7	1,5	1,7	1,8
Prévoyance sociale, dont :	8,9	8,7	9,6	11,1
<i>Protection de la jeunesse</i>	.	0,8	1,0	1,2
<i>Construction de logements</i>	.	0,6	0,7	0,3
<i>Assistance</i>	.	2,6	3,2	3,5
<i>Hommes pour personnes âgées</i>	.	2,2	2,3	3,0
Trafic	10,4	10,4	9,3	8,7
Protection de l'environnement, dont :	12,1	11,1	10,8	9,2
<i>Protection des eaux</i>	.	4,9	4,2	4,2
<i>Aménagement</i>	0,4	0,3	0,4	0,9
<i>Traitement des déchets</i>	.	1,7	1,9	1,9
Enseignement	25,6	23,5	22,5	22,1
Economie publique	2,5	2,6	2,8	3,4
Finances et Impôts	13,2	10,2	8,5	7,1
TOTAL	100%	100%	100%	100%

SOURCE : Administration fédérale des finances. Finances publiques en Suisse 1990, Berne, 1992.

cours de ces dernières années, la part des ressources affectée au trafic, respectivement à la protection de l'environnement, a diminué. Or, il s'agit sans conteste de deux domaines auxquels l'opinion publique est très sensibilisée. En revanche, pour ce qui est de la culture et des loisirs ainsi que de la prévoyance

sociale, on remarque que les présidents aspirent à une augmentation, et cela malgré le fait que la part relative des ressources qui leur a été allouée a crû. Si cela traduit un intérêt marqué pour les questions culturelles et sociales, on signalera aussi que c'est généralement dans ces deux domaines qu'interviennent le plus massivement les groupes de pression.

Par ailleurs, nous nous sommes également demandé si l'on pouvait observer des différences selon la taille des communes, le canton et l'appartenance politique. Relevons à ce propos que seules ont été considérées les catégories de services pour lesquelles plus de la moitié des présidents était favorable à une hausse ou, au contraire, à une baisse des dépenses.

Tableau 10-15 Catégories de services pour lesquelles la majorité des présidents d'exécutif souhaiterait dépenser plus, respectivement moins, par classe d'habitants

Catégories de services	Classes				
	Moins de 2'000 habitants	De 2'000 à 4'999	De 5'000 à 9'999	De 10'000 à 19'999	Plus de 20'000
Services pour lesquels la majorité voudrait dépenser plus					
					en %
Santé				57,1	
Culture et loisirs (en général)	54,8	65,9		88,8	50,0
Encouragement à la culture	62,3	61,2		85,7	57,2
Sport	52,3	54,0		55,5	50,0
Protection de la jeunesse	53,1	50,0		88,9	50,0
Encouragement à la construction de logements sociaux	61,6	63,2	53,0	77,8	100,0
Hômes pour personnes âgées					50,0
Trafic (en général)			50,0		57,2
Transports en commun		50,1	62,5	62,5	66,7
Parkings et entretien des routes		52,9			50,0
Protection de l'environnement (en général)					85,7
Protection de l'eau				50,0	66,6
Aménagement du territoire					50,0
Ordures ménagères		54,0		66,6	66,7
Crèches				55,5	80,0
Services pour lesquels la majorité voudrait dépenser moins					
Ensemble des services et interventions					50,0
Protection civile	53,1	54,2	56,3	66,6	

En ce qui concerne la taille des communes, on remarque une césure entre les communes de moins de 10'000 et celles de plus de 10'000 habitants. En effet, dans ce dernier groupe, les services pour lesquels la majorité souhaiterait dépenser plus augmentent considérablement. Cela s'explique par le fait que les centres urbains jouent généralement le rôle de scène culturelle régionale, connaissent un trafic plus

intense et sont généralement confrontés à des problèmes sociaux et environnementaux plus aigus. Pour ce qui est des services pour lesquels une baisse est souhaitée, notons que dans les grandes villes (plus de 20'000 habitants) on aimerait dépenser moins pour l'ensemble des services et interventions, alors que dans les autres classes de communes c'est essentiellement la protection civile qui pose problème.

Pour ce qui relève de la désagrégation par canton (tableau 10-16), on fera remarquer que les différences, si elles existent, sont finalement peu importantes. Le Jura est le seul canton dans lequel aucune augmentation n'est majoritairement désirée pour l'un ou l'autre service. Dans les autres cantons, si un accroissement des dépenses est certes souhaité, on remarquera que cela concerne peu de prestations (de une dans le canton de Berne à 4 dans celui de Neuchâtel) et qu'il s'agit toujours du même type de services (culture, loisirs et sport; prévoyance sociale et protection de la jeunesse). Enfin, si la protection civile ne trouve grâce qu'aux yeux des maires genevois et vaudois, la santé ne semble en revanche préoccuper que les Jurassiens.

Tableau 10-16 Catégories de services pour lesquelles la majorité des présidents d'exécutif souhaiterait dépenser plus, respectivement moins, par canton

Catégories de services	Cantons						
	Berne *	Fribourg *	Genève	Jura	Neuchâtel	Vaud	Valais *
Services pour lesquels la majorité voudrait dépenser plus							
							en %
Culture et loisirs (en général)		53,8	58,8		60,8	65,1	58,4
Encouragement à la culture		64,2			60,8	69,0	65,2
Sport			55,0			55,9	
Prévoyance sociale en général					52,4		58,1
Protection de la jeunesse	58,3	60,0			62,5		
Services pour lesquels la majorité voudrait dépenser moins							
Santé				50,0			
Protection civile	63,3	60,0		60,0	58,3	61,3	

* Communes romandes uniquement.

En ce qui concerne les services pour lesquels une augmentation des dépenses est souhaitée, on peut établir trois catégories de partis selon le profil des réponses (tableau 10-17). La première catégorie, composée des "sans partis" et des "autres partis", souhaite un accroissement des dépenses pour des services nombreux appartenant à des domaines diversifiés. La seconde, qui regroupe la majorité des formations soit les partis socialiste, radical, démocrate-chrétien ainsi que l'union

démocratique du centre, est caractérisée par le fait que les revendications sont moins importantes et qu'elles sont sensiblement plus ciblées. Ainsi, la majorité des présidents d'exécutif socialistes et démocrates-chrétiens n'aspire pas à ce qu'un effort plus grand soit réalisé dans les domaines de la protection de l'environnement. Enfin, les élus du parti libéral se démarquent totalement des autres - et composent en cela la troisième catégorie - puisqu'ils revendiquent un accroissement des dépenses pour les parkings et l'entretien des routes exclusivement. Si l'on examine à présent les services à l'égard desquels la majorité désire faire des économies, il est plus difficile de dégager des profils-types. En effet, seuls les élus du parti démocrate-chrétien et de l'union démocratique⁵ du centre se distinguent, les premiers parce qu'ils considèrent qu'aucun service n'est susceptible de faire l'objet d'économies, les seconds en raison du fait qu'ils ont un nombre important de services dans le collimateur. Par ailleurs, ce sont les deux seuls partis qui n'ont pas désigné la protection civile.

10.5.2. Degré de correspondance entre la politique communale en matière de dépenses et les préférences des présidents

En matière de prestations de services, la politique communale est, comme nous l'avons vu, soumise à de nombreux déterminismes : d'une part, il y a l'héritage du passé et, d'autre part, il y a les contraintes imposées par les niveaux législatifs supérieurs (cantons et Confédération). Par ailleurs, là où il existe une marge de latitude, toute décision est le fruit d'un âpre marchandage politique. Dans ces circonstances, il est tout à fait loisible de penser que les politiques communales ne correspondront qu'imparfaitement aux préférences des présidents. Afin de saisir l'existence d'un décalage entre aspirations et réalité et, le cas échéant, son ampleur, nous avons demandé aux présidents s'ils étaient satisfaits des politiques menées en matière de dépenses. A cet égard, on remarquera avec intérêt que, pour l'ensemble des services et interventions, 96,1% des personnes interrogées se déclarent totalement ou à peu près satisfaites (tableau 10-18). Les résultats détaillés⁶ viennent cependant relativiser quelque peu ce tableau. En effet, si l'on prend la moyenne pour toutes les catégories de services, on obtient un taux de satisfaction de 80,1% (39,5% de personnes tout à fait satisfaites et 56,6% qui le sont à peu près). Le solde est composé de 14,9% de présidents pas tout à fait satisfaits, de 3,0% pas du tout et

⁵ On rappellera que les résultats de l'UDC sont à interpréter avec prudence, l'échantillon étant particulièrement peu étoffé.

⁶ Ils sont présentés dans l'annexe 2, tableau A2.15.

de 2,0% sans opinion. Néanmoins, ce taux de satisfaction reste particulièrement élevé. Il nous semble révélateur de trois choses :

- en apparence du moins, les présidents d'exécutif ne ressentent pas l'existence d'un décalage important entre leurs préférences et la politique communale telle qu'elle est effectivement pratiquée. Partant de ce constat, on a l'impression que les élus ont prise sur les éléments et que, conséquemment, ils sont en mesure de mettre en oeuvre la politique de dépenses qu'ils jugent la plus désirable;
- d'une certaine manière, les présidents font preuve de pragmatisme. En effet, si l'on tient compte de facteurs tels l'inertie du budget, les contraintes imposées par les niveaux administratifs supérieurs, le fait que le budget doive refléter les préférences de l'ensemble de la population, etc., il est inconcevable d'imaginer que la politique de dépenses puisse satisfaire un si grand nombre de politiciens. Dès lors, les réponses des présidents nous laissent supposer qu'ils sont capables de faire "la part des choses", c'est-à-dire qu'ils ont compris que les nécessités de l'action collective ne sont pas toujours parfaitement compatibles avec les aspirations personnelles;
- le terme de consensus ne semble pas être seulement une image d'Epinal mais trouve au contraire son ancrage dans la réalité.

Tableau 10-18 Degré de correspondance entre la politique communale en matière de dépenses et les préférences des présidents d'exécutif pour l'ensemble des services et interventions

	%
La politique communale correspond-elle à vos préférences ?	
Oui, tout à fait	39,5
Oui, à peu près	56,6
Non, pas vraiment	3,9
Non, pas du tout	0,0
Sans opinion	0,0
Total	100,0

En ce qui concerne les catégories de services pour lesquelles le taux d'insatisfaction est le plus élevé⁷ (tableau 10-19), on constate qu'il s'agit, grosso modo, des mêmes

⁷ N'ont été considérés que les services comptant un taux d'insatisfaction égal ou supérieur à 20,0%.

prestations pour lesquelles plus de 25% des présidents souhaitaient dépenser moins (protection civile et santé) ou, en revanche, plus (tableau 10-13).

Tableau 10-19 Catégories de services pour lesquelles il y a insatisfaction

Catégories de services	Degré de satisfaction	Non, pas vraiment	Non, pas du tout	TOTAL
		%	%	%
Culture et loisirs en général		18,8	2,1	20,9
Encouragement à la culture		25,7	5,1	30,8
Sport		21,2	1,5	22,7
Protection civile		21,3	11,8	33,1
Protection de la jeunesse		20,0	1,5	21,5
Encouragement à la construction de logements sociaux		24,8	6,6	31,4
Logements pour personnes âgées		18,5	1,5	20,0
Transports en commun		26,5	4,5	31,0
Parkings et entretien des routes		25,2	5,8	31,0
Aménagement du territoire		17,4	2,9	20,3
Ordures ménagères		21,2	5,8	27,0
Crèches		17,3	7,5	24,8

10.5.3. Les préférences des électeurs

En Suisse, le président de l'exécutif n'a généralement pas plus de pouvoir que n'importe quel autre membre du gouvernement. Contrairement au citoyen, il a cependant l'avantage d'être en prise directe avec la décision. Néanmoins, quels que soient son pouvoir, son charisme et sa latitude décisionnelle, il n'occupe en principe pas cette fonction pour atteindre des objectifs qui lui sont strictement personnels. Bien au contraire, sa vocation première est de représenter les citoyens qui l'ont désigné afin de défendre prioritairement leurs intérêts et de satisfaire ainsi leurs préférences. Mais, quelles sont précisément les préférences des citoyens ? Devant l'impossibilité pour nous de les saisir directement, nous avons demandé aux présidents qu'ils s'expriment sur les priorités de leurs électeurs.

De l'avis des présidents et pour l'ensemble des services et interventions, 35,8% de l'électorat sont en faveur d'une diminution des dépenses, 50,0% plébiscitent le statu quo et 7,5% souhaitent une augmentation⁸. Si l'on met en regard ces chiffres avec les résultats relatifs aux présidents eux-mêmes (cf. tableau 10-11), on constate que le souci d'économies semble beaucoup plus animer les citoyens que les hommes politiques. Rappelons que ces derniers n'étaient que 23,2% à désirer dépenser

⁸ Les résultats détaillés figurent dans l'annexe 2, tableau A2.16.

moins. Néanmoins, dans ce cas comme dans le précédent, on observe un hiatus entre la volonté globale d'affecter moins de ressources aux communes et la désignation des catégories de services pour lesquelles il serait envisageable de procéder à des économies. Seules cinq catégories de services, touchant essentiellement la santé et la sécurité publique, totalisent plus de 25% des suffrages. On relèvera au passage le taux élevé qu'enregistre la catégorie "administration générale". Ceci n'est pas tout à fait étonnant car le fait de répondre ainsi offrait, en quelque sorte, une échappatoire : prétendre que les électeurs souhaitent réaliser des économies en général, quoi de plus commode en effet puisque cela présente le mérite de ne pas devoir choisir ? En revanche, les catégories pour lesquelles le quart des électeurs semble souhaiter dépenser plus sont nombreuses. A l'exception de la formation professionnelle, ce sont les mêmes services que ceux plébiscités par les présidents. Viennent s'y ajouter la santé - qui, simultanément, constitue également un domaine où des économies pourraient être réalisées -, l'assistance, l'enseignement et la formation ainsi que les jardins d'enfants. Cependant, force est de constater que les électeurs sont moins nombreux à vouloir dépenser globalement plus que les présidents (7,5% contre 14,6%).

Tableau 10-20 Préférences supposées des électeurs en matière de dépenses pour l'ensemble des services et interventions

	%
Souhaiteraient dépenser :	
beaucoup moins	6,1
un peu moins	29,7
autant	50,0
un peu plus	6,1
beaucoup plus	1,4
sans opinion	6,8
Total	100,0

Tableau 10-21 Catégories de services pour lesquelles les électeurs sont supposés vouloir dépenser moins

	Beaucoup moins	Un peu moins	TOTAL
	%	%	%
Administration générale	13,4	38,3	51,7
Santé	4,1	22,6	26,7
Sécurité publique (en général)	2,1	24,1	26,2
Police	6,5	26,6	33,1
Protection civile	25,9	41,7	67,6

10.5.4. Degré de correspondance entre les préférences des présidents et les préférences des électeurs

A priori, si l'on se réfère aux préférences personnelles des présidents pour diverses catégories de services et à celles supposées de leurs électeurs, il ne semble pas y avoir de divergences fondamentales. Néanmoins, la question est d'importance et mérite qu'on y consacre un peu plus de temps. En conséquence, nous allons nous attacher à mesurer globalement les différences de points de vue et, lorsque celles-ci seront marquées, à dégager les catégories de services que cela concerne.

Normalement, dans une société à jeu démocratique, on admet implicitement que les préférences des élus correspondent approximativement aux préférences des électeurs. Un tel équilibre trouve son origine dans le droit d'élection conféré à tout citoyen en possession de ses droits civiques. En effet, en cas de mécontentement, les électeurs sont périodiquement en mesure de sanctionner les mauvais joueurs en les évinçant de la scène politique. Ce postulat - qui est aussi le postulat de certains des modèles évoqués précédemment - appelle néanmoins quelques commentaires. Ainsi, dans le cas qui nous occupe, le fait de ne dégager aucune différence entre les préférences des élus et celles de leurs électeurs ne constituerait pas forcément un idéal. Loin de témoigner d'un équilibre parfait, cette concordance pourrait très bien être le fruit d'une altération de la faculté à percevoir les préférences des gens. Ainsi, des divergences existeraient en réalité mais ne seraient pas considérées comme telles car non saisies par la conscience. Pire, l'absence de divergences pourrait résulter d'une stratégie délibérée visant à travestir la réalité afin de mieux servir des desseins personnels. Dans le sens opposé, l'on peut très bien concevoir que certaines différences soient tout à fait justifiées. Parce qu'il est quotidiennement impliqué dans les affaires publiques et qu'il perçoit mieux les contraintes du réel, le président de l'exécutif peut, et même a le droit d'émettre des préférences contrastées. Par ailleurs, on relèvera que les préférences de la population sont souvent volatiles, ce qui va à l'encontre de la constance que requiert la gestion d'une collectivité publique. Ainsi, dans la mesure où ces différences restent dans des limites jugées acceptables, elles sont reconnues et assumées. Où fixer précisément ces limites, tel est le problème.

Pour preuve des contingences de l'action sur le terrain, on signalera que 94,8% des présidents avouent prendre, de temps en temps ou même fréquemment, des décisions impopulaires. Par ailleurs, 79,3% de l'effectif se voient également contraints de faire des choix allant à l'encontre des intérêts de la commune (tableau 10-22). Parmi ces derniers, nul doute cependant que certains ambitionnent une

carrière politique à un échelon supérieur et qu'ils recherchent en conséquence les suffrages de citoyens à une échelle plus vaste que celle de leur seule commune.

Tableau 10-22 *Décisions impopulaires ou au détriment des intérêts de la commune prises par les présidents d'exécutif*

	Décisions impopulaires		Décisions au détriment des intérêts de la commune	
	Effectif	%	Effectif	%
Jamais ou presque jamais	8	5,2	32	20,7
De temps en temps	117	75,5	109	70,3
Assez fréquemment	30	19,3	14	9,0
TOTAL	155	100,0	155	100,0

Pour saisir l'existence puis l'ampleur d'éventuelles différences entre les préférences des présidents et celles supposées de leurs électeurs, on a considéré toutes les catégories de services. Dans plus de la moitié des cas, on n'observe absolument aucune divergence. Le solde a été classé pour l'essentiel dans les rubriques "différence légère" (33,2%) et "différence marquée" (9,0%). On a admis que la différence était légère lorsque, pour une catégorie donnée de services, les

Tableau 10-23 *Degré de correspondance entre les préférences des présidents d'exécutif pour l'ensemble des catégories de services et les préférences supposées de leurs électeurs*

Correspondance	Effectif	%
Aucune différence	2060	54,2
Différence légère	1264	33,2
Différence marquée	341	9,0
Sans opinion	138	3,6
TOTAL	3803	100,0

préférences des présidents et celles de leurs électeurs se trouvaient dans une catégorie adjacente⁹. Conséquemment, la divergence est jugée marquée lorsque les

⁹ Rappelons que mise à part la rubrique "sans opinion", les présidents avaient le choix entre dépenser beaucoup moins, un peu moins, autant, un peu plus et beaucoup plus. Le décalage est jugé léger si, pour les transports en commun par exemple, les présidents souhaitent dépenser un peu moins et les électeurs autant.

préférences respectives ne figurent pas dans des catégories contiguës¹⁰. Certes, l'interprétation de ces résultats requiert quelque prudence. Néanmoins, on peut, nous semble-t-il, conclure à une excellente adéquation entre les préférences des présidents et celles de leurs électeurs, le décalage, s'il existe, étant peu marqué.

On rappellera que, pour l'ensemble des services et interventions, la divergence principale résidait dans le fait que les électeurs étaient plus soucieux de réaliser des économies que les présidents. Afin d'étoffer et de nuancer ce constat, nous avons identifié les catégories de services pour lesquelles les divergences de vue étaient les plus accentuées. A cet égard, on relèvera que dans deux cas - l'administration générale et la formation professionnelle - les électeurs souhaitent effectivement dépenser beaucoup moins d'argent que les présidents, mais que dans trois cas, soit le sport, l'entretien des routes et des parkings, les crèches, ils voudraient en revanche affecter beaucoup plus de ressources.

10.5.5. Préférences des divers acteurs, groupes ou organisations et niveau d'activité déployée

En tentant de saisir les préférences de la population par le biais de l'électorat des présidents d'exécutif, on ne saisit que partiellement la réalité. En effet, nombreux sont les acteurs, groupes ou organisations évoluant sur la scène communale et il serait faux de prétendre qu'ils sont tous représentés par les présidents interrogés. Afin de compléter le tableau que nous avons brossé jusqu'à présent, il nous a semblé utile de pousser les investigations un peu plus loin, en essayant notamment de mieux cerner les aspirations de différentes catégories d'acteurs communaux.

Dans ce dessein on a, à nouveau, recouru à l'avis des présidents d'exécutif. A cet égard, on relèvera que même si cette démarche peut sembler limitative, il convient de s'en accommoder. En effet, il était difficilement imaginable de réaliser une enquête afin de saisir directement les préférences de l'ensemble des acteurs évoluant sur les scènes communales de Suisse romande. Ainsi, on a demandé aux présidents d'exécutif :

- de se prononcer sur le degré de satisfaction apporté par la politique communale à chaque acteur, groupe ou organisation proposés;
- de préciser les préférences globales en matière de dépenses de chacun d'entre eux;

¹⁰ Par exemple, les présidents souhaitent dépenser autant et les électeurs beaucoup moins.

- d'apprécier le niveau d'intensité de l'activité mise en œuvre par chacun.

Vingt-deux types d'acteurs ont été soumis à évaluation. On peut les répartir en quatre grandes catégories : les partis politiques, les groupes de pression (dont les fonctionnaires et leurs syndicats ou associations), les médias et les citoyens pris individuellement. Les résultats synthétiques figurent dans les tableaux 10-24, 10-25 et 10-26¹¹.

Tableau 10-24 Satisfaction globale des divers acteurs selon l'avis des présidents d'exécutif

	%
Satisfaits :	
presque jamais	4,7
rarement	12,4
assez souvent	33,8
souvent	17,3
très souvent	4,1
sans opinion	27,8
Total	100,0

Tableau 10-25 Préférences globales en matière de dépenses des divers acteurs, selon l'avis des présidents d'exécutif

	%
Souhaitent dépenser :	
beaucoup moins	3,7
un peu moins	11,4
autant	29,6
un peu plus	22,6
beaucoup plus	8,8
sans opinion	23,9
Total	100,0

¹¹ Pour les résultats détaillés, voir annexe 2, tableaux A2.17 à A2.19.

Tableau 10-26 *Activité globale déployée par divers acteurs, selon l'avis des présidents d'exécutif*

	%
Activité :	
aucune	14,3
peu	23,3
une certaine	31,3
beaucoup	11,7
intense	2,1
sans opinion	17,3
Total	100,0

A partir de ces chiffres, on constate que les divers acteurs, groupes et organisations évoluant sur la scène communale sont, du moins de l'avis des présidents d'exécutif, globalement satisfaits et cela même si certains souhaiteraient dépenser un peu ou beaucoup plus. Le fait que seuls 13,7% d'entre eux déploient beaucoup d'activité ou une activité intense vient conforter ce bilan. Ces chiffres, pour intéressants qu'ils soient, présentent néanmoins l'inconvénient d'être trop généraux. Ainsi, dans le but d'affiner quelque peu le tableau, il nous a semblé intéressant d'identifier les acteurs, groupes et organisations qui se démarquent de la moyenne. Les résultats correspondants sont présentés dans les tableaux 10-27, 10-28 et 10-29.

Tableau 10-27 *Degré de satisfaction des divers acteurs, groupes ou organisations, selon l'avis des présidents d'exécutif*

Presque jamais ou rarement satisfaits		Souvent ou très souvent satisfaits	
Moyenne	17,1 %	Moyenne	21,4 %
Associations de propriétaires	28,4 %	Associations culturelles, sportives et de loisirs	50,0 %
Associations de défense de l'environnement	28,0 %	Associations et clubs du troisième âge	34,6 %
Associations de locataires	26,3 %	Fonctionnaires et leurs syndicats	31,7 %
Associations et comités de quartier	24,8 %	Associations de bienfaisance	30,6 %
Parti écologiste	22,3 %	Parti radical	30,1 %
Parti socialiste	22,0 %	Associations et clubs de jeunesse	26,8 %
Associations patronales, Chambres du commerce	20,8 %	Citoyens individuellement	24,3 %
Associations locales de commerçants et d'artisans	19,7 %	Associations d'usagers des services communaux	23,9 %
Média locaux	19,3 %	Groupes religieux et églises	23,4 %
Citoyens individuellement	18,8 %		

Tableau 10-28 Préférences en matière de dépenses des divers acteurs, groupes ou organisations, selon l'avis des présidents d'exécutif

Souhaitent dépenser moins		Souhaitent dépenser plus	
Moyenne	15,1 %	Moyenne	31,4 %
Parti libéral	44,3 %	Associations culturelles, sportives et de loisirs	79,8 %
Associations patronales, Chambres du commerce	42,2 %	Associations de défense de l'environnement	65,5 %
Citoyens individuellement	40,4 %	Associations et clubs de jeunesse	55,3 %
Associations de propriétaires	30,4 %	Parti socialiste	54,0 %
Associations locales de commerçants et d'artisans	29,5 %	Associations d'usagers des services communaux	50,4 %
Parti radical	27,6 %	Associations de locataires	44,2 %
		Syndicats de salariés	41,6 %
		Parti écologiste	41,5 %
		Associations et comités de quartier	38,2 %
		Associations de bienfaisance	34,8 %

Tableau 10-29 Activité déployée par divers acteurs, groupes ou organisations, selon l'avis des présidents d'exécutif

Aucune activité ou peu		Beaucoup d'activité ou activité intense	
Moyenne	37,6 %	Moyenne	13,8 %
Citoyens individuellement	55,7 %	Associations culturelles, sportives et de loisirs	38,9 %
Associations de propriétaires	53,9 %	Parti socialiste	28,8 %
Fonctionnaires et leurs syndicats	53,4 %	Parti écologiste	25,0 %
Associations et comités de quartier	49,7 %	Associations de défense de l'environnement	22,9 %
Groupes religieux et églises	46,3 %	Associations et clubs de jeunesse	20,1 %
Associations de bienfaisance	46,2 %	Associations de locataires	18,9 %
Syndicats de salariés	43,9 %	Parti radical	16,8 %
Associations patronales, Chambres du commerce	43,9 %		
Associations locales de commerçants et d'artisans	43,8 %		
Média locaux	41,1 %		
Associations d'usagers des services communaux	39,9 %		
Associations de locataires	39,9 %		
Associations et clubs du troisième âge	38,4 %		

A première vue, on constate que les types d'acteurs souvent satisfaits sont à peu près équivalents à ceux qui le sont rarement, que ceux qui souhaitent dépenser globalement plus sont proportionnellement plus nombreux et que seul un petit nombre d'acteurs est caractérisé par une activité plutôt intense. Par ailleurs, le fait

que ce sont à peu près toujours les mêmes acteurs, groupes ou organisations qui apparaissent nous permet de dégager certaines lignes de force.

Ainsi, indépendamment des acteurs souvent ou très souvent satisfaits qui ne souhaitent dépenser ni plus ni moins et n'ont que peu d'activités tels les fonctionnaires et leurs syndicats, les associations et clubs du troisième âge et les groupes religieux et les églises, on parvient à identifier, en fonction des motivations et des comportements, trois catégories types. La première est composée de ceux qui souhaitent dépenser plus mais n'entreprennent rien de particulier pour cela. La deuxième regroupe ceux qui désirent dépenser plus et déploient une activité intense et, enfin, la troisième compte ceux qui veulent dépenser moins et s'investissent pour arriver à leurs fins. Seul le parti radical figure dans cette dernière catégorie. On relèvera également que les efforts mis en œuvre par les associations souhaitant dépenser plus semblent porter leurs fruits, puisque, comme nous l'avons vu, nombreux sont les présidents d'exécutif à être favorables à une augmentation des ressources dans les domaines de la culture, du sport et des loisirs.

Tableau 10-30 Catégories types d'acteurs affichant un haut degré de satisfaction

Acteurs souvent ou très souvent satisfaits		
Dépenser plus		Dépenser moins
Aucune activité ou peu	Activité intense	Activité intense
Associations d'usagers des services communaux Associations de bienfaisance	Associations culturelles, sportives et de loisirs Associations et clubs de jeunesse	Parti radical

De manière analogue, on peut établir trois catégories types pour les acteurs presque jamais ou rarement satisfaits. Une différence néanmoins, ceux qui souhaitent dépenser moins ne semblent pas briller par leur dynamisme. On cite également la situation particulière des médias qui, selon les avis émis, ne sont pas souvent satisfaits, même s'ils ne souhaitent ni dépenser plus ou moins, et ne déploient quasi aucune activité. Cette opinion, largement partagée, atteste le rôle critique joué par les médias sur la scène politique. En témoignant de la vie politique et en éclairant ses enjeux, les médias influencent les processus décisionnels, et ce même s'ils n'interviennent pas directement ou concrètement, ce qui est le sens à attribuer à ce peu d'activité qu'on leur prête. Jamais contents, les médias sont un peu les censeurs

des politiques. Ils leur rappellent sans cesse qu'ils ne sont pas en place pour défendre des intérêts spécifiques mais pour oeuvrer, légalement, au bien-être du plus grand nombre.

Tableau 10-31 Catégories types d'acteurs affichant un haut degré d'insatisfaction

Acteurs presque jamais ou rarement satisfaits		
Dépenser plus		Dépenser moins
Aucune activité ou peu	Activité intense	Aucune activité ou peu
Associations et comités de quartier	Associations de défense de l'environnement Parti socialiste Parti écologiste	Associations de propriétaires Associations patronales et Chambres du commerce Associations locales de commerçants et d'artisans

Malgré le nombre élevé d'acteurs évoluant sur la scène communale, la diversité des causes défendues et des moyens à disposition, il est frappant de constater que seules six organisations interviennent de manière intense. Parmi elles, trois semblent totalement satisfaites par les politiques communales mises en oeuvre. Quant aux groupes mécontents, on relèvera que beaucoup aiment à les taxer d'activistes et de contestataires.

Ces résultats semblent attester le bon niveau de satisfaction des acteurs, groupes ou organisations à l'égard des politiques communales. Du fait que si peu de groupes s'investissent activement pour faire avancer les causes qu'ils défendent, on peut déduire que les acteurs sont globalement satisfaits. A moins - et c'est une hypothèse que l'on ne peut certes pas exclure - que les acteurs soient frappés d'inertie ou que leurs activités, pour réelles qu'elles soient, ne soient pas perçues. Néanmoins, si l'on fait abstraction de cette dernière remarque, l'on peut supputer que le système met véritablement en oeuvre des politiques consensuelles et que les présidents d'exécutif représentent largement les principales tendances en vigueur dans la société du moment.

Entin, il est intéressant de souligner que si nombreux sont les présidents à s'accorder pour dire que d'une part le citoyen aimerait dépenser moins et, d'autre part, qu'il est peu actif, les avis sont beaucoup plus nuancés quant à son degré de

satisfaction. En effet, ils sont 18,8% à déclarer que le citoyen n'est presque jamais ou rarement satisfait et 24,3% à affirmer qu'il l'est souvent ou très souvent.

10.6. Analyse du processus décisionnel : appréciation globale de la situation

10.6.1. Démarche adoptée

La tentative qui consiste à mieux saisir la manière dont se prennent les décisions est féconde, en ce sens qu'elle est porteuse de sens. En guise d'illustration, on relèvera qu'elle permet :

- de mieux comprendre comment les objectifs de l'activité du secteur public sont fixés;
- d'identifier les décideurs et de mettre en évidence le rôle et le pouvoir respectifs de chacun des acteurs en présence;
- d'apporter un éclairage sur les enjeux propres à chaque décision;
- de saisir les caractéristiques et singularités de la culture ambiante;
- de mieux cerner les processus adaptatifs mis en place par le système et d'ébaucher un diagnostic sur ses potentialités de changement en cas de modification de l'environnement;

etc.

Remarquons cependant que même si nous avons procédé à une étude de cas - ce qui aurait indéniablement constitué la voie la plus prometteuse pour analyser les processus décisionnels dans toute leur plénitude -, il aurait été particulièrement délicat de mettre clairement en évidence tous les aspects évoqués ci-dessus. Ceci résulte du fait que tous ces éléments sont liés les uns aux autres et s'influencent réciproquement, à tel point qu'il devient difficile, si ce n'est impossible, de dégager des liens de causalité univoque. Ainsi, quelle que soit la démarche adoptée, il faut se résoudre à n'apporter qu'un éclairage partiel sur une réalité inévitablement complexe. Les processus décisionnels resteront largement contingents. Un tel constat ne devait cependant pas nous faire renoncer à toute investigation.

10.6.2. Rappel des faits les plus saillants

On rappellera tout d'abord que les présidents d'exécutif sont pour l'essentiel des hommes, qu'ils sont âgés de 51 ans en moyenne et qu'ils proviennent majoritairement des classes moyennes et supérieures. Plus de 90% d'entre eux sont affiliés à un parti. Par ailleurs, leur expérience politique est généralement grande, puisqu'ils sont fort nombreux à compter plusieurs mandats à leur actif. Ceci laisse supposer que leur investissement dans la politique communale a été positivement apprécié, sinon ils n'auraient vraisemblablement pas été reconduits plusieurs fois dans leurs fonctions.

En ce qui concerne la répartition du pouvoir, on relèvera que les deux groupes ayant le plus d'influence sur la politique générale d'une part et sur les décisions budgétaires d'autre part sont les élus (39,2% et 37,3%), respectivement les partis politiques (24,7% et 16,1%). Les fonctionnaires ne semblent donc pas dotés du pouvoir considérable que leur attribuent les auteurs s'inscrivant dans le courant de l'analyse bureaucratique, puisqu'ils ne recueillent que 6,2%, respectivement 10,3% des suffrages. Tant du point de vue du président de l'exécutif que de celui du chef du service financier, c'est à l'exécutif qu'il appartient, dans plus de 80% des cas, de fixer les directives en matière de finances au départ de la procédure budgétaire. L'exécutif procède généralement seul, mais il arrive qu'il consulte avant la commission des finances. Dans le même ordre d'idées, on relèvera que ce sont les élus qui déterminent la masse globale des dépenses ainsi que la répartition des crédits entre les services administratifs. Dans de rares cas, il est concédé un rôle équivalent aux élus et fonctionnaires. Enfin, dans 8,2% des communes, on se borne à reconduire la répartition budgétaire de l'année précédente. On notera encore qu'en cas de différends, c'est le chef de l'exécutif ou l'exécutif dans son ensemble qui prend l'ultime décision. Ces résultats montrent que la répartition des tâches entre l'exécutif, le législatif et les fonctionnaires est conforme à l'idéal démocratique : le législatif détermine les grandes options, l'exécutif administre le budget et les fonctionnaires se soumettent aux autorités politiques.

Pour tenter de comprendre la genèse des processus décisionnels budgétaires et mieux saisir les éléments explicatifs de l'output communal, l'on a privilégié, plutôt qu'un modèle particulier, le recours au paradigme de culture politique, lequel renvoie aux règles du jeu et aux préférences des acteurs en matière de politiques publiques. A relever que c'est l'aspect des préférences qui a été privilégié. Les préférences constituant l'expression concrète du système de valeurs d'un individu, il nous a, dans un premier temps, semblé utile d'essayer de déterminer les caractéristiques du système de valeurs des présidents interrogés. Dans ce dessein, l'on a construit deux

indicateurs, soit un indicateur de conservatisme/ progressisme social et un indicateur de conservatisme/ progressisme fiscal. A cet égard, on constatera que les présidents d'exécutif de Suisse romande sont conservateurs du point de vue social (indice moyen égal à 0,23 et 94 présidents sur les 133 ayant exprimé une opinion tranchée). En ce qui concerne l'indicateur fiscal, le bilan est moins net, puisque l'indice moyen est proche de zéro (0,04) et que la répartition entre les conservateurs et les progressistes est équilibrée, soit 67 personnes pour la première catégorie et 66 pour la seconde. Par ailleurs, vu la situation de multipartisme polarisé qui prévaut en Suisse, ce qui implique une fragmentation du pouvoir et donc une influence des partis moins intense, on aurait pu, de prime abord, s'attendre à découvrir l'émergence de ce que certains auteurs nomment les leaders "néo-populistes"¹². Or, force est de constater que cela ne se révèle pas du tout le cas, puisqu'il ne sont que 17 à pouvoir être taxés comme tels.

Pour ce qui relève des préférences, on remarquera que la majorité des présidents désirent continuer à dépenser autant que par le passé (58,3%), si ce n'est plus (14,6%). L'heure ne semble donc pas être aux économies ! Fait intéressant : si nombreuses que soient les catégories de services pour lesquelles une augmentation des dépenses est souhaitée, ce sont les services offrant la plus grande visibilité qui sont le plus plébiscités (construction de logements sociaux, culture et loisirs). Malgré quelques souhaits non satisfaits, l'immense majorité des présidents estime que la politique communale en matière de dépenses comble globalement ses vœux. D'un tel constat l'on peut conclure que les présidents d'exécutif sont en mesure de concrétiser leurs aspirations. Cela suppose une réelle emprise sur les éléments et un pouvoir certain.

Mais qu'en est-il des préférences de leurs électeurs ? Interrogés à ce propos, les présidents d'exécutif sont 50% à estimer qu'ils souhaiteraient continuer à dépenser autant et 7,5% à considérer qu'ils désireraient dépenser plus. On constate donc que les électeurs sont proportionnellement moins nombreux que les présidents à vouloir dépenser autant ou plus. En conséquence, le souci d'économiser les ressources de l'Etat semble plus fréquemment éprouvé par les électeurs. Si les catégories de services pour lesquelles les électeurs sont supposés vouloir dépenser moins sont un peu plus nombreuses que celles proposées par les présidents, il n'y a en revanche pas de décalage important en ce qui concerne les catégories pour lesquelles plus de dépenses sont sollicitées. Globalement cependant, l'adéquation entre les

¹² C'est-à-dire des leaders caractérisés par leur progressisme social et leur conservatisme fiscal.

préférences des présidents et celles de leur électorat est excellente. Certes, certaines nuances sont perceptibles mais leur absence serait également préoccupante.

La population dans son ensemble ne se réduit cependant pas à l'électorat des personnes interrogées. Afin de compléter le tableau, l'on a demandé aux présidents de se prononcer sur le degré de satisfaction et les préférences en matière de dépenses de 22 types d'acteurs. Si les "sans opinion" sont plus nombreux que lors des questions précédentes, les réponses ne semblent pas augurer d'un fossé important entre les présidents et l'ensemble des acteurs évoluant sur la scène communale. En effet, ils ne seraient que 17,1% à n'être presque jamais ou rarement satisfaits de la politique communale et seulement 15,1% à vouloir dépenser un peu moins ou beaucoup moins. Pour preuve de cet état de grâce, considérons enfin que seule une minorité de ces acteurs déploie beaucoup d'activité (11,7%) ou une activité intense (2,1%). Parmi ces derniers, tous ne semblent pas insatisfaits, bien au contraire. Des résultats, il ressort en définitive que seuls les associations de défense de l'environnement et les partis socialiste et écologiste ne sont jamais ou presque jamais satisfaits, qu'ils souhaiteraient dépenser plus et qu'ils s'investissent activement pour défendre les priorités qu'ils se sont fixées.

10.6.3. Quelques interrogations sous forme de bilan

Comme on a pu le constater, l'interprétation que font les présidents d'exécutif de la réalité est extrêmement positive. En effet, ce sont les représentants du peuple, membres de l'exécutif ou du législatif, qui détiennent le pouvoir. Si les préférences des présidents sont satisfaites par la politique communale, celles de leurs électeurs le sont inévitablement, le décalage entre les deux étant quasi inexistant. Par ailleurs, leurs décisions et pratiques ne semblent pas susciter de vives controverses, les mécontents et les activistes restant dans une proportion plus que raisonnable. Bref, on semble nager en plein bonheur démocratique! Cependant, l'on peut se demander si cette vision correspond un tant soit peu à la réalité ou s'il s'agit d'une pure idéalisation. Certes il est normal, en vertu de la tendance naturelle qui consiste à travestir les faits pour les présenter sous leur meilleur jour, qu'il y ait un léger hiatus entre la réalité et l'interprétation qui en est faite. Mais comment savoir si cette sublimation dépasse les limites de ce que l'on pourrait considérer comme normal? Il n'est nul moyen d'y parvenir. On relèvera néanmoins qu'il existe différents facteurs nous permettant de souscrire, du moins partiellement, à cette vision de la réalité :

- la Suisse compte de nombreuses petites communes, ce qui favorise une bonne transmission de l'information entre représentants politiques et citoyens;

- le citoyen suisse dispose de droits politiques (initiative et référendum) qui lui permettent fréquemment d'exprimer ses préférences;
- le Suisse s'implique activement, que cela soit sur une base volontaire ou obligatoire, dans la vie collective (armée de milice, votations, appartenance à de nombreuses associations);
- le nombre de quotidiens est particulièrement élevé dans notre pays. Chaque région possédant le sien, les citoyens ont un accès relativement aisé aux informations locales;
- l'autonomie locale est une idée chère aux Suisses. Vu les diversités linguistique, religieuse, culturelle qui caractérisent le pays, la commune est certainement un facteur constitutif de l'identité plus puissant que ne l'est le pays. Dans cette perspective, il n'est pas vain d'imaginer que le citoyen aura à coeur de modeler l'espace local afin que celui-ci lui corresponde; l'on peut également imaginer qu'il exprimera son mécontentement en cas d'insatisfaction;
- pour certains auteurs ayant analysé la réalité politique helvétique, le populisme revêt, dans notre pays plus qu'ailleurs, une importance considérable. On citera par exemple Clark et al. (1989, p. 5) : "The people are the fountain of legitimacy. (...) What holds the country together and grants legitimacy (...) ? A strong populist readiness to return to the people, continually. First via informal discussion; then on major issues via referenda";
- la Suisse est le pays du consensus, à tel point qu'il en est devenu un instrument de politique intérieure¹³. Selon de Dardel, la prégnance de l'idéal consensuel s'explique par une longue histoire de guerre civile. "Il en est certainement resté quelque chose dans notre inconscient collectif. D'où toute une barrière de défense qui empêche la remise en question d'un équilibre péniblement acquis" (1968, p. 57). "L'idéal du consensus exclut, bien entendu, tout radicalisme en matière de pensée et d'action (...) et favorise les solutions de compromis. Aussi la notion de compromis - largement dévalorisée par les pensées révolutionnaires inévitablement "radicales" - ne garde-t-elle que ses seules connotations positives (Reszler 1986, p. 77). De cela découle

¹³ Pour s'en convaincre, il suffit de se référer à la pratique largement diffusée qui consiste à mettre en consultation auprès de tous les milieux et associations intéressés un projet de modification de loi.

vraisemblablement le pragmatisme helvétique : ce n'est pas le mieux qui est recherché par chacun des acteurs, mais le possible, compte tenu de tous les intérêts divergents en présence et des moyens à disposition. Ainsi, si personne n'est totalement satisfait, personne n'aura non plus le droit de montrer franchement son mécontentement.

Eu égard à tous ces éléments, il est, après tout, vraisemblable d'imaginer que les politiciens représentent véritablement la population et qu'ils parviennent réellement à satisfaire le plus grand nombre. Cette hypothèse se trouve confirmée par des travaux, malheureusement peu récents, réalisés par Pommerehne (1978). Suite à une étude économétrique portant sur les 110 plus grandes villes de Suisse, l'auteur a conclu au fait que le modèle de l'électeur médian obtenait d'excellentes performances dans l'explication de l'output public (biens et services). On relèvera cependant que les résultats sont meilleurs pour les communes pratiquant la démocratie directe plutôt que la démocratie représentative. Pour la démocratie représentative, il convient également d'établir une distinction entre les communes connaissant l'usage du référendum et les autres.

Enfin, on relèvera que, dans un sens, il est normal que tout se passe bien quand il n'y a aucun problème à l'horizon - si ce n'est réel du moins perçu -, ce qui est le cas puisque fort rares sont les présidents ayant avoué une situation financière catastrophique. Comment un tel système évoluerait-il en cas de crise, en cela réside toute la question. Compte tenu de ses spécificités, il est tout à fait loisible d'imaginer une paralysie rapide du système. Eluder le présent, en perfectionnant le mécanisme d'un ajournement bien helvétique, n'est-ce pas là en effet que réside le secret du don d'harmonie (Reszler, 1986, p. 73) ? C'est ainsi que du consensus en tant que mythe fondateur et idéal politique - celui qui permit la naissance de la nation et sa survie en garantissant la coexistence harmonieuse de diverses tendances - l'on passe à la notion de consensus pervertissant. Raffestin (1993, pp. 236-237), par ses propos, illustre parfaitement cette conception : "Produit d'un corporatisme ambiant (...), le consensus est encore un moyen d'assurer la tameuse stabilité car sa recherche ralentit évidemment tous les processus de décision et il empêche, par ailleurs, tout changement brusque. Enfin, le (/) consensus est une manière d'aplatir le relief politique et d'une certaine manière il rend difficile l'émergence d'autre chose." Ce qui fit le succès du système politique suisse pourrait donc bien causer sa perte dans des temps plus difficiles.

11. STRATÉGIES ET PRATIQUES MISES EN PLACE PAR LES COMMUNES DE SUISSE ROMANDE : RÉSULTATS

11.1. Prolégomènes

L'essentiel du module de recherche consacré aux stratégies repose sur une liste de 37 propositions, liste que nous avons soumise aux chefs du service financier, afin qu'ils indiquent celles d'entre elles qui ont été mises en oeuvre dans leur commune et, le cas échéant, qu'ils apprécient leur efficacité. Mais, avant d'aborder le vif du sujet, il nous a semblé important de donner quelques indications sur le contexte dans lequel se prend toute décision relative à l'implantation de nouvelles stratégies. Ainsi, nous nous sommes plus particulièrement intéressés à la personnalité des acteurs ayant favorisé le changement, aux priorités stratégiques fixées par les présidents d'exécutif confrontés à deux situations hypothétiques ainsi qu'à leur degré d'engagement dans la promotion d'une palette de quelques stratégies triées sur le volet. Enfin, pour conclure ce chapitre consacré à la présentation des résultats, on évoquera rapidement quelques-unes des pratiques mises en place dans les administrations romandes en vue de mieux analyser et maîtriser le processus budgétaire.

11.2. Les promoteurs du changement

L'éventail des moyens à disposition pour accroître la maîtrise du budget est, comme nous l'avons vu, particulièrement riche et varié. Mais, l'existence en soi de stratégies ne constitue nullement une garantie de bonne gestion des ressources publiques. Encore faut-il en effet que l'on se décide à les appliquer. Dans cette perspective, nous nous sommes interrogés sur la personnalité de celui ou de ceux qui, au cours des dernières années, avaient pris l'initiative de promouvoir le changement.

Interrogés à ce propos, les présidents d'exécutif sont plus de 80% à mettre l'accent sur le rôle déterminant ou prépondérant joué par les élus dans l'introduction de nouvelles stratégies. Un rôle équivalent entre fonctionnaires et élus n'est reconnu que dans 16% des cas (tableau 11-1). On nuancera cependant ces résultats en précisant que, dans les communes de moins de 5'000 habitants, ce pourcentage est inférieur à la moyenne alors que dans les autres il la dépasse largement, soit très exactement 22,2% pour les communes comptant de 5'000 à 9'999 habitants, 28,6% pour celles de 10'000 à 19'999 et 25,0% pour les collectivités locales de 20'000 résidents et plus. On notera que ces résultats sont malgré tout très conventionnels et qu'ils correspondent très largement à l'idée qu'on peut se faire d'un juste

fonctionnement des institutions démocratiques : les élus décident et les fonctionnaires administrent ! Tout au plus reconnaît-on à ces derniers un rôle de conseiller et c'est sans doute dans cette direction qu'il faut interpréter les pourcentages relatifs à l'équivalence des rôles. La situation semble dès lors très éloignée de celle décrite par Niskanen (1971) et ses partisans, situation qui, rappelons-le, est caractérisée par le pouvoir discrétionnaire démesuré dont bénéficieraient les bureaucrates. Lorsqu'on examine le fonctionnement réel de nos institutions locales, l'on peut cependant ressentir quelques doutes face à l'assertion du primat des élus dans la mise en oeuvre de nouvelles stratégies. Ne serait-il en effet pas plus logique et naturel de considérer que la solution esquissée pour résoudre un problème particulier - c'est-à-dire la stratégie - soit le fruit d'un processus dialectique se déroulant entre élus et fonctionnaires ? Certes, l'on peut s'interroger sur la manière dont les présidents d'exécutif ont interprété l'expression "prendre l'initiative". Cependant, si l'on se réfère à la définition rigoureuse de ce vocable telle qu'elle est offerte par le dictionnaire - "action de celui qui est le premier à proposer, entreprendre, organiser quelque chose" (Petit Robert) - l'on ne peut s'empêcher de penser que ce résultat de 80% couvre des situations en réalité fort diverses. Mise à part le fait qu'il est tout à fait possible que des élus aient effectivement été les initiateurs de nouvelles stratégies, l'on peut également imaginer qu'il y ait, parfois, un processus d'appropriation par les politiques des impulsions données par les fonctionnaires ou l'existence d'un accord tacite entre ces deux types d'acteurs quant aux rôles et attributions qu'il convient à chacun de montrer. Les apparences seraient ainsi sauvées.

Tableau 11-1 Statut des acteurs ayant pris l'initiative d'introduire de nouvelles stratégies au cours des années récentes, selon l'opinion des présidents d'exécutif

	Effectif	%
Les élus ont eu un rôle déterminant et décisif	85	54,5
Les élus ont eu un rôle prépondérant	40	25,6
Les élus et les fonctionnaires ont eu un rôle à peu près équivalent	25	15,6
Les fonctionnaires ont eu un rôle prépondérant	1	0,6
Les fonctionnaires ont eu un rôle déterminant et décisif	0	0,0
Sans opinion	5	3,2
TOTAL	156	100,0

11.3. Préférences et degré d'implication des présidents d'exécutif en matière stratégique

Dans un premier temps, il nous a semblé intéressant de mettre en évidence les choix et préférences des élus en ce qui concerne les orientations de la gestion financière. Dans ce dessein, nous les avons confrontés à deux situations hypothétiques - une augmentation durable des ressources (+10% du montant total des dépenses), respectivement une diminution (-10%) - et leur avons demandé la solution qu'ils privilégieraient parmi toutes celles qui leur étaient proposées. Les résultats figurent dans les tableaux 11-2 et 11-3.

Tableau 11-2 Augmentation durable des ressources communales : utilisation privilégiée par les présidents d'exécutif

	Effectif	%
Accroître ou relancer les programmes d'équipement	57	36,1
Améliorer l'entretien de l'infrastructure communale	43	27,2
Réduire les impôts communaux	33	20,9
Augmenter uniformément les ressources de tous les services	3	1,9
Augmenter les dépenses sociales	2	1,3
Réduire les taxes communales	1	0,6
Augmenter les ressources des services de base	1	0,6
Autre	9	5,7
Sans opinion	9	5,7
TOTAL	158	100,0

Tableau 11-3 *Diminution durable des ressources communales : réaction privilégiée par les présidents d'exécutif*

	Effectif	%
Différer ou abandonner des projets d'équipement	60	38,5
Augmenter les impôts communaux	36	23,1
Diminuer uniformément les ressources de tous les services	30	19,2
Augmenter les taxes communales	14	9,0
Réduire l'entretien de l'infrastructure communale	3	1,9
Diminuer les ressources des services de base	2	1,3
Réduire les dépenses sociales	2	1,3
Autre	3	1,9
Sans opinion	6	3,8
TOTAL	156	100,0

On constate que si une augmentation durable des ressources budgétaires devait survenir, la majorité des présidents souhaiterait en priorité accroître ou relancer les programmes d'équipement, améliorer l'entretien de l'infrastructure communale et réduire les impôts communaux. Quant aux autres propositions, elles ne recueillent, si l'on excepte les "sans opinions", que 10% des suffrages.

Si, en revanche, leur commune devait souffrir d'une diminution de revenus, les présidents privilégieraient majoritairement la suspension momentanée ou l'abandon des projets d'équipement, l'augmentation des impôts communaux et la diminution uniforme des ressources de tous les services. On voit que les deux premières propositions coïncident avec celles qui ont été retenues dans le cas où une augmentation des ressources était envisagée, ce qui n'est en revanche pas le cas de la troisième solution. Il n'y a donc pas symétrie de jugement ! Fait étonnant : pourquoi près de 23% des présidents évoquent-ils un accroissement des impôts en cas de difficultés permanentes alors que, si l'on en croit les résultats du tableau 11-4, leur marge de manoeuvre en matière fiscale est, somme toute, relativement limitée ?

Tableau 11-4 *Appréciation des présidents d'exécutif sur les taux d'imposition pratiqués dans leurs communes*

Taux d'imposition	Effectif	%
Trop élevés	43	27,7
A leur juste niveau	102	65,8
Trop faibles	10	6,5
TOTAL	155	100,0

Une fois les choix et préférences des élus identifiés, nous souhaitons recueillir des informations plus précises quant à leur engagement effectif sur le terrain. Comment, en effet, concrétisent-ils leurs préférences ? Quelles sont les stratégies auxquelles ils sont sensibles ou, au contraire, insensibles ? Pour le savoir, nous leur avons proposé un choix de 12 stratégies pour la promotion desquelles nous voulions savoir s'ils s'étaient impliqués activement ou non.

En examinant les résultats (tableau 11-5), on constate que près de 60% des présidents d'exécutif se sont globalement engagés pour la promotion des stratégies proposées. Certes, cela ne signifie pas que les efforts entrepris ont automatiquement débouché sur l'adoption de l'une ou l'autre des options défendues. Néanmoins, ce bon score témoigne de l'ouverture d'esprit des élus et de leur réel intérêt pour la gestion et la maîtrise des affaires publiques. L'on peut cependant envisager que ce résultat soit quelque peu surestimé, dans la mesure où les élus ont un intérêt évident à se présenter sous leurs meilleures apparences.

Parmi les stratégies proposées, il en est certaines qui recueillent plus de suffrages que d'autres. Trois propositions dépassent le cap des 70%, soit le renforcement de la coopération intercommunale, la rémunération et la promotion au mérite et la mise en place d'un véritable système de comptabilité analytique. Ceci nous semble être un signe encourageant du changement de culture organisationnelle qui est en train de s'opérer dans les administrations publiques. A l'aube du 21^e siècle, les élus locaux prennent conscience qu'il n'est plus ni économiquement supportable ni socialement indispensable que chaque collectivité offre à ses citoyens une palette de services aussi vaste que variée. Le potentiel offert par la collaboration et le

Tableau 11-5 Degré d'implication des présidents d'exécutif dans l'introduction de quelques stratégies

S'est engagé en faveur de l'introduction des stratégies suivantes :	Oui		Non		Sans opinion		TOTAL	
	Effectif	%	Effectif	%	Effectif	%	Effectif	%
Renforcer la coopération intercommunale, même si la commune doit pour cela abandonner une partie de son autonomie	122	79,2	27	17,5	5	3,2	154	100,0
Fonder les rémunérations et les promotions sur le mérite plutôt que sur l'ancienneté	113	74,3	28	18,4	11	7,2	152	100,0
Mettre en place une véritable comptabilité analytique de façon à connaître le coût réel des services offerts par la commune	107	70,9	36	23,8	8	5,3	151	100,0
Dans la phase de préparation du budget, consacrer plus de temps à l'analyse des demandes provenant des services et introduire une procédure de sélection plus rigoureuse	108	69,3	36	23,5	11	7,2	153	100,0
Mettre en place un contrôle de gestion (ce qui implique la fixation d'objectifs et le contrôle de leur réalisation par l'intermédiaire d'un tableau de bord)	102	65,7	39	25,8	10	6,8	151	100,0
Remettre en question périodiquement, par exemple tous les quatre ou cinq ans, la totalité du budget de chaque office et non uniquement l'accroissement par rapport à l'exercice précédent, afin de découvrir les crédits qui figurent au budget par inertie (principe du budget base zéro)	102	66,7	41	26,8	10	6,5	153	100,0
Recourir davantage à la sous-traitance (confier certaines tâches communales à des entreprises privées)	98	64,5	47	30,9	7	4,6	152	100,0
Chaque fois que cela est possible, mettre en concurrence les services de la commune avec les entreprises privées et confier la tâche à celui qui propose le meilleur service au prix le plus bas	83	54,6	58	38,2	11	7,2	152	100,0
Faire davantage appel au volontariat, au bénévolat et aux mouvements associatifs	75	49,7	61	40,4	15	9,9	151	100,0
Fixer un plafond à la croissance annuelle des dépenses (par exemple, le taux de renchérissement plus un pourcentage de croissance réelle à définir)	64	43,0	73	49,0	12	6,1	149	100,0
Faire appel à un consultant, lui donner pour mandat d'analyser le fonctionnement de l'administration communale et de proposer des mesures permettant à la commune de fournir les mêmes prestations à moindre coût	46	30,3	92	60,5	14	9,2	152	100,0
Introduire un blocage du personnel communal, les besoins nouveaux devant être satisfaits par la mobilité interne	42	27,6	102	67,1	8	5,3	152	100,0
TOTAL	1060	58,2	640	35,1	122	6,7	1822	100,0

développement subséquent de synergies se voit de plus en plus reconnu¹. Le mythe du local, comme forme supérieure d'organisation politique, sociale et économique, commence donc à s'effriter, ce qui remet en cause des pratiques politiques séculaires particulièrement bien enracinées en Suisse. Quant à la promotion du salaire au mérite, relevons que, aussi discutable soit-elle, elle a au moins l'avantage de remettre en question l'une des pierres angulaires de la fonction publique, à savoir le statut de ses collaborateurs. On peut y voir une volonté de distanciation face à des pratiques administratives implantées de longue date et longtemps jugées comme indéradicables. De manière analogue, l'intérêt éprouvé pour la comptabilité analytique, afin notamment de connaître le coût réel des services offerts, constitue, à notre sens, un indice du changement spectaculaire qui est en train de toucher les pratiques budgétaires. Pendant les années d'expansion, nombreuses furent les communes qui se contentèrent de transformer en dépenses leurs recettes fiscales², et ce sans se préoccuper du coût des prestations et des moyens susceptibles de le baisser. Or, il semble désormais que cette ère soit révolue ou en voie de l'être.

Parmi les stratégies ayant le moins retenu l'attention (moins de 50%), on trouve une promotion plus intense du bénévolat, la fixation d'un plafond à la croissance annuelle des dépenses, le recours à des consultants externes et le blocage du personnel communal. Le fait que les présidents ne s'engagent pas activement en faveur du bénévolat laisse supposer qu'ils aient connaissance des difficultés engendrées par la mise en oeuvre de cette option. Nous avons vu en effet, au chapitre 5, que le potentiel d'économies offert par le bénévolat était souvent surestimé, notamment parce que les frais d'accompagnement ne sont pas évalués. Par ailleurs, le bénévolat ne remplacerait pas l'action sociale. Tout au plus il la stimulerait ou la compléterait. Quant aux mesures qui consistent à fixer un plafond à la croissance des dépenses et à bloquer le personnel, il n'est pas étonnant qu'elles recueillent si peu de suffrages. La première a un caractère technique qui la fait plus ressembler à une pratique qu'à une stratégie et la seconde - la seule des stratégies proposées qui vise directement une diminution des dépenses - n'est pas vraiment populaire à défendre. En revanche, l'on peut regretter qu'ils soient si nombreux à vouloir se passer des conseils de consultants externes. Un oeil neuf est souvent en mesure de mettre le doigt très rapidement sur les sources de dysfonctionnement d'une

¹ S'inscrivent dans cette mouvance les efforts entrepris pour réaliser l'espace du Mittelland ou pour créer, dans le canton de Fribourg, une entité intermédiaire entre le canton et la commune.

² Clairement, cela signifie que la fiscalité n'est pas déterminée par les besoins à remplir mais que, bien au contraire, c'est elle qui conditionne le volume des dépenses. Pour une illustration économétrique, voir Manzini et Zanin-Nejadan (1991).

organisation. Il est vrai cependant que les expertises déjà réalisées dans les administrations helvétiques ont laissé, compte tenu de la timidité de leurs résultats et des remous qu'elles suscitèrent, des impressions plutôt mitigées. Dès lors, il peut sembler à d'aucuns plus prudent et plus économique de ne s'adresser à des consultants que pour résoudre des problèmes ponctuels.

11.4. Degré d'utilisation des stratégies et appréciation de leur efficacité par les chefs du service financier

En interrogeant les présidents d'exécutif, nous sommes parvenus à identifier quelques-unes de leurs priorités en matière de gestion budgétaire ainsi que leurs comportements face à la promotion d'un petit choix de stratégies retenues. Mais, pour que la réalité change durablement, il ne suffit évidemment pas que les élus aient des idées et qu'ils prétendent s'engager pour les défendre. Il faut encore que ces dispositions dépassent le stade du simple discours pour aboutir à une décision puis à une mise en oeuvre concrète, ce qui nécessite la conjonction de plusieurs facteurs (nécessité objective d'entreprendre quelque chose, intérêt des partenaires politiques, assurance de la coopération des fonctionnaires, etc.).

Afin de dresser un tableau plus complet de la réalité, il a paru judicieux de tirer un bilan des stratégies qui avaient effectivement fait l'objet d'une application dans les collectivités locales de Suisse romande. Dans ce dessein, les 37 stratégies abordées au chapitre 5 ont été proposées aux chefs du service financier. Nous souhaitons savoir lesquelles d'entre elles avaient été utilisées dans leurs communes et, le cas échéant, comment ils en appréciaient l'efficacité. Quatre possibilités leur étaient ainsi offertes, soit :

- effet nul ou négligeable (1);
- effet peu important (2);
- effet important (3);
- effet très important (4).

Grâce aux réponses fournies, l'on a été en mesure de calculer l'effet moyen des stratégies appliquées. En ce qui concerne les pourcentages d'application, on relèvera que ceux-ci sont légèrement sous-estimés, ce fait s'expliquant par la formulation un peu maladroite de la question. La conception du questionnaire fut telle qu'il ne nous est malheureusement pas possible d'établir une distinction entre les interviewés qui ont effectivement appliqué une stratégie mais n'ont pas d'opinion

sur ses effets et ceux qui n'ont pas d'opinion tout court. Dans le doute, nous avons donc préféré ne considérer que les réponses dans lesquelles une estimation de l'efficacité - c'est-à-dire une opinion - était exprimée³. Par ailleurs, on relèvera que dans les communes où une stratégie n'a pas été mise en oeuvre, les personnes interrogées avaient le choix entre ne rien répondre ou l'option "stratégie inapplicable". De manière analogue, on ne peut différencier ceux qui n'ont pas répondu parce que la stratégie n'a pas été appliquée dans leur commune et ceux qui n'ont pas donné de réponse parce que la question leur importait peu. Ceci est regrettable, nous le concédons, mais moins grave que dans le cas précédent.

Commençons par examiner les résultats par type de stratégies ! Lorsqu'on prend connaissance du tableau 11-6, deux remarques viennent immédiatement à l'esprit : la première concerne les pourcentages élevés d'application des stratégies; la seconde a trait au faible impact qui leur est attribué. Avec 2,4, le maximum se situe entre 2 (effet peu important) et 3 (effet important).

Tableau 11-6 Application des stratégies par type et effet moyen estimé

Stratégies par type	Effet moyen	% d'application
Stratégies visant à accroître le maîtrise du processus budgétaire	2,4	65,2
Stratégies visant à agir sur l'environnement	2,3	76,7
Stratégies visant à une augmentation de la productivité	2,1	66,4
Stratégies visant une diminution des dépenses	1,9	31,8
Stratégies visant une augmentation des ressources	1,8	59,1
Stratégies concernant les modes de fourniture des services	1,8	56,3
TOTAL	2,0	61,9

Le pourcentage élevé de communes appliquant les stratégies proposées constitue, à nos yeux, un signe encourageant. Cela démontre, en effet, que les communes de Suisse romande ont la volonté et la capacité de modifier la manière dont elles gèrent les fonds qui leur ont été confiés, et cela même sans être confrontées à des difficultés budgétaires majeures. C'est là une attitude extrêmement saine. En effet, même si cela peut paraître paradoxal, on remarquera qu'il est toujours beaucoup

³ Remarquons cependant que les réponses "sans opinion" ne représentent, en moyenne, que 5,1% de l'effectif.

plus difficile de changer en période d'austérité budgétaire. Tout simplement parce que tout processus d'innovation nécessite, pour réussir, du temps, de l'argent⁴ et de la souplesse, notamment de la part du personnel. Or, ces conditions ne sont jamais réunies dans une situation de crise. A l'inverse, lorsque tout va bien, la pression n'est souvent pas assez importante pour que les autorités prennent de nouvelles initiatives.

Quant aux faibles scores accordés aux stratégies, ils suscitent, dans un premier temps, plus d'interrogations que de commentaires :

- les stratégies seraient-elles moins efficaces que ce qu'on en escompte au niveau théorique ?
- seraient-elles, au contraire, bonnes mais mal utilisées ou mal comprises ?
- un certain nombre de contingences pratiques empêcherait-il qu'elles ne déploient pleinement leurs effets ?

Il est bien évidemment malaisé de répondre à ces questions. Néanmoins, l'examen du classement relatif des types de stratégies est susceptible de nous fournir quelques indications.

Fait étonnant : ce sont les types de stratégies les plus fréquemment employés qui se voient conférer la plus grande efficacité. Comment interpréter un tel résultat ? On peut, dans un premier temps, avancer deux types d'explication :

- certaines communes n'appliqueraient que les stratégies qu'elles jugent, a priori, efficaces;
- d'autres voudraient croire que ce qu'elles ont fait est efficient, ce qui signifierait qu'il y ait, consciemment ou non, construction a posteriori d'une supposée efficacité.

Un effet de mode pourrait éventuellement venir renforcer cette dernière tendance. En effet, plus les communes se savent nombreuses à utiliser une stratégie, plus elles s'imaginent qu'elle est forcément efficace.

⁴ Il convient de disposer d'argent pour, par exemple, initier des études-pilotes dont les résultats sont, par nature, hasardeux, vaincre la résistance du personnel en offrant des contreparties monétaires, etc.

On peut également envisager un phénomène de diffusion du savoir et des savoir-faire. Des communes qui utilisent une stratégie donnée, relevons que certaines le font depuis plus longtemps que d'autres. Parmi les premières, il est vraisemblable que certaines aient commis des erreurs, notamment lors de la phase d'introduction. Néanmoins, si elles continuent à l'appliquer, c'est qu'elles sont parvenues à tirer les enseignements du passé et à prendre les mesures correctives qui s'imposaient. L'on peut donc avancer l'hypothèse que plus le nombre de communes employant une stratégie est élevé, plus celles qui affichent une longue expérience peuvent faire profiter les autres des connaissances acquises jusqu'ici.

Autre constatation intéressante : ce sont les types de stratégies que l'on pourrait qualifier de "classiques" - soit les stratégies visant une augmentation des ressources, respectivement une diminution des dépenses - qui se voient dotés de l'impact le plus faible. A l'opposé, les stratégies destinées à accroître la maîtrise du processus budgétaire sont considérées comme les plus efficaces. Si l'on interprète les faits de manière positive, l'on y verra un signe encourageant. En effet, cela pourrait signifier que les collectivités locales éprouvent le besoin d'améliorer durablement leur situation, en adoptant de "nouveaux" modèles de gestion plutôt qu'en recourant aux "grosses ficelles". Si l'on est un peu moins optimiste, l'on ne pourra s'empêcher de penser que le classement relatif des stratégies est largement influencé par le contexte financier qui prévalait lorsque l'enquête a été réalisée. On rappellera en effet que très rares étaient les communes confrontées à de véritables difficultés budgétaires. En conséquence, l'on peut subodorer qu'une commune qui souhaite innover mais qui n'est pas contrainte à le faire de manière urgente, trouvera, dans l'application de stratégies destinées à renforcer la maîtrise du processus budgétaire, un terrain d'exercices privilégié. Le fait que les types de stratégies les mieux cotés, après celui qui consiste à accroître la maîtrise du processus budgétaire, soient d'une part celui qui inclut les stratégies visant à agir sur l'environnement et, d'autre part, celui qui comprend les stratégies destinées à augmenter la productivité, vient corroborer cette impression. En effet, force est de constater que tous présentent un certain nombre de caractéristiques, caractéristiques qui peuvent avoir joué un rôle prépondérant lorsqu'il s'est agi de désigner ce qui allait être fait. Nous retiendrons, par exemple, les facteurs suivants :

- aucune des stratégies figurant dans les types les mieux classés ne fait allusion à de l'argent. Il n'y a donc pas de lien de causalité clair et aisément identifiable entre la mesure et ses éventuelles répercussions financières;

- en invoquant la notion de progrès (progrès dans la gestion et la production, évolution de l'environnement), la défense de telles mesures est facile à légitimer;
- une grande partie de ces mesures peut être réalisée "à l'interne", ce qui offre l'opportunité de pouvoir les moduler en fonction des besoins et des résistances.

Il en résulte que les stratégies appartenant à ces trois types sont peut-être moins "visibles" que les autres. Dès lors, l'on peut supputer que le consensus politique qui débouche sur leur adoption est plus facilement réalisable, que leur mise en oeuvre suscite moins de remous, tant de la part des fonctionnaires que de celle du public, et, enfin, que leur succès ou leur insuccès est moins remarqué. Quant aux autres types de stratégies, il apparaît clairement que leur application est jonchée d'obstacles. Ainsi, dans un climat budgétaire relativement serein, personne ne souhaite défendre un principe tel que celui de la diminution des dépenses. En ce qui concerne l'augmentation des ressources, notons que cette option est largement préférentielle par la crise de confiance éprouvée à l'égard de l'Etat-providence. Quant aux mesures relatives à la fourniture des services publics, il faut bien admettre qu'elles remettent sérieusement en question le mode de fonctionnement traditionnel de l'Etat et qu'elles déboucheraient inévitablement sur une diminution des effectifs du secteur public. Pourtant, en cas de réelles difficultés budgétaires, il n'y a pas de raisons de croire que ces stratégies soient moins efficaces que les autres. Si l'on suit le raisonnement développé ci-dessus, ce qui implique que l'on admette l'hypothèse en vertu de laquelle le choix d'une stratégie ou d'une combinaison de stratégies serait largement tributaire du contexte économique et financier, l'on ne peut s'empêcher de penser que l'efficacité des stratégies n'est peut-être pas évaluée de manière très rigoureuse. En effet, lors de difficultés budgétaires réelles, il est impératif, pour ne pas dire vital, que les mesures introduites portent des fruits. En revanche, lorsque le climat est plus serein, la pression exercée est moins forte et l'incitation à analyser les résultats, de manière sérieuse et professionnelle (en établissant, par exemple, des indicateurs propres à mesurer les progrès réalisés), est peut-être moins grande. Enfin - et ce sera notre dernière hypothèse - l'on peut se demander si une stratégie mise en oeuvre avec plus de légèreté - tout simplement parce qu'il n'y a pas urgence - ne produit pas forcément de moins bons résultats ?

A présent, examinons les résultats par stratégie. Ceux-ci sont présentés au tableau 11-7, classés par ordre décroissant d'efficacité. A ce propos, relevons qu'il n'est pas dans notre projet de les aborder tous de manière détaillée. Ce serait en effet

Tableau 11-7 Application des stratégies et effet estimé

Ensemble des communes de Suisse romande				
Types de stratégies	Effet moyen	Stratégies appliquées	Stratégies non applicables	Sans réponse, sans opinion ^{e)}
		%	%	%
Examen rigoureux des demandes des services	2,7	89,1	5,2	5,7
Recherche de meilleures conditions d'achat	2,6	89,1	6,3	4,6
Amélioration de la gestion de la trésorerie	2,5	86,6	5,7	7,5
Remise en question périodique de la totalité du budget	2,4	66,1	20,1	13,8
Implantation de nouvelles activités économiques	2,4	83,3	10,3	6,3
Mise en place d'un contrôle de gestion	2,3	60,9	16,4	20,7
Introduction de technologies pour économiser du personnel	2,3	77,0	17,2	5,7
Augmentation de la productivité par une meilleure gestion	2,2	79,9	10,3	9,8
Mise en place d'une comptabilité analytique	2,2	59,8	25,9	14,4
Augmentation des impôts	2,2	55,7	30,5	13,8
Stabilisation ou augmentation de la population	2,2	70,1	19,0	10,9
Blocage du personnel	2,1	62,6	27,6	9,8
Mise en concurrence avec des entreprises privées	2,1	52,3	37,4	10,3
Rémunération au mérite	2,1	61,5	27,0	11,5
Augmentation des taxes	2,0	66,1	22,4	11,5
Participation à des syndicats intercommunaux	2,0	66,7	23,0	10,3
Fixation d'un plafond à la croissance des dépenses	2,0	50,0	33,9	16,1
Sous-traitance à des entreprises privées	1,9	68,4	20,7	10,9
Augmentation de la dette	1,9	46,9	37,4	13,8
Étalement des amortissements	1,9	64,4	21,8	13,8
Diminution des crédits de certains services	1,9	67,8	19,0	13,2
Réduction des dépenses d'équipement	1,7	69,0	18,4	12,6
Diminution des frais généraux	1,7	75,9	13,2	10,9
Appel à un consultant externe	1,7	47,1	30,5	22,4
Développement du bénévolat ou intervention des associations	1,7	58,0	27,0	14,9
Diminution des crédits de tous les services	1,7	59,2	25,3	15,5
Augmentation du prix des prestations facturées aux usagers	1,6	71,8	17,2	10,9
Utilisation plus intensive des services et équipements payants	1,6	63,2	23,8	13,2
Diminution des dépenses d'entretien du patrimoine	1,6	65,5	22,4	12,1
Vente de biens ou d'écrits	1,5	54,0	31,6	14,4
Sous-traitance à d'autres collectivités publiques	1,5	47,1	39,7	13,2
Réport de paiements	1,5	39,1	47,1	13,8
Blocage des salaires	1,5	36,2	50,0	13,8
Contributions supplémentaires demandées à d'autres communes	1,5	54,0	33,3	12,6
Participation à des sociétés d'économie mixte	1,4	45,4	35,1	19,5
Réduction du personnel	1,4	38,5	47,1	14,4
Suppression ou diminution de certains services	1,3	37,9	48,3	13,8

e) L'effectif total est égal à 174. Le total des pourcentages en ligne est équivalent à 100%. La catégorie "sans réponse" comprend les réponses des chefs de service financier dont la commune n'a pas appliqué la stratégie, sans pour autant qu'ils la jugent comme étant inapplicable.

beaucoup trop long et fastidieux. Nous nous contenterons donc de mettre en évidence quelques-uns des faits les plus saillants.

Le tableau 11-7 dresse un portrait un peu plus nuancé de la réalité. Ainsi, sur les quatorze stratégies qui se voient accorder un impact supérieur à la moyenne (2,0), on en trouve trois qui font partie du type "stratégies visant une diminution des dépenses" (soit, recherche de meilleures conditions d'achat, amélioration de la gestion de la trésorerie et blocage du personnel), une qui appartient aux "stratégies visant une augmentation des ressources" (augmentation des impôts) et une relevant du type "stratégies concernant les modes de fourniture" (mise en concurrence avec des entreprises privées). Tous les types de stratégies sont donc représentés dans le peloton de tête. Cependant, on relèvera que seules trois de ces stratégies présentent un score équivalent ou supérieur à 2,5. Il s'avère également que ce sont les stratégies les plus appliquées (pourcentages d'application supérieurs à 85%).

La stratégie la mieux positionnée est celle qui consiste, dans la phase de préparation du budget, à consacrer plus de temps à l'analyse des demandes provenant des services et à introduire une procédure de sélection plus rigoureuse. Ceci semble tellement aller de soi qu'on peut se demander comment font les autres. Plus sérieusement, le fait que 5,2% des chefs du service financier la jugent inapplicable met l'accent sur l'une des principales difficultés de l'enquête, laquelle réside dans l'impossibilité que nous avons d'appréhender la zone d'ombre générée par la multiplicité et la variété des interprétations⁵. Comment, en effet, les personnes interrogées ont-elles compris les stratégies qui leur étaient proposées ? Comment apprécient-elles l'usage qui en est fait ? Comment s'accrochent-elles de la marge, inévitable, qui existe entre la théorie et la pratique ? Dans cette perspective, l'on peut se demander si les 5,2% des fonctionnaires qui jugent la stratégie inutilisable ne se font pas une idée trop exigeante sur la manière dont la mesure devrait être actionnée pour atteindre pleinement ses objectifs. Est-il en effet raisonnable d'admettre que dans près de 90% des communes les demandes sont examinées à la loupe et qu'une véritable sélection est opérée ? Ou n'existe-t-il pas quelques fonctionnaires - pas forcément nombreux - qui prennent certaines libertés en assimilant la vague prise en compte d'un principe avec l'application rigoureuse et méthodique d'une stratégie ? Dans ce cas-là, la pratique ne consisterait-elle pas à n'examiner que les demandes dépassant ce qui est considéré comme recevable

⁵ L'inapplicabilité d'une stratégie est un concept extrêmement relatif. En effet, toutes les stratégies proposées sont, du moins en théorie, utilisables. Si elles devaient ne pas l'être, ce serait essentiellement pour des raisons pratiques (politiquement non défendables, faible acceptabilité sociale, conditions financières non réunies, etc.).

plutôt que l'ensemble des demandes ? Par ailleurs, comment expliquer qu'une stratégie sérieusement mise en oeuvre ne produise qu'un effet moyen considéré comme peu important ? Certes, nous n'oublions pas que la marge discrétionnaire des communes est parfois étroite, de nombreux postes figurant au budget étant soit incompressibles, soit intouchables, voire les deux simultanément. Ceci étant une donnée de base sur laquelle il est difficile d'agir, il serait cependant préférable de n'apprécier l'efficacité de la stratégie que là où elle peut véritablement opérer.

De manière analogue, on peut éprouver quelque étonnement face au fait que 66% des communes remettent en question périodiquement, par exemple tous les quatre ans, la totalité du budget de chaque office et non uniquement l'accroissement par rapport à l'exercice précédent, afin de découvrir les crédits qui figurent au budget par inertie (principe du budget base zéro)⁶. Cela suscite de nombreuses interrogations. Par exemple :

- s'agit-il d'un voeu pieux ?
- est-ce vraiment la méthode du budget base zéro qui est appliquée - ce qui paraît difficilement concevable - ou adapte-t-on sa philosophie aux contingences de la pratique ?
- le cas échéant, sont-ce bien les principes du budget base zéro qui sont mis en oeuvre ou ne les confond-on pas avec la technique du budget optionnel ?

Autre résultat qui atteste, selon nous, d'une interprétation un peu abusive de la réalité : en 1990, plus de 60% des communes ayant participé à l'enquête auraient mis en oeuvre un système de rémunération au mérite. Cela dépasse bien évidemment tout ce que le plus optimiste des défenseurs de ce système aurait pu imaginer !

Concédons que ces quelques remarques jettent un peu d'ombre sur le sérieux, supposé, avec lequel seraient entreprises des démarches visant à mieux maîtriser la gestion des fonds publics. Il est cependant des résultats un peu plus encourageants. Ainsi, on constate que 61% des communes ont mis en place un contrôle de gestion et que 60% ont introduit un système de comptabilité analytique. Ces pourcentages similaires témoignent d'une réelle cohérence dans les démarches entreprises, puisque les deux stratégies en question relèvent de la politique d'information. Dès lors, on peut supputer que les communes, désireuses d'améliorer la qualité du

⁶ Il s'agit là de la formulation exacte de la stratégie.

processus décisionnel en améliorant leur système de mesure et de contrôle, aient agi globalement, donc radicalement. On relèvera encore que tant le contrôle de gestion que la comptabilité analytique constituent des outils particulièrement utiles pour examiner rigoureusement les demandes formulées par les services et pour traquer les postes figurant au budget par inertie : le premier parce qu'il permet de s'assurer de la mobilisation efficace des ressources compte tenu des orientations stratégiques et des objectifs courants retenus; le second parce qu'il donne des informations sur le coût des prestations fournies. A ce titre, le décalage entre les pourcentages de communes ayant mis sur pied un contrôle de gestion et une comptabilité analytique (environ 60%) et les pourcentages de collectivités locales examinant rigoureusement les demandes émanant des services et remettant en cause périodiquement la totalité du budget (près de 90%) est inquiétant.

En ce qui concerne les stratégies les plus mal positionnées, on relèvera que huit d'entre elles se voient attribuer une efficacité moyenne équivalente ou inférieure à 1,5. Que des stratégies comme le report de paiement - qui tient plus du funambulisme comptable que de la mesure sérieuse - ou la vente de biens ou d'actifs - qui ressemble plus à une mesure de sauvetage, de surcroît limitée, qu'à la solution d'un problème - ne recueillent que des scores médiocres, rien d'étonnant à cela. Par ailleurs, le mauvais classement de mesures telles que la sous-traitance à d'autres collectivités publiques ou la participation à des sociétés d'économie mixte ne fait, à notre avis, qu'illustrer le peu de succès remporté par le type de stratégies visant à réformer les modes de fourniture du secteur public. Quant à la stratégie qui consiste à demander des contributions supplémentaires à d'autres communes pour financer des prestations dont profitent leurs habitants, on peut supposer qu'elle est pénalisée par la forte proportion de communes de petite taille. A ce propos, on rappellera que sur la population de plus de 200 communes considérée par l'enquête, seuls 10% comptaient plus de 10'000 habitants. Or, les problèmes des externalités et de leur financement concernent prioritairement les grandes villes qui jouent le rôle de centre régional.

En revanche, le résultat relatif au blocage des salaires est beaucoup plus surprenant. On notera également que c'est la stratégie qui est la plus massivement jugée comme étant irrecevable (50%). Or, avec la crise actuelle des finances publiques et la remise en question du statut de la fonction publique, il faut bien admettre que c'est une idée qui ne fait plus peur à grand monde. Cela prouve que l'opinion que l'on peut éprouver à l'égard d'une stratégie évolue rapidement en fonction du contexte économique et financier.

Les deux mesures les plus mal placées sont la diminution du personnel et la suppression de certains services ou la diminution des prestations fournies. Or, l'on observe que ce sont les deux seules mesures qui évoquent clairement des coupes budgétaires drastiques et irréversibles. Serait-ce qu'on éprouve quelques états d'âme, dans le secteur public, à trancher dans le vif ? Pourtant, même dans un climat budgétaire au beau fixe, il peut s'avérer salutaire de diminuer ou de supprimer certains services (par exemple en évinçant définitivement certains postes figurant au budget par inertie !). Heureusement, deux résultats viennent tempérer ce constat quelque peu polémique :

- 68% des communes procèdent à des diminutions de crédits en défaveur de certains services, soit ceux estimés les moins prioritaires, avec un impact avoué de 1,9;
- et 60% appliquent des réductions proportionnelles à tous les services (efficacité reconnue : 1,7).

Cela tendrait à prouver que l'on est capable, au sein des administrations publiques, premièrement d'opérer des coupes, deuxièmement de les exécuter de manière sélective alors qu'il est normalement beaucoup plus simple de prendre des mesures qui touchent également chaque service⁷. Une remarque encore : d'aucuns pourront s'étonner de la différence de résultats - tant en ce qui concerne les pourcentages d'application que les appréciations de l'effet - existant entre la mesure destinée à diminuer les crédits de certains services et celle qui consiste à supprimer des services ou à baisser les prestations offertes. Ce n'est certes pas la même mesure puisqu'une fois on taille en amont et l'autre en aval. Cependant, la baisse de crédits supportée par un service administratif peut déboucher sur une diminution ou un abandon des prestations à disposition des citoyens. On remarquera cependant qu'entre l'une et l'autre, un décalage temporel prend place. Par ailleurs, lorsque les autorités décident d'appliquer la première mesure, elles tablent généralement sur l'existence d'un potentiel d'amélioration de la productivité.

Autre résultat intéressant : si dans les communes on considère l'accroissement des impôts comme plus efficace, on lui préfère néanmoins l'augmentation des taxes (66,1% d'application contre 55,7%). Ceci semble confirmer ce que nous supposons

⁷ Les coupes linéaires suscitent généralement moins de conflits.

dans le chapitre 5, à savoir qu'il serait plus facile de mettre en œuvre une élévation des taxes plutôt que des impôts. Trois raisons avaient été avancées :

- la contre-prestation offerte par l'Etat débouche généralement sur un avantage identifiable. Dans ces conditions, il est plus difficile de contester la taxe;
- dans certains cas, il est possible d'échapper au paiement de la taxe;
- le fardeau de la charge peut sembler plus dilué, car les montants sont souvent faibles et payés à plusieurs reprises.

L'inconvénient de la taxe est qu'elle n'est pas très sociale, puisque chacun paye certes en fonction de sa consommation mais indépendamment de ses moyens financiers. D'un autre côté, une taxe bien calculée a le mérite de signaler clairement aux citoyens-consommateurs le prix de la prestation fournie et lutte contre cette croyance, largement partagée, que tout ce à quoi l'Etat donne droit est gratuit. Dans cette perspective, l'on pourrait se demander s'il ne serait pas préférable de faire payer le plus souvent possible les citoyens, quitte à opérer une redistribution via les impôts ou le versement de subventions directes (par exemple, remise de bons). Notons qu'en permettant d'établir une distinction plus nette entre les différents objectifs de l'Etat - offrir une prestation d'une part et opérer une certaine redistribution d'autre part - une telle démarche aurait l'avantage de rendre le système plus simple et plus transparent.

Afin d'affiner l'analyse, il nous a semblé intéressant de désagréger les résultats selon la taille des communes. Voyons si nous pouvons en tirer quelques indications. En examinant les résultats présentés au tableau 11-8, ce qui frappe le plus l'attention c'est, mis à part quelques exceptions, la reconnaissance d'une efficacité plus élevée accordée à chacune des stratégies par les communes de plus grande taille (catégorie comptant de 10'000 à 19'999 habitants et catégorie incluant les communes de 20'000 habitants et plus), et ce quel que soit le pourcentage

Tableau 11-8 Application des stratégies et effet estimé, par classe d'habitants

Types de stratégies	CH romande		Moins de 2'000 hab.		De 2'000 à 4'999		De 5'000 à 9'999		De 10'000 à 19'999		20'000 hab. et plus	
	Indice	%	Indice	%	Indice	%	Indice	%	Indice	%	Indice	%
Examen rigoureux des demandes des services	2,7	89,1	2,5	91,1	2,6	84,9	2,8	86,4	3,4	100,0	3,1	90,0
Recherche de meilleures conditions d'achat	2,6	89,1	2,6	91,1	2,4	84,9	2,6	81,8	3,2	100,0	2,7	100,0
Amélioration de la gestion de la trésorerie	2,5	86,6	2,4	91,1	2,3	81,1	2,5	77,3	2,9	100,0	2,9	90,0
Réponse en question périodique de la totalité du budget	2,4	86,1	2,3	89,6	2,5	89,8	2,1	77,3	3,4	90,0	2,4	90,0
Implantation de nouvelles activités économiques	2,4	83,3	2,3	77,2	2,3	90,6	2,2	77,3	3,1	90,0	2,7	100,0
Mise en place d'un contrôle de gestion	2,3	80,9	2,2	55,7	2,4	69,3	2,0	54,5	2,4	70,0	2,3	60,0
Introduction de technologies pour économiser du personnel	2,3	77,0	2,2	72,2	2,3	76,5	2,4	90,9	2,7	100,0	2,4	70,0
Augmentation de la productivité par une meilleure gestion	2,2	79,9	2,0	79,7	2,4	79,2	2,3	72,7	2,7	90,0	2,6	90,0
Mise en place d'une comptabilité analytique	2,2	59,6	2,2	57,0	2,3	56,6	1,9	69,2	2,4	70,0	2,6	70,0
Augmentation des impôts	2,2	55,7	2,3	63,3	2,0	56,6	2,1	50,0	2,7	30,0	3,0	30,0
Stabilisation ou augmentation de la population	2,2	70,1	2,2	65,6	2,2	73,6	2,2	77,3	2,6	70,0	2,3	70,0
Blocage du personnel	2,1	62,6	1,8	54,4	2,1	64,2	2,3	64,2	2,9	90,0	2,6	80,0
Mise en concurrence avec des entreprises privées	2,1	52,3	2,2	49,4	2,1	58,5	1,6	59,1	1,5	20,0	2,0	60,0
Rémunération au mérite	2,1	61,5	2,0	57,0	2,0	64,2	2,1	68,2	2,6	80,0	1,6	50,0
Augmentation des taxes	2,0	66,1	2,2	72,2	1,9	64,2	1,6	63,6	1,7	30,0	2,3	70,0
Participation à des syndicats intercommunaux	2,0	86,7	2,0	70,9	2,0	64,2	1,9	50,0	2,3	86,0	2,1	70,0
Fixation d'un plafond à la croissance des dépenses	2,0	50,0	1,7	44,3	1,6	47,2	2,4	50,0	2,6	90,0	2,9	70,0
Sous-traitance à des entreprises privées	1,9	68,4	1,6	64,6	2,0	69,6	2,0	63,6	2,7	80,0	2,0	80,0
Augmentation de la dette	1,9	48,9	2,0	49,4	1,6	47,2	1,6	40,9	2,5	60,0	2,0	40,0
Étalement des amortissements	1,9	64,4	1,9	67,1	1,9	69,6	1,8	54,5	2,0	60,0	3,0	40,0
Diminution des crédits de certains services	1,9	67,6	1,9	70,9	1,8	67,9	1,6	63,6	3,0	50,0	2,7	70,0
Réduction des dépenses d'équipement	1,7	69,0	1,7	69,6	1,6	89,8	1,5	63,6	2,4	70,0	2,3	70,0

Diminution des loyers généraux	1,7	75,9	1,8	74,7	1,6	61,1	1,4	72,7	1,9	70,0	2,4	70,0
Appel à un consultant externe	1,7	47,1	1,6	45,6	1,7	39,6	1,5	50,0	2,4	70,0	1,9	70,0
Développement du bénévolat ou intervention des associations	1,7	56,0	1,6	51,9	1,6	56,6	1,4	63,6	2,1	80,0	1,9	80,0
Diminution des crédits de tous les services	1,7	59,2	1,6	57,0	1,7	69,8	1,5	63,6	2,5	40,0	2,0	30,0
Augmentation du prix des prestations facturées aux usagers	1,6	71,8	1,6	72,2	1,6	68,0	1,4	72,7	1,6	60,0	2,6	60,0
Utilisation plus intensive des services et équipements payants	1,6	63,2	1,5	58,2	1,6	69,6	1,5	54,5	1,7	80,0	1,6	90,0
Diminution des dépenses d'entretien du patrimoine	1,6	65,5	1,5	64,8	1,5	67,9	1,2	58,1	2,5	80,0	1,6	60,0
Vente de biens ou crédits	1,5	64,0	1,5	65,7	1,4	52,6	1,5	54,5	1,6	50,0	2,0	50,0
Sous-traitance à d'autres collectivités publiques	1,5	47,1	1,5	46,4	1,5	49,1	1,4	40,9	1,2	50,0	1,7	30,0
Report de paiements	1,5	38,1	1,6	38,0	1,2	39,6	1,2	60,0	1,3	30,0	2,7	30,0
Blocage des salaires	1,5	36,2	1,4	36,0	1,6	41,5	1,3	27,3	1,7	30,0	1,0	20,0
Contributions supplémentaires demandées à d'autres communes	1,5	54,0	1,3	50,6	1,5	56,6	1,5	50,0	1,7	70,0	1,6	60,0
Participation à des sociétés d'économie mixte	1,4	45,4	1,3	45,6	1,3	41,5	1,2	45,5	2,5	60,0	1,6	60,0
Réduction du personnel	1,4	36,5	1,3	32,9	1,4	43,4	1,2	40,6	1,8	50,0	2,3	40,0
Suppression ou diminution de certains services	1,3	37,6	1,3	36,0	1,4	41,5	1,1	36,4	1,0	30,0	1,0	30,0
TOTAL	2,0	61,6	1,9	61,0	1,6	62,5	1,9	60,6	2,4	67,3	2,3	62,7

d'application⁸. Les écarts sont même parfois très importants (par exemple, fixation d'un plafond à la croissance des dépenses ou diminution des crédits de certains services).

Dans la même veine, on constate que ce sont dans les seules communes de taille "moyenne" (10'000 à 19'999) et "supérieure" (20'000 et plus) que certaines stratégies se voient attribuer un impact important (score égal ou supérieur à 5). Pour la première catégorie, nous trouvons en effet :

- la diminution des crédits de certains services (3,0);
- l'implantation de nouvelles activités économiques (3,1);
- la recherche de meilleures conditions d'achat (3,2);
- la remise en question périodique de la totalité du budget (3,4);
- et l'examen rigoureux des demandes des services (3,4).

Pour la seconde catégorie, citons :

- l'étalement des amortissements (3,0)⁹;
- l'augmentation des impôts (3,0);
- un examen rigoureux des demandes des services (3,1).

On relèvera encore que ce sont dans ces communes-là que les trois stratégies jugées globalement comme étant les plus efficaces (score équivalent ou supérieur à 2,5) sont le plus massivement appliquées, avec des pourcentages allant de 90% à 100%. Quant aux stratégies remportant globalement le moins de succès (score équivalent ou inférieur à 1,5), remarquons qu'elles trouvent, de manière générale, un peu plus grâce aux yeux des communes de tailles moyenne et supérieure.

⁸ Il y a exactement cinq exceptions pour la première catégorie et quatre pour la seconde catégorie. Pour les deux catégories, on trouve les stratégies "mise en concurrence avec des entreprises privées" et "suppression ou diminution de certains services". En sus, pour la catégorie allant de "10'000 à 19'999", l'augmentation des taxes, la sous-traitance à d'autres collectivités publiques et le report de paiement ont une efficacité inférieure à celle qui leur est contée dans les autres catégories de communes. En ce qui concerne les communes de 20'000 habitants et plus, citons la rémunération au mérite et le blocage des salaires.

⁹ Ce résultat est assez surprenant, dans la mesure où l'étalement des amortissements n'a d'impact qu'à très court terme. Par ailleurs, il s'agit d'une mesure superficielle qui, plutôt que de trouver une vraie solution, se contente de reporter le paiement à plus tard.

Comment expliquer ces différences d'appréciation ? A nos yeux, l'explication principale réside dans le fait que les communes de plus grande taille disposent d'un effectif de collaborateurs plus élevé. Par ailleurs, ce personnel est généralement employé à plein temps et souvent plus qualifié. Ces communes réunissent donc toutes les conditions nécessaires pour assurer une gestion "professionnelle" de la chose publique, ce qui n'est pas toujours le cas des communes plus petites. Dans un contexte comme celui-là, il apparaît comme assez évident que le choix d'une stratégie ainsi que son application aient beaucoup plus de chances d'être couronnés de succès. Ainsi, avant même qu'il ne soit procédé à un choix quelconque, une équipe de collaborateurs qualifiés pourra analyser la situation de manière fouillée, prendre connaissance de la littérature et des expériences réalisées ailleurs, puis fournir aux décideurs des informations exhaustives et fiables. Une fois la sélection intervenue, certains pourront se voir confier la tâche de réunir les conditions indispensables à une bonne implantation de la stratégie, puis de veiller au suivi des opérations. Il est également probable que l'on songera à contrôler les résultats après un certain laps de temps, ce qui implique que certaines mesures soient réalisées.

Relevons que si on souscrit à ce raisonnement, on peut y voir une réponse positive à la question que nous nous étions posée précédemment, à savoir les stratégies seraient-elles mal utilisées ou mal comprises ? Il nous paraît en effet indéniable que les stratégies ne sont pas appliquées partout de la même manière et que si elles devaient être utilisées avec sérieux et professionnalisme, il y a beaucoup plus de chances que cela se fasse dans les communes de plus grande taille. Que les petites communes ne voient pas dans ce constat un procès d'intention ! Un tel état de fait découle plus d'un manque de moyens que d'intentions délibérées. Il faut par ailleurs évoquer que la mise en oeuvre de certaines stratégies nécessite, pour être pleinement opérationnelle, qu'une certaine taille critique soit atteinte. A quoi sert en effet de mettre sur pied un système sophistiqué de rémunération basé sur les performances pour une poignée de fonctionnaires ? Dans le même ordre d'idées, on notera qu'il n'est pas forcément judicieux de faire un appel d'offres pour des travaux de peu d'envergure. En conséquence, dans une petite commune, il est parfois plus profitable de se limiter à des improvisations. Ces remarques ne s'appliquent cependant pas à toutes les stratégies ! Par ailleurs, chacun a pu le constater : même si l'impact moyen attribué à chacune des stratégies proposées est plus élevé dans les communes de tailles moyenne et supérieure, il reste néanmoins assez bas. L'effet taille n'explique donc pas l'intégralité du phénomène, ce qui signifie que d'autres facteurs interviennent. Il peut s'agir, comme nous l'avons suggéré, du décalage inévitable existant entre théorie et pratique et du rôle joué par le contexte économique et financier sur le choix des stratégies, la manière dont elles sont mises

en oeuvre et le soin accordé à la mesure de leurs résultats. D'autres influences ont bien évidemment dû s'exercer, mais nous n'avons pas été en mesure de les déceler.

11.5. A propos de quelques pratiques

Le projet FAUI avait aussi pour ambition de mettre en évidence les pratiques budgétaires adoptées par les collectivités publiques locales. L'objectif n'était cependant pas de dresser un panorama aussi exhaustif que possible. Seules quelques pratiques ont fait l'objet d'investigations. Plus précisément, il s'agissait d'obtenir des informations sur l'introduction et le degré de complexité de certains outils destinés à analyser et à contrôler le budget. L'on apprend ainsi que 87% des communes de Suisse romande ont mis sur pied une base de données informatisée (tableau 11-9) et que 94% utilisent le nouveau modèle des comptes (tableau 11-10). On rappellera que le nouveau modèle des comptes a été adopté par la Conférence des directeurs cantonaux des finances et publié dans le "Manuel de comptabilité publique" (1978). Puis il s'est largement diffusé, ce qui constitue en soi une excellente chose. L'utilisation d'un système comptable transparent, clair et lisible, accompagné de règles budgétaires adéquates, contribue en effet à renforcer qualitativement les processus décisionnels, à véhiculer l'information et à favoriser la compréhension des mécanismes de décision publique. Le fait que nombreuses sont les collectivités publiques à l'avoir adopté permet également l'établissement de comparaisons.

Tableau 11-9 : Communes disposant d'une base de données informatisée

Base de données à disposition	Effectif	%
Oui	152	87,4
Non	15	8,6
Sans opinion, sans réponse	7	4,0
TOTAL	174	100,0

Tableau 11-10 Communes utilisant le nouveau modèle des comptes

Utilisation du nouveau modèle des comptes	Effectif	%
Oui	163	93,7
Non	10	5,7
Sans opinion, sans réponse	1	0,6
TOTAL	174	100,0

Il s'agissait également d'obtenir quelques indications sur le degré de sophistication des outils de gestion financière utilisés par les communes. Dans cette perspective, cinq activités ont été présentées aux chefs du service financier, soit :

- la prévision des recettes;
- l'élaboration d'un système d'informations financières;
- la mesure des performances;
- l'expertise de documents financiers
- et l'analyse de l'impact budgétaire du développement économique et démographique de la commune.

Pour chacune de ces activités, on leur demandait de nous renseigner sur la manière dont ils procèdent dans leurs communes. Six possibilités leur étaient offertes. Afin de faciliter la présentation des résultats et leurs commentaires, le libellé exact de la question figure à la page suivante.

Comme on peut le constater, les positions 1 et 2 reflètent une situation caractérisée par l'absence totale d'instruments ou, au mieux, par l'utilisation peu fréquente d'instruments embryonnaires. Les positions 3 et 4 témoignent des timides efforts qui ont été réalisés pour implanter et développer des instruments d'analyse et de contrôle. Ces outils sont cependant peu complexes. De plus, l'emploi qui en est fait reste le plus souvent occasionnel et concerne des aspects ponctuels. Il est fort à parier que cette catégorie comprend des communes aux pratiques aussi variées que différentes. Quant aux positions 5 et 6, elles attestent de la présence d'instruments sophistiqués, instruments dont on essaie de tirer le maximum (établissement de comparaisons, de prévisions à long terme, etc.). Par ailleurs, il en est fait une utilisation régulière et systématique.

Pour chacune des rubriques ci-dessous, pourriez-vous entourer le chiffre qui correspond le mieux à la situation de votre commune ?
(Entourer un chiffre par rubrique. 6 est la meilleure note).

	1	2	3	4	5	6
Prévision des recettes	Pas de prévision formelle des recettes; on ajoute (ou soustrait) un certain montant aux recettes de l'année précédente.					
	1	2	3	4	5	6
Système d'informations financières	Etat des dépenses établi annuellement ou trimestriellement pour chaque type de dépenses.					
	1	2	3	4	5	6
Mesure des performances	Etat des dépenses de chaque service disponible en permanence grâce à l'utilisation d'un système informatique; demande de justification des écarts au budget.					
	1	2	3	4	5	6
Mesure des performances	Aucune mesure des performances et du coût des services.					
	1	2	3	4	5	6
Expertise et documents financiers	Mesure des performances de certains services (par exemple, nombre de tonnes d'ordures collectées par employé).					
	1	2	3	4	5	6
Expertise et documents financiers	Elaboration des documents budgétaires et comptables prévus dans la loi uniquement.					
	1	2	3	4	5	6
Impact budgétaire du développement économique et démographique de la commune	Aucune étude consacrée à cette question.					
	1	2	3	4	5	6
Impact budgétaire du développement économique et démographique de la commune	Etudes occasionnelles portant sur les projets les plus importants (ouverture et équipement d'une nouvelle zone de construction par exemple).					
	1	2	3	4	5	6
Impact budgétaire du développement économique et démographique de la commune	Etude systématique de l'évolution économique, démographique et de son influence sur les finances de la commune.					

Lorsqu'on examine les résultats moyens (tableau 11-11), force est de constater qu'ils ne sont pas très brillants, puisque l'activité la mieux classée - l'élaboration d'un système d'informations financières - obtient un score de 3,5. Quant à l'activité la plus mal notée, c'est-à-dire la mesure des performances, son résultat est égal à 2,4. Certes, l'on peut y voir la preuve d'une certaine réserve, d'une certaine modestie. Il n'empêche qu'il reste encore certains efforts à faire. Un examen attentif des résultats détaillés vient apporter quelques nuances à ce constat. On remarque, par exemple, que si près de 40% des communes ont un système d'informations financières insuffisant, elles sont en revanche 45% à considérer le leur comme étant bon, voire excellent. Notons également que dans 75%, respectivement 62% des communes, on prévoit les recettes et on analyse l'impact budgétaire du développement économique et démographique de manière convenable. Les résultats sont en revanche plus inquiétants pour la mesure des performances, puisque 59% des communes ne pratiquent pas ce genre d'exercice ou si peu. Quant à l'activité qui consiste à faire des expertises et à élaborer des documents financiers, on observe une répartition à peu près égale entre les positions 1-2 et 3-4.

A présent, examinons la désagrégation des résultats selon la taille des communes (tableau 11-12). Comme on pouvait s'y attendre, les communes de grande taille (20'000 habitants et plus) recourent systématiquement à des outils plus complexes que la moyenne. Quant aux communes les plus petites (moins de 2'000 habitants), leurs résultats sont toujours au-dessous de la moyenne, à une exception près (la mesure des performances qui obtient un score égal à la moyenne). Si la situation des communes comptant de 2'000 à 4'999 habitants, respectivement de 10'000 à 19'999, est assez nuancée, avec des résultats tantôt au-dessous de la moyenne, tantôt en dessus, la surprise provient en revanche de la catégorie englobant les communes de 5'000 à 9'999 résidents. Sans présenter des résultats extrêmement élevés, elles font cependant mieux que les communes les plus grandes. Avouons qu'à cela nous n'avons pas d'explications.

11.6. Stratégies et pratiques adoptées : appréciation globale de la situation

Nous nous sommes principalement attachés à dresser un état de l'utilisation, dans les communes de Suisse romande, d'un certain nombre de stratégies susceptibles de résoudre les problèmes posés par le tarissement des ressources publiques. Relevons que nous nous sommes également intéressés à l'efficacité attribuée à ces stratégies par les chefs du service financier.

Tableau 11-11 Degré d'utilisation et de complexité de divers outils de gestion financière

Outils	Notes	Moyenne	De 1 à 2		De 3 à 4		De 5 à 6		TOTAL	
			Effectif	%	Effectif	%	Effectif	%	Effectif	%
Prévision des recettes		3,1	29	17,5	125	75,3	12	7,2	166	100,0
Système d'informations financières		3,5	67	40,1	25	15,0	75	44,9	167	100,0
Mesure des performances		2,4	96	58,5	47	28,7	21	12,8	164	100,0
Expertises et documents financiers		2,7	73	44,0	71	42,8	22	13,3	166	100,0
Impact budgétaire, du développement économique et démographique de la commune		3,0	43	25,9	103	62,1	20	12,1	166	100,0

Tableau 11-12 Degré d'utilisation et de complexité de divers outils de gestion financière : moyenne par classe d'habitants

Outils	Moins de 2'000 hab.	De 2'000 à 4'999	De 5'000 à 9'999	De 10'000 à 19'999	20'000 hab. et plus	TOTAL
Prévision des recettes	2,8	3,3	3,4	3,6	3,6	3,1
Système d'informations financières	3,1	3,5	4,3	3,3	4,0	3,5
Mesure des performances	2,4	2,2	3,1	2,1	2,5	2,4
Expertises et documents financiers	2,3	2,6	3,9	3,2	3,7	2,7
Impact budgétaire du développement économique et démographique de la commune	2,8	3,0	3,7	3,0	3,3	3,0

Des principaux résultats, on retiendra que nombreuses sont les communes à avoir appliqué les stratégies proposées. En revanche, l'efficacité décernée à ces stratégies est étonnamment peu élevée. En effet, les types de stratégies les mieux cotés, soit les stratégies visant à accroître la maîtrise du processus budgétaire, celles destinées à agir sur l'environnement et celles ayant pour objectif une augmentation de la productivité, se voient conférer un effet moyen de 2,4, respectivement 2,3 et 2,1¹⁰. Ce sont également les types de stratégies les plus utilisés avec des pourcentages d'application supérieurs à 65%. La faible reconnaissance attribuée aux stratégies appliquées a suscité de nombreuses interrogations. Nous nous sommes notamment posé les questions suivantes :

- les stratégies seraient-elles moins efficaces que ce que ce que laisse escompter la théorie ?
- seraient-elles au contraire plutôt bonnes mais, en revanche, mal comprises ou mal utilisées ?
- un certain nombre de contingences empêcherait-il qu'elles déploient pleinement leurs effets ?

La réponse à la première question paraît claire. Même si certaines stratégies pouvaient être peaufinées du point de vue théorique, l'existence d'un décalage entre théorie et pratique semble néanmoins inévitable, tout simplement parce que la réalité n'est pas un laboratoire où tout est prévisible et contrôlable. Il s'agit donc d'adapter la stratégie à la complexité du réel et, dans ces conditions, il est normal que les faits ne soient pas à la hauteur des espérances.

En ce qui concerne les deux autres interrogations, nous nous sommes efforcés de trouver des indices en examinant les résultats de manière plus fouillée. C'est ainsi que nous nous sommes aperçus que l'évaluation de l'efficacité était systématiquement meilleure, à quelques exceptions près, dans les communes de tailles moyenne (10'000 à 19'999 habitants) et supérieure (20'000 habitants et plus). A notre sens, ce phénomène s'explique par le fait que les communes plus importantes bénéficient d'un personnel plus nombreux et plus qualifié. Une certaine masse critique est ainsi atteinte, laquelle leur permettra de réunir toutes les conditions nécessaires - mais pas suffisantes - pour assurer une mise en œuvre sérieuse de la stratégie. Si l'on souscrit à cette explication, l'on peut également

¹⁰ On rappellera qu'un score égal à 2 caractérise un effet peu important et un score équivalent à 3 un effet important.

supputer qu'une attention plus grande sera accordée au suivi de la stratégie ainsi qu'à la mesure et au contrôle des résultats. Par ailleurs, l'on a également détecté des résultats qui semblent témoigner d'une interprétation quelque peu abusive de la réalité. En effet, est-il raisonnable de croire que 66% des communes appliquent la technique du budget base zéro et qu'elles sont 62% à disposer d'un système de rémunération au mérite ? Certes, tout dépend de ce que l'on entend par budget base zéro et salaire au mérite. Mais, tout de même, cela semble quelque peu exagéré. Ces quelques remarques semblent attester du fait que les résultats obtenus couvrent des pratiques variées et que si une stratégie devait être appliquée avec tous le sérieux et le professionnalisme requis, c'est sans doute dans les communes de plus grande taille qu'elle aurait le plus de chances de l'être.

En ce qui concerne la dernière de nos interrogations, on notera que les types de stratégies les mieux cotés présentent quelques caractéristiques communes :

- aucune des stratégies recensées dans ces types ne fait directement allusion à de l'argent. Il n'y donc pas de lien de causalité clair et aisément identifiable entre la mesure et ses éventuelles répercussions financières;
- en invoquant la notion de progrès ou d'évolution - notion ô combien investie dans un environnement en perpétuelle mutation - la défense de telles mesures est facilement légitimable;
- une grande partie de ces mesures peut être appliquée à l'interne, ce qui laisse le loisir de les moduler en fonction des besoins et des résistances.

Compte tenu de ces caractéristiques, les stratégies appartenant à ces trois types sont dotées d'une plus grande invisibilité. Dès lors, l'on peut subodorer que le consensus qui débouche sur leur adoption est plus facile à obtenir et que leur mise en œuvre suscite moins d'agitation, tant de la part des fonctionnaires que des citoyens. Mais, pourquoi précisément le choix de tels types de mesures ? A nos yeux, l'explication est à rechercher dans le contexte économique et budgétaire encore relativement serein qui régnait au début des années 90. A cet égard, on rappellera que seuls 6% des présidents d'exécutif considéraient la situation financière de leur commune comme étant mauvaise ou très mauvaise et qu'ils n'étaient que 14% à trouver l'endettement excessif. Or, pourquoi, dans un tel contexte, envisagerait-on de couper dans les dépenses ou de révolutionner les modes de fourniture des services ? On relèvera encore que dans une situation qui n'est pas marquée par l'urgence, il est probable que l'on applique les stratégies retenues avec plus de laxisme et, surtout, que l'on n'éprouve qu'un intérêt limité pour leurs effets. L'on peut également envisager que les gens qui présidaient aux

destinées des communes avaient vu les dangers qui menaçaient l'équilibre budgétaire mais que, consciemment ou non, ils ont préféré ne pas reconnaître le problème et remettre les décisions douloureuses à plus tard. A ce propos, on remarquera que selon Levine (1980), les collectivités publiques confrontées à des difficultés budgétaires passent par trois étapes : le refus ou l'ajournement ("denial or delay"¹¹), l'étirement ("stretching"¹²) et la planification de coupes d'une certaine envergure ("long-range cutback planning"). Or, compte tenu du succès remporté par les stratégies visant à accroître la productivité, l'on peut se demander si certaines communes n'ont pas déjà commencé à aborder la phase no 2 !

Quoi qu'il en soit, force est de constater que les nombreuses stratégies mises en oeuvre n'ont pas évité la chute brutale du solde financier des communes dans la première moitié des années nonante. Ce constat met l'accent sur une des principales difficultés de la gestion des finances publiques : si, comme nous l'avons vu, nombreuses sont les stratégies à disposition pour résoudre les problèmes budgétaires, encore faut-il qu'on se décide à les appliquer et, le cas échéant, qu'on réunisse les conditions nécessaires à leur succès. C'est la raison pour laquelle nous souscrivons, partiellement du moins, au constat de Schick (1990, p. 46) : "The failure to rein in public expenditures is primarily a political - not an economic - problem. Cutting expenditures means trimming services, taking away benefits, curtailing rights to payments, and allocating losses. None of these are easy for democratic politicians to do".

¹¹ Différer les dépenses d'équipement, pratiquer le report de paiements, voici quelques-unes des stratégies caractérisant la phase de refus ou d'ajournement.

¹² Lors de cette étape, des stratégies telles que, par exemple, le rationnement des services ou la réalisation de coupes linéaires mineures sont appliquées.

12. ENCORE QUELQUES RÉFLEXIONS

A partir des résultats de l'étude réalisée dans les communes de Suisse romande, quatre faits seront retenus, faits qui, nous semble-t-il, revêtent une importance primordiale :

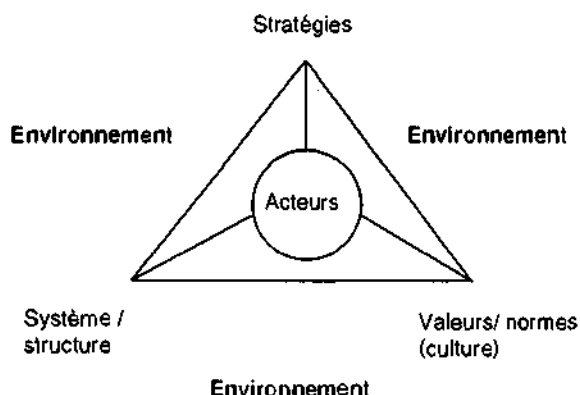
- Le premier réside dans le fossé que nous avons observé entre la réalité et sa perception. En effet, les principaux acteurs évoluant sur la scène communale ne se rendent pas compte - ou ne veulent pas se rendre compte - de la gravité de la situation. Lorsqu'on leur prête la parole, force est de constater que, dans l'ensemble, tout va bien et que si l'existence de problèmes est certes inévitable, ceux-ci s'avèrent néanmoins maîtrisables parce que pas trop sérieux. Dans ces conditions, l'on ne peut s'empêcher de se demander s'ils ont vraiment pris conscience du fait que l'environnement avait changé, c'est-à-dire que même si la conjoncture économique devenait plus favorable et les finances publiques assainies, l'on attend d'eux qu'ils réforment fondamentalement leurs comportements et pratiques, l'objectif étant de créer un "Etat qui fonctionne mieux et coûte moins cher" (cf. Rapport Gore 1993). Dès lors, se raccrocher aux vieilles structures n'est pas une réaction opportune. Cela ne fera que retarder un changement devenu désormais inéluctable;
- Parmi les personnes interrogées, seules dix-sept personnes sont caractérisées par leur progressisme social et leur conservatisme fiscal, tels que nous les avons définis. En conséquence, il ne nous reste plus qu'à admettre que, parmi les individus en place, peu nombreux sont ceux qui adhèrent à la philosophie du "faire plus avec moins". Le fait que la majorité des présidents d'exécutif souhaitaient, en 1990, dépenser autant que par le passé (58,3%), si ce n'est plus (14,6%), vient confirmer ce constat. En conséquence, les acteurs jouant, à l'heure actuelle, un rôle influent sur la scène budgétaire communale ne sont pas les plus susceptibles de promouvoir le changement. L'impulsion doit venir d'ailleurs et, dans ce sens, il est encourageant de constater que le souci d'utiliser avec rigueur les ressources publiques semble plus largement éprouvé par la population;
- En favorisant l'intégration et la coexistence harmonieuse de tendances diverses, le consensus helvétique a permis la naissance de la nation ainsi que sa survivance. Il convient cependant de reconnaître que ce qui a fait le succès de la Suisse dans le passé risque bien de provoquer sa perte dans l'avenir, en muselant notamment toute initiative de changement. L'air du temps, au demeurant extrêmement mouvant et volatil, exige une capacité d'adaptation

aussi rapide que résolue. Or, force est de constater que le mode de fonctionnement de notre démocratie handicape considérablement notre capacité d'adaptation. A trop s'atormoyer, nous risquons bien de manquer le train !

- Parmi les stratégies proposées, nombreuses sont celles qui, en 1990, avaient déjà été appliquées. Or, nous avons observé que leur mise en oeuvre précoce n'avait pas empêché la chute brutale du solde financier des communes suisses. Dans ces circonstances, l'on peut subodorer qu'elles ne l'ont pas toujours été avec le sérieux requis. Ceci met en évidence un point fondamental : il ne suffit pas en effet que des stratégies existent et soient utilisées. Pour parvenir à des résultats probants, il est indispensable que les acteurs qui décident du choix de ces stratégies et les appliquent soient animés par un véritable besoin de changement.

On relèvera que ces quatre faits militent, selon nous, en faveur d'une action globale et globalisante. Pour améliorer durablement le fonctionnement du système, il est primordial d'intervenir, simultanément et de manière cohérente, sur plusieurs fronts. En ce sens, le graphique du chapitre 6 peut nous fournir quelques pistes dans la recherche de solutions.

Graphique 12-1 Modélisation du système



Agir durablement et en profondeur nécessite que l'on intervienne sur tous les paramètres du système. Ce dernier étant caractérisé par une extrême diversité et complexité, l'esquisse de solutions ne doit pas être la chasse gardée d'un type particulier de spécialistes, mais, au contraire, être le fruit d'une coopération multidisciplinaire ouverte et honnête.

En ce qui concerne les **stratégies**, il est clair qu'il s'agit de poursuivre les efforts entrepris jusqu'à ce jour et ce même si, comme nous l'avons vu, leur utilisation ne permettra pas de résoudre à elle seule tous les problèmes. Du point de vue théorique, il est certain que les stratégies déjà existantes pourraient encore faire l'objet d'améliorations substantielles. Par ailleurs, pourquoi ne pas essayer d'imaginer de nouvelles options ? Mais, à nos yeux, c'est surtout au côté pratique qu'il conviendrait de consacrer une certaine attention. Il faudrait en effet veiller tout particulièrement à ce que l'information passe bien, entre les chercheurs et les praticiens d'une part et, d'autre part, entre ceux qui ont déjà appliqué certaines stratégies et ceux qui songent à le faire. Dans cette perspective, il serait opportun de mettre sur pied, par exemple, une sorte de forum romand dans lequel les informations et expériences seraient échangées. Cela nécessiterait cependant que les participants soient prêts à aller vers les autres, à remettre en question leurs modes de fonctionnement, à participer activement et à échanger.

Le système **politico-administratif** pourrait également faire l'objet d'aménagements. Un nombre important de mesures existent, mesures dont il faudrait apprécier les inconvénients et avantages. Par exemple, on pourrait introduire des lois de type "sunset", c'est-à-dire valable pour une période limitée, proposer un budget bisannuel en lieu et place d'un budget annuel, ce qui permettrait d'une part de consacrer une période certes moins fréquente mais plus longue à la préparation du budget et, d'autre part, d'accroître la perspective temporelle, de simplifier les règlements et procédures afin de rendre la prise de décisions plus souple, de passer, pourquoi pas, à un système majoritaire plutôt que proportionnel, ce qui permettrait d'imprimer une ligne directrice plus claire à la législature, etc. Mais, le plus important semble être la redéfinition des rapports entre l'exécutif et le législatif d'une part et entre l'exécutif et l'administration d'autre part. L'objectif serait de parvenir à une répartition des responsabilités et des compétences aussi efficace que possible et, surtout, claire pour chaque type d'acteurs. Relevons à ce propos que les initiatives¹ prises en Ville de Berne (Projektteam "Neue Stadtverwaltung Bern, 1994) vont dans le bon sens. Précisons à ce propos que le but de la démarche est d'introduire une gestion

¹ Relevons qu'il s'agit, pour l'instant, d'un projet pilote.

per objectifs ("Wirkungsorientierte Verwaltungsführung"). Trois niveaux sont identifiés : le niveau normatif (parlement et commissions), le niveau stratégique (exécutif et directions) et, enfin, le niveau opérationnel (agences). La mission du niveau normatif consiste à définir les objectifs principaux devant être poursuivis par la commune et à fixer les grandes orientations relatives à la culture organisationnelle. Il s'agit également de définir, dans les grandes lignes, qui fait quoi et de mettre sur pied un "Produktbudget". Ce dernier contient toutes les informations nécessaires à la prise de décisions stratégiques (objectifs, standards quantitatifs et qualitatifs, informations relatives aux coûts). Sur la base de ce "Produktbudget", l'exécutif a pour tâches d'implanter et de développer les stratégies, de partager le travail entre les directions et de coordonner les activités. Quant aux directions, elles sont responsables de la production des services. A cet effet, elles reçoivent de l'exécutif un mandat ("Leistungsauftrag"), dans lequel le temps imparti, les objectifs à atteindre et les moyens à disposition sont clairement définis. Enfin, les agences s'occupent de la fourniture effective des services. Elles sont pour cela sous contrat ("Kontrakt") - fort détaillé en l'occurrence - avec leur direction. Accompagné de la technique de l'enveloppe budgétaire, ce nouveau modèle de gestion a pour avantages, entre autres, de responsabiliser chaque niveau hiérarchique et d'accroître l'autonomie. De ces réformes, l'on attend que le système soit plus souple, plus efficace et qu'il satisfasse mieux les aspirations des citoyens.

De plus en plus de contributions économiques récentes portant sur la gestion publique soulignent la nécessité de modifier la culture organisationnelle. Citons, par exemple, Farnham et Horton (1993, p. 238) s'exprimant sur le "New Public Service Managerialism" : "developping active policies for changing the cultures of public organisations from ones dominated by traditional public services values to ones attuned to the market, business and entrepreneurial values of the "new" public service model". Jusque là, on relèvera que cela paraît assez évident. En revanche, le problème se corse lorsque l'on s'interroge sur les moyens de parvenir à une modification de la culture organisationnelle. Certes, l'on peut bien avoir quelques idées sur la question : améliorer l'information, rédiger un journal interne, mettre sur pied de nouveaux rites, créer de nouveaux symboles et mythes, etc. Mais, comment faut-il s'y prendre concrètement ? Or, force est de constater que ceux qui évoquent à tour de bras le changement culturel n'apportent que très rarement, si ce n'est jamais, de solutions pratiques. Au point que l'on finit d'ailleurs par se demander s'il ne s'agit pas plutôt d'une formule creuse, mais à la mode, que d'un projet sérieux s'appuyant sur une solide connaissance des faits et processus culturels. Il est vrai que nous ne nous sommes pas particulièrement penchés sur la manière de gérer le changement de culture organisationnelle. Ceci dépassait en effet largement les objectifs de ce

travail. Néanmoins, si l'on se tourne vers les spécialistes de la question, il nous faut bien convenir qu'un tel projet s'avère ambitieux et nécessite beaucoup de temps. Pour Bertrand, citant Crozier, l'issue de la question reste par ailleurs incertaine : "Peut-on changer les règles du jeu ? La question reste ouverte. Crozier (1989) écrit "la réflexion sur l'organisation n'est plus une logique a priori sur la meilleure façon rationnelle, scientifique, d'organiser le travail, d'allouer les ressources et même de hiérarchiser les pouvoirs et de les contrôler. (...) Le problème est désormais sociologique. Il s'agit de susciter une (/) coopération efficace entre les membres d'une organisation dans le cadre des contraintes technologiques et économiques. Etant entendu par ailleurs qu'il n'y a pas de coopération sans conflit et qu'il est illusoire de motiver des subordonnés; les développements de la liberté humaine sont tels que les responsables ne peuvent plus se donner comme mission que de créer les conditions nécessaires pour qu'ils se motivent eux-mêmes" (Bertrand 1991, pp. 181-182).

Quant aux **acteurs**, c'est à eux qu'il convient d'accorder le rôle principal, puisque c'est sous leur impulsion que le changement émergera. A cet égard, on relèvera que lorsque les choses ne sont pas à leur convenance, les citoyens ont trop tendance à invoquer la responsabilité des élus, des fonctionnaires, des partis, etc. Or, il est aussi illusoire qu'irresponsable d'attendre que des changements majeurs interviennent grâce à eux. Pour des raisons qui paraissent assez évidentes, ces acteurs ont un intérêt direct, en l'état des choses, à faire perdurer les vieilles structures. Non, le changement est l'affaire de tous et, en premier lieu, celui du citoyen. C'est à nous qu'il appartient de donner des signaux clairs, en élisant des gens nouveaux, en acceptant le fait que les mutations ne nous apporteront pas que des avantages, en lançant le débat, à tous les niveaux de la société, sur la place et la vocation de l'Etat, etc. Or, c'est là une tâche difficile et cela l'a été de tout temps. Au 18ème siècle, Rousseau notait déjà : "Les peuples ainsi que les hommes ne sont dociles que dans leur jeunesse, ils deviennent incorrigibles en vieillissant; quand une fois les coutumes sont établies et les préjugés enracinés, c'est une entreprise dangereuse et vaine de vouloir les réformer; le peuple ne peut pas même souffrir qu'on touche à ses maux pour les détruire, semblable en cela à ces malades stupides et sans courage qui frémissent à l'aspect du médecin" (1966, p. 81).

Agir de manière intégrée sur tous les fronts, en redonnant à chaque acteur sa juste place, c'est là sans doute que réside la solution. A cet égard, on relèvera que ce souci d'intégration explique en partie le succès actuel que connaît le "New Public Management" (NPM). On rappellera brièvement les caractéristiques de cette doctrine. Mais, avant, il convient de souligner le fait que ce ne sont pas ses éléments constitutifs qui sont nouveaux, mais leur assemblage ainsi que la manière de penser

le processus budgétaire. En effet, selon Premchand (1994, p. 5) : "From a philosophical viewpoint, the new management approach is significant in that it shifted the budgetary focus from the traditional inputs to outputs and how they may be achieved". Les partisans du "New Public Management" ont mis en évidence différents aspects de la doctrine. Cependant, selon Hood (1991, pp. 4-5), on trouve, dans tous les cas, les composantes doctrinales suivantes :

- introduire un management professionnel du secteur public;
- mettre en place des standards ainsi que des mesures claires des performances;
- mettre l'accent sur le contrôle des résultats;
- décentraliser et désagréger la structure administrative;
- introduire plus de concurrence dans le secteur public;
- implanter un style de management s'inspirant du secteur privé;
- avoir le souci d'une plus grande discipline et d'une utilisation parcimonieuse des ressources.

Comme on peut le constater, le "New Public Management" s'emploie à agir sur les structures en implantant une nouvelle philosophie. Si le projet est ambitieux, il est également porteur de nombreuses promesses, car il va beaucoup plus loin que la simple démarche qui consiste à introduire une nouvelle stratégie, démarche dont l'on s'est trop souvent contenté jusqu'à présent.

Il convient cependant de dépasser l'engouement éprouvé pour cette doctrine et d'adopter une certaine prudence². En effet, le "New Public Management" n'est pas exempt de toute critique. Pour certains, le NPM a pour effet pervers de provoquer un gonflement du management et de la bureaucratisation. En effet, de plus en plus d'employés de niveau intermédiaire seraient affectés à la gestion et au contrôle du système, ce qui se ferait au détriment de ceux qui travaillent sur la ligne de front (par exemple, Nethercote 1989, p. 17). D'autres considèrent que le NPM représente plus un moyen destiné à servir les ambitions carriéristes d'une élite, soit les "nouveaux managers", qu'à satisfaire les besoins du plus grand nombre (par exemple, Kelleher

² Engouement tel que certains parlent même d'une nouvelle illustration du mythe du cargo mélanésien (Hood 1991, p. 7). Par là, l'on fait référence à la croyance un peu magique qu'il suffit d'adopter des rituels managériaux pour que le succès escompté se produise.

1988, Pollitt 1990). Enfin, d'aucuns remarquent que la prétention à l'universalité du NPM serait suspecte. Tout dépendrait en effet des valeurs administratives mises en place ! Par ailleurs, il convient également de remarquer que les partisans du NPM parlent de neutralité politique de la doctrine. Or, est-ce véritablement le cas ? Rien n'est moins sûr. En effet, par les changements qu'elle implique, il apparaît clairement que l'implantation du NPM modifie la répartition du pouvoir décisionnel entre les élus et les fonctionnaires. Ces derniers se voient conférer plus d'autonomie et de responsabilités, et ce au détriment des premiers. On assiste donc à une modification des équilibres qui pourrait être - mais cela n'est pas certain - préjudiciable à l'exercice de la démocratie et à la neutralité supposée du service public. Quoi qu'il en soit, le problème mérite qu'on lui consacre plus d'attention. Enfin, force est de constater que, jusqu'à présent, les études testant les postulats de base du NPM ainsi que leur efficacité sont peu nombreuses. Dès lors, il serait indispensable d'entreprendre rapidement des recherches allant dans cette direction. Non pas pour démolir une doctrine riche en promesses, mais plutôt pour l'appliquer en connaissance de cause et éviter certains écueils préjudiciables aux causes qu'elle défend.

Tableau A1.1 *Opinion du président de l'exécutif sur la situation financière de sa commune, par classe d'habitants*

Classes Situation	Moins de 2'000 habitants		De 2'000 à 4'999		De 5'000 à 9'999		De 10'000 à 19'999		20'000 habitant et plus	
	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%
Excellente	9	12,7	8	15,4	1	5,3	0	0,0	0	0,0
Bonne	32	45,1	25	48,1	13	68,4	4	44,4	3	37,5
Satisfaisante	26	36,6	17	32,7	4	21,1	3	33,3	4	50,0
Mauvaise	4	5,6	2	3,8	0	0,0	2	22,2	1	12,5
Très mauvaise	0	0,0	0	0,0	1	5,3	0	0,0	0	0,0
TOTAL	71	100,0	52	100,0	19	100,0	9	100,0	8	100,0

Tableau A1.2 Opinion du président de l'exécutif sur la situation financière de sa commune, par parti politique

Partis politiques Situation	Sans parti		Parti socialiste		Parti radical		Parti démocrate- chrétien		Union démocratique du centre		Parti libéral		Autres partis	
	Efficacité	%	Efficacité	%	Efficacité	%	Efficacité	%	Efficacité	%	Efficacité	%	Efficacité	%
Excellente	5	33,3	1	6,3	3	5,3	2	6,3	0	0,0	5	20,6	2	33,3
Bonne	7	46,7	5	31,3	30	52,6	15	46,9	2	66,7	11	45,6	3	50,0
Subsaisante	3	20,0	6	50,0	22	38,6	11	34,4	1	33,3	6	25,0	1	16,7
Mauvaise	0	0,0	1	6,3	2	3,5	4	12,5	0	0,0	2	6,3	0	0,0
Très mauvaise	0	0,0	1	6,3	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0
TOTAL	15	100,0	16	100,0	57	100,0	32	100,0	3	100,0	24	100,0	6	100,0

Tableau A1.3 Raisons invoquées par le président de l'exécutif pour expliquer la situation financière excellente ou bonne de sa commune, par classe d'habitants. Plusieurs réponses possibles

Raisons invoquées	Classes d'habitants		De 2'000 à 4'999		De 5'000 à 9'999		De 10'000 à 19'999		20'000 habitants et plus		TOTAL	
	Moins de 2'000 habitants	%	Effectif	%	Effectif	%	Effectif	%	Effectif	%	Effectif	%
Situation économique régionale favorable	25	64,1	26	79,6	12	85,7	4	100,0	3	100,0	70	75,3
Arrivée ou développement d'entreprises	6	15,4	9	24,2	5	35,7	3	75,0	3	100,0	25	26,9
Augmentation de la population active	13	33,3	12	36,4	7	50,0	1	25,0	0	0,0	33	35,5
Politique d'investissement adaptée aux possibilités financières	13	33,3	12	36,4	4	28,6	1	25,0	0	0,0	30	32,3
Ocrot d'une partie des tâches communales à des entreprises privées	29	74,4	25	75,6	14	100,0	2	50,0	3	100,0	73	78,5
Pourcentage élevé de contribuables à hauts revenus	4	10,3	6	16,2	1	7,1	0	0,0	1	33,3	12	12,9
Participation à des syndicats intercommunaux	9	23,1	6	18,2	1	7,1	0	0,0	0	0,0	16	17,2
Mise en oeuvre de procédures de contrôle budgétaire	7	17,9	11	33,3	3	21,4	3	75,0	0	0,0	24	25,8
Appel à un consultant externe	1	2,6	1	3,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	2	2,2
Citoyens ne s'opposant pas à une augmentation d'impôts	5	12,8	1	3,0	1	7,1	0	0,0	0	0,0	7	7,5
Autres raisons	2	5,1	5	15,2	2	14,3	0	0,0	0	0,0	9	9,7
TOTAL	39	-	33	-	14	-	4	-	3	-	93	-

Tableau A1.4 Raisons invoquées par le président de l'exécutif pour expliquer la situation financière mauvaise ou très mauvaise de sa commune, par classe d'habitants. Plusieurs réponses possibles

Raisons invoquées	Classes d'habitants		De 2'000 à 4'999		De 5'000 à 9'999		De 10'000 à 19'999		20'000 habitants et plus		TOTAL	
	Moins de 2'000 habitants											
	Effectif	%	Effectif	%	Effectif	%	Effectif	%	Effectif	%	Effectif	%
Difficultés économiques régionales	0	0,0	0	0,0	0	0,0	1	50,0	0	0,0	1	10,0
Départ ou faillite d'entreprises	0	0,0	1	50,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	1	10,0
Départ d'une partie de la population active	0	0,0	0	0,0	0	0,0	1	50,0	1	100,0	2	20,0
Vieillessement de la population communale	1	25,0	0	0,0	0	0,0	1	50,0	0	0,0	2	20,0
Faible pourcentage de contribuables à hauts revenus	4	100,0	2	100,0	1	100,0	2	100,0	0	0,0	9	90,0
Augmentation des tâches assumées par la commune	3	75,0	1	50,0	1	100,0	1	50,0	0	0,0	6	60,0
Politique d'investissement trop ambitieuse	2	50,0	1	50,0	1	100,0	0	0,0	1	100,0	5	50,0
Services fournis à d'autres localités sans qu'elles en payent le coût	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	1	10,0
Citoyens supportant à une augmentation d'impôts	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0
Autres raisons	1	25,0	0	0,0	0	0,0	2	100,0	0	0,0	3	30,0
TOTAL	4	.	2	.	1	.	2	.	1	.	10	.

Tableau A1.5 *Opinion du président de l'exécutif sur l'endettement de sa commune, par classe d'habitants*

Classes Endettement	Moins de 2000 habitants		De 2'000 à 4'999		De 5'000 à 9'999		De 10'000 à 19'999		20'000 habitants et plus	
	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%
Peu ou pas endettée	17	23,9	12	23,1	3	15,8	0	0,0	0	0,0
Normalement endettée	43	60,6	37	71,2	14	73,7	7	77,8	4	50,0
Très endettée	11	15,5	3	5,8	2	10,5	2	22,2	4	50,0
TOTAL	71	100,0	52	100,0	19	100,0	9	100,0	8	100,0

Tableau A1.6 Opinion du président de l'exécutif sur l'endettement de sa commune, par canton

Endettement	Cantons		Berne*		Fribourg		Genève		Jura		Neuchâtel		Vaud		Valais*	
	Effectif	%	Effectif	%	Effectif	%	Effectif	%	Effectif	%	Effectif	%	Effectif	%	Effectif	%
Peu ou pas endettée	2	15,4	1	6,7	10	45,5	1	10,0	4	16,7	9	18,0	5	20,0		
Normalement endettée	6	81,5	11	73,3	6	36,4	6	80,0	15	62,5	37	74,0	18	72,0		
Très endettée	3	23,1	3	20,0	4	18,2	1	10,0	5	20,8	4	8,0	2	8,0		
TOTAL	13	100,0	15	100,0	22	100,0	10	100,0	24	100,0	50	100,0	25	100,0		

*Communes romandées uniquement.

Tableau A1.7 Opinion du président de l'exécutif sur l'équipement de sa commune, par canton

Equipement	Cantons	Bâle*		Fribourg*		Genève		Jura		Neuchâtel		Vaud		Valais*	
		Effectif	%	Effectif	%	Effectif	%	Effectif	%	Effectif	%	Effectif	%	Effectif	%
Gros retards d'équipement		0	0,0	1	6,7	1	4,5	0	0,0	4	16,7	4	7,8	0	0,0
Certains équipements encore à développer		8	61,5	11	73,3	13	59,1	7	70,0	17	70,8	39	74,5	20	80,0
Bien équipée		5	38,5	3	20,0	8	36,4	3	30,0	3	12,5	9	17,6	5	20,0
TOTAL		13	100,0	15	100,0	22	100,0	10	100,0	24	100,0	51	100,0	25	100,0

*Communes romandes uniquement.

Tableau A2.1 Répartition par sexe des présidents d'exécutif

Sexe	Effectif	%
Masculin	152	95,6
Féminin	7	4,4
TOTAL	159	100,0

Tableau A2.2 Répartition des présidents d'exécutif par classe d'âge

Classes d'âge	Effectif	%
De 30 à 39 ans	14	8,9
De 40 à 49 ans	65	41,4
De 50 à 59 ans	56	35,7
De 60 à 69 ans	21	13,4
De 70 à 79 ans	1	0,6
TOTAL	157	100,0

Tableau A2.3 Répartition des présidents d'exécutif selon qu'ils exercent ou non une activité professionnelle

Exercice d'une activité professionnelle	Effectif	%
Exercice à plein temps	91	58,3
Exercice à temps partiel	45	28,3
Abandon après son élection	13	8,3
Abandon avant son élection déjà	7	4,5
TOTAL	156	100,0

Tableau A2.4 Répartition des présidents d'exécutif selon qu'ils exercent ou non une activité professionnelle, par classe d'habitants

Classes d'habitants	Moins de 2'000 habitants		De 2'000 à 4'999		De 5'000 à 9'999		De 10'000 à 19'999		20'000 habitants et plus	
	Effectif	%	Effectif	%	Effectif	%	Effectif	%	Effectif	%
Exercice à plein temps	53	75,7	24	47,1	11	61,1	2	22,2	1	12,5
Exercice à temps partiel	11	15,7	24	47,1	5	27,8	4	44,4	1	12,5
Abandon à la suite de son élection	3	4,3	1	2,0	1	5,6	2	22,2	6	75,0
Abandon avant son élection déjà	3	4,3	2	3,9	1	5,6	1	11,1	0	0,0
TOTAL	70	100,0	51	100,0	18	100,0	9	100,0	8	100,0

Tableau A2.5 Appartenance partisane des présidents d'exécutif et niveau de responsabilités

Partis politiques	Parti socialiste		Parti radical		Parti démocrate- chrétien		Union démocratique du centre		Parti libéral		Autres partis		TOTAL	
	Effectif	%	Effectif	%	Effectif	%	Effectif	%	Effectif	%	Effectif	%	Effectif	%
Niveau de responsabilités														
Simple adhérent	9	56,3	25	43,9	14	43,7	0	0,0	7	29,2	4	66,8	59	42,8
Responsable au niveau communal	7	43,7	24	42,1	12	37,5	3	100,0	12	50,0	1	16,7	59	42,8
Responsable au niveau cantonal	0	0,0	6	14,0	6	18,9	0	0,0	5	20,8	1	16,7	20	14,4
Responsable au niveau national	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0
TOTAL	16	100,0	57	100,0	32	100,0	3	100,0	24	100,0	8	100,0	138	100,0

Tableau A2.6 Formation scolaire des présidents d'exécutif

	Effectif	%
Primaire	11	7,0
Secondaire	10	6,3
Moyenne (gymnase, école de commerce)	16	10,1
Certificat fédéral de capacité	27	17,1
Ingénieur ETS, maîtrise, ESCEA, formation équivalente	39	24,7
Universitaire	55	34,8
TOTAL	158	100,0

Tableau A2.7 Nombre de mandats exercés en tant qu'élu du législatif ou de l'exécutif

	Effectif	%
Un mandat	16	10,4
Deux mandats	32	20,6
Trois mandats	41	26,6
Quatre mandats et plus	65	42,2
TOTAL	154	100,0

Tableau A2.8 Nombre de mandats exercés en tant que membre de l'exécutif communal

	Effectif	%
Un mandat	34	22,4
Deux mandats	44	28,9
Trois mandats	38	25,0
Quatre mandats et plus	36	23,7
TOTAL	152	100,0

Tableau A2.9 Confession des présidents d'exécutif

	Effectif	%
Protestant	79	53,4
Catholique	68	45,9
Autre	1	0,7
TOTAL	148	100,0

Tableau A2.10 Croyances et pratiques religieuses des présidents d'exécutif

	Effectif	%
Aucune croyance	12	7,9
Croyance mais sans pratique	34	22,4
Pratique occasionnelle	50	32,9
Pratique régulière	58	36,8
TOTAL	152	100,0

Tableau A2.11 Préférences des présidents d'exécutif en matière d'autonomie communale, par canton

Préférences	Cantons	Berne*		Fribourg*		Genève		Jura		Neuchâtel		Vaud		Valais*	
		Effectif	%	Effectif	%	Effectif	%	Effectif	%	Effectif	%	Effectif	%	Effectif	%
Augmentation des compétences des communes au détriment du canton		10	76,9	6	40,0	18	81,8	7	70,0	9	37,5	31	62,0	12	48,0
Maintien du partage actuel des compétences		3	23,1	9	60,0	4	18,2	3	30,0	14	58,3	19	38,0	13	52,0
Augmentation des compétences du canton au détriment des communes		0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	1	4,2	0	0,0	5	20,0
TOTAL		13	100,0	15	100,0	22	100,0	10	100,0	24	100,0	50	100,0	25	100,0

*Communes romandes uniquement.

Tableau A2.12 Rôle respectif des élus et des fonctionnaires dans la détermination de la masse globale des dépenses, par classe d'habitants

Classes d'habitants	Moins de 2000 habitants		De 2000 à 4999		De 5000 à 9999		De 10'000 à 19'999		20'000 habitants et plus	
	Effectif	%	Effectif	%	Effectif	%	Effectif	%	Effectif	%
Rôle déterminant et décisif des élus	39	54,9	24	46,2	5	26,3	3	33,3	4	50,0
Rôle prépondérant des élus	23	32,4	19	36,5	9	47,4	4	44,4	1	12,5
Rôle équivalent des élus et des fonctionnaires	6	8,5	7	13,5	5	26,3	2	22,2	3	37,5
Rôle prépondérant des fonctionnaires	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0
Rôle déterminant et décisif des fonctionnaires	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0
Sans opinion	3	4,2	2	3,8	0	0,0	0	0,0	0	0,0
TOTAL	71	100,0	52	100,0	19	100,0	9	100,0	8	100,0

Tableau A2.13 Rôle respectif des élus et des fonctionnaires dans la répartition des crédits budgétaires entre les différents services administratifs, par classe d'habitants

Rôle respectif des élus et des fonctionnaires	Classes d'habitants		De 2000 à 4'999		De 5000 à 9'999		De 10'000 à 19'999		20'000 habitants et plus	
	Effectif	%	Effectif	%	Effectif	%	Effectif	%	Effectif	%
Rôle déterminant et décisif des élus	39	54,9	24	47,1	5	26,3	2	22,2	3	37,5
Rôle prépondérant des élus	11	15,5	16	31,4	7	38,8	3	33,3	2	25,0
Rôle équivalent des élus et des fonctionnaires	10	14,1	8	15,7	5	26,3	4	44,4	3	37,5
Rôle prépondérant des fonctionnaires	0	0,0	0	0,0	1	5,2	0	0,0	0	0,0
Rôle déterminant et décisif des fonctionnaires	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0
Reconduction de la répartition budgétaire sans modification notable de structure	9	12,7	3	5,9	1	5,3	0,0	0	0,0	0
Sans opinion	2	2,8	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0
TOTAL	71	100,0	51	100,0	19	100,0	9	100,0	8	100,0

Tableau A2.15 Degré de correspondance entre la politique communale en matière de dépenses et les préférences des présidents d'exécutif

Catégories de services	Effectif		Oui, tout à fait		oui, à peu près		Non, pas vraiment		Non, pas du tout		Sans opinion	
	total	Eff.	%	Eff.	%	Eff.	%	Eff.	%	Eff.	%	
Ensemble des services et interventions.	152	80	39,5	88	58,6	8	3,9	0	0,0	0	0,0	
Administration générale	155	72	47,1	70	45,8	16	5,5	1	0,7	0	0,0	
Santé	147	40	27,2	83	59,5	18	12,2	3	2,0	3	2,0	
Culture et loisirs (en général)	144	34	23,6	79	54,9	27	18,8	3	2,1	1	0,7	
Encouragement à la culture	136	30	22,1	63	46,3	35	25,7	7	5,1	1	0,7	
Sport	137	38	27,7	68	49,6	29	21,2	2	1,5	0	0,0	
Sécurité publique (en général)	144	63	38,9	73	50,7	14	9,7	2	1,4	2	1,4	
Police	136	61	37,5	60	44,1	16	12,2	4	2,9	3	2,2	
Police du feu	135	60	44,4	64	47,4	10	7,4	1	0,7	0	0,0	
Protection civile	138	46	33,8	44	32,4	29	21,3	16	11,6	1	0,7	
Prévoyance sociale (en général)	144	42	29,2	79	54,9	19	13,2	2	1,4	2	1,4	
Protection de la jeunesse	135	37	27,4	65	48,1	27	20,0	2	1,5	4	3,0	
Encouragement à la construction de logements sociaux	137	38	27,7	52	38,0	34	24,8	8	5,8	4	2,9	
Assistance	134	61	38,1	63	47,0	16	11,9	1	0,7	3	2,2	
Hommes pour personnes âgées	135	47	34,8	58	43,0	25	18,5	2	1,5	3	2,2	
Traffic (en général)	141	38	27,0	71	50,4	22	15,6	5	3,5	5	3,5	
Transports en commun	132	33	25,0	49	37,1	35	26,5	6	4,5	9	6,8	
Parlages et entretien des routes	139	38	25,9	59	42,4	35	25,2	8	5,8	1	0,7	
Protection de l'environnement (en général)	144	61	35,4	71	48,3	18	12,5	3	2,1	1	0,7	
Protection de l'eau	134	53	39,8	59	44,0	19	14,2	3	2,2	0	0,0	
Aménagement du territoire	138	48	34,8	62	44,9	24	17,4	4	2,9	0	0,0	
Autres ménagers	137	40	29,2	60	43,8	29	21,2	8	5,8	0	0,0	
Enseignement et formation (en général)	145	54	37,2	72	49,7	11	7,6	2	1,4	6	4,1	
Crèches	133	39	29,3	52	39,1	29	17,3	10	7,5	9	6,8	
Jardins d'enfants	135	53	39,3	62	45,9	16	11,9	2	1,5	2	1,5	
Ecoles primaires	135	63	46,7	56	43,0	11	8,1	3	2,2	0	0,0	
Ecoles secondaires	129	55	42,8	53	41,1	13	10,1	3	2,3	5	3,9	
Ecoles moyennes	127	52	40,9	56	44,1	8	6,3	2	1,6	9	7,1	
Formation professionnelle	126	46	36,5	52	41,3	16	12,7	6	4,8	6	4,8	
TOTAL	4000	1380	34,0	1843	46,1	597	14,9	120	3,0	80	2,0	

Tableau A2.16 Préférences des électeurs en matière de dépenses pour différentes catégories de services, selon les présidents d'exécutif

Catégories de services	Effectif		Beaucoup moins		Un peu moins		Autant		Un peu plus		Beaucoup plus		Sans opinion		
	total	Eff.	%	Eff.	%	Eff.	%	Eff.	%	Eff.	%	Eff.	%	Eff.	%
Ensemble des services et interventions	148	9	6,1	44	29,7	74	50,0	2	1,4	10	6,9	8	5,4	10	6,9
Administration générale	149	20	13,4	57	38,3	64	43,0	2	1,3	1	0,7	5	3,4	5	3,4
Santé	146	6	4,1	33	22,6	59	40,4	4	2,7	8	5,5	8	5,5	8	5,5
Culture et loisirs (en général)	136	2	1,5	7	5,1	45	33,1	64	47,1	15	11,0	3	2,2	3	2,2
Encouragement à la culture	136	2	1,5	8	5,9	48	35,3	53	39,0	15	11,0	2	1,5	2	1,5
Sport	139	3	2,2	10	7,2	33	23,7	72	51,9	19	13,7	2	1,4	2	1,4
Sécurité publique (en général)	141	3	2,1	34	24,1	78	55,3	20	14,2	3	2,1	5	3,5	5	3,5
Police	139	9	6,5	37	26,6	66	47,5	21	15,1	2	1,4	4	2,9	4	2,9
Protection civile	137	2	1,5	30	21,9	89	64,2	11	8,0	1	0,7	5	3,6	5	3,6
Prévoyance sociale en général	139	36	25,9	58	41,7	34	24,5	3	2,2	3	2,2	1	0,7	7	5,0
Protection de la jeunesse	143	2	1,4	10	7,0	65	45,5	54	37,8	8	5,6	4	2,9	4	2,9
Encouragement à la construction de logements sociaux	134	3	2,2	7	5,2	52	38,8	55	41,0	12	9,0	5	3,7	5	3,7
Assistance	136	2	1,5	8	4,4	32	23,5	82	45,6	29	21,3	5	3,7	5	3,7
Hommes pour personnes âgées	134	3	2,2	17	12,7	69	51,5	31	23,1	7	5,2	7	5,2	7	5,2
Travail (en général)	140	3	2,1	9	6,4	52	37,1	47	33,5	14	10,0	10	7,1	10	7,1
Transports en commun	133	2	1,5	13	9,8	32	24,1	54	40,6	4	3,0	7	5,2	7	5,2
Partenariats et ententes des routes	140	2	1,4	15	11,4	41	29,3	43	30,7	33	23,6	5	3,6	5	3,6
Protection de l'environnement (en général)	136	2	1,4	7	5,1	66	47,8	41	29,7	19	13,8	3	2,2	3	2,2
Protection de l'eau	136	3	2,2	4	2,9	71	52,2	34	25,0	19	14,0	5	3,7	5	3,7
Aménagement du territoire	139	4	2,9	19	13,7	73	52,5	28	18,0	12	9,8	8	5,8	8	5,8
Ordures ménagères	137	6	4,4	14	10,2	67	48,9	33	24,1	14	10,2	3	2,2	3	2,2
Enseignement et formation (en général)	142	3	2,1	18	12,7	70	49,3	36	25,4	9	6,3	8	5,6	8	5,6
Crèches	134	4	3,0	14	10,4	50	37,3	40	28,9	18	13,4	6	4,5	6	4,5
Jardins d'enfants	133	2	1,5	13	9,8	74	55,6	31	23,3	8	6,0	5	3,8	5	3,8
Écoles primaires	133	3	2,3	17	12,8	89	66,9	17	12,8	4	3,0	3	2,3	3	2,3
Écoles secondaires	139	6	4,3	23	16,6	73	52,5	11	8,3	4	3,0	7	5,0	7	5,0
Écoles moyennes	129	5	3,9	16	12,5	79	61,7	12	9,4	3	2,3	13	10,2	13	10,2
Formation professionnelle	127	5	3,9	11	8,7	74	58,4	20	15,7	7	5,5	10	7,9	10	7,9
TOTAL	3884	155	3,9	564	14,2	1779	44,7	993	24,9	321	8,1	172	4,3	172	4,3

Tableau A2.17 Degré de correspondance entre la politique communale en matière de dépenses et les préférences de divers acteurs, groupes ou organisations, selon l'avis des présidents d'exécutif

Acteurs, groupes et organisations	Effectif		Presque jamais		Rarement		Assez souvent		Souvent		Très souvent		Sans opinion	
	total	%	Effectif	%	Effectif	%	Effectif	%	Effectif	%	Effectif	%	Effectif	%
Fonctionnaires et leurs syndicats ou associations	139	8	5,8	7	5,0	34	24,5	10	7,2	18	13,7	18	13,7	
Syndicats de salariés	133	6	4,5	15	11,3	51	38,3	17	12,6	1	0,8	43	32,3	
Associations patronales, Chambres de commerce	130	6	4,6	21	16,2	45	34,6	17	13,1	0	0,0	41	31,5	
Associations locales de commerçants et d'artisans	137	5	3,6	22	16,1	55	40,1	26	19,0	2	1,5	27	19,7	
Associations d'usagers des services communaux (associations de parents d'élèves, etc.)	198	3	2,2	15	10,6	61	44,2	25	16,1	8	5,8	26	16,8	
Associations et comités de quartier	133	11	8,3	22	16,5	37	27,6	13	9,8	3	2,3	47	35,3	
Associations de défense de l'environnement	136	6	5,9	20	23,1	38	27,9	23	16,8	2	1,5	35	25,7	
Associations de locataires	133	12	9,0	23	17,3	38	27,1	10	7,5	2	1,5	50	37,8	
Associations de propriétaires	134	15	11,2	23	17,2	32	23,9	9	6,7	3	2,2	52	38,6	
Associations culturelles, sportives et de loisirs	146	0	0,0	11	7,5	46	32,9	51	34,9	22	15,1	14	8,6	
Associations et clubs du troisième âge	139	1	0,7	13	8,4	47	33,8	35	25,2	13	9,4	30	21,6	
Associations et clubs de jeunesse	138	5	3,6	16	13,0	53	38,4	29	21,0	8	5,8	25	18,1	
Citoyens individuellement	144	6	4,2	21	14,6	60	41,7	29	20,1	6	4,2	22	15,3	
Média locaux	135	5	3,7	21	15,6	44	32,6	10	7,4	3	2,2	52	38,5	
Groupes religieux et églises	141	5	3,5	15	10,6	56	39,7	24	17,0	8	6,4	32	22,7	
Associations de bienfaisance	137	4	2,9	13	8,5	46	33,6	34	24,8	6	5,6	32	23,4	
Parti socialiste	132	7	5,3	22	16,7	47	35,6	23	17,4	3	2,3	30	22,7	
Parti radical démocratique	138	4	2,9	8	6,8	54	39,1	34	25,0	7	5,1	28	20,6	
Parti démocratique chrétien	126	7	5,6	6	6,3	39	31,0	25	19,8	2	1,6	45	35,7	
Union démocratique au centre	111	7	6,3	4	3,6	23	20,7	11	9,8	1	0,8	65	58,6	
Parti libéral	127	5	3,9	14	11,0	40	31,5	21	16,5	4	3,1	43	33,9	
Parti écologiste	112	8	6,0	16	14,3	21	18,6	7	6,3	2	1,8	57	50,9	
TOTAL	2937	139	4,7	363	12,4	994	33,6	507	17,3	119	4,1	815	27,6	

Tableau A2.18 Préférences en matière de dépenses de divers acteurs, groupes ou organisations, selon l'avis des présidents d'exécutif

Acteurs, groupes et organisations	Efficacit		Beaucoup moins		Un peu moins		Aillant		Un peu plus		Beaucoup plus		Sans opinion	
	total	%	Efficacit	%	Efficacit	%	Efficacit	%	Efficacit	%	Efficacit	%	Efficacit	%
Fonctionnaires et leurs syndicats ou associations	145	4	2,8	12	6,3	66	45,5	38	24,8	9	6,2	18	12,4	
Syndicats de salariés	137	4	2,9	12	6,8	36	26,3	43	31,4	14	10,2	28	20,4	
Associations patronales, Chambres de commerce	135	16	11,1	42	31,1	40	29,6	9	6,7	1	0,7	28	20,7	
Associations locales de commerçants et d'artisans	142	7	4,9	35	24,6	47	33,1	25	17,6	5	3,5	23	16,2	
Associations d'usagers des services communaux (associations de parents d'élèves, etc.)	143	1	0,7	7	4,9	41	28,7	59	41,3	13	9,1	22	15,4	
Associations et comités de quartier	136	1	0,7	7	5,1	25	18,4	41	30,1	11	8,1	51	37,5	
Associations de défense de l'environnement	142	1	0,7	9	6,3	11	7,7	48	33,8	45	31,7	28	19,7	
Associations de locataires	138	2	1,4	11	8,0	23	16,7	37	26,9	24	17,4	41	29,7	
Associations de propriétaires	138	9	6,5	33	23,9	41	29,7	8	6,5	3	2,2	49	31,2	
Associations culturelles, sportives et de loisirs	149	1	0,7	8	4,2	67	46,9	33	23,1	8	5,6	26	18,2	
Associations et clubs du troisième âge	143	3	2,1	9	6,3	18	12,6	85	60,1	34	23,8	10	7,0	
Associations et clubs de jeunesse	141	1	0,7	1	0,7	36	25,5	56	39,7	22	15,6	25	17,7	
Citoyens individuellement	146	15	10,3	44	30,1	52	35,6	12	8,2	4	2,7	19	13,0	
Médias locaux	139	5	3,6	9	6,5	56	40,3	15	10,6	2	1,4	52	37,4	
Groupes religieux et églises	143	2	1,4	7	4,9	70	49,0	18	12,6	7	4,9	39	27,3	
Associations de bienfaisance	141	1	0,7	5	3,5	53	37,6	42	29,8	7	5,0	33	23,4	
Parti socialiste	137	5	3,6	5	3,6	24	17,5	49	35,8	25	18,2	29	21,2	
Parti radical démocratique	141	5	3,5	34	24,1	61	43,3	17	12,1	0	0,0	24	17,0	
Parti démocrate-chrétien	131	3	2,3	11	8,4	56	42,7	18	13,7	0	0,0	49	36,6	
Union démocratique du centre	114	4	3,5	13	11,4	32	28,1	9	7,9	0	0,0	56	48,1	
Parti libéral	131	20	15,3	38	29,0	28	21,4	6	4,6	2	1,5	37	28,2	
Parti écologiste	118	2	1,7	4	3,4	14	11,9	19	16,1	30	25,4	49	41,5	
TOTAL	3030	111	3,7	346	11,4	897	29,6	688	22,8	268	8,8	724	23,9	

Tableau A2.19 Activité déployée par divers acteurs, groupes ou organisations, selon l'avis des présidents d'exécutif

Acteurs, groupes et organisations	Effectif		Aucune activité		Peu d'activité		Une certaine activité		Beaucoup d'activité		Une activité intense		Sans opinion	
	total	%	Effectif	%	Effectif	%	Effectif	%	Effectif	%	Effectif	%	Effectif	%
Fonctionnaires et leurs syndicats ou associations	146	17,8	26	52	35,8	47	32,2	6	4,1	3	2,1	12	8,2	
Syndicats de salariés	147	19,1	35	24,8	43	30,5	9	6,4	2	1,4	25	17,7		
Associations patronales, Chambres de commerce	139	24	17,3	37	26,6	34	24,5	13	9,4	4	2,9	27	19,4	
Associations locales de commerçants et d'artisans	144	21	14,6	42	29,2	49	34,0	17	11,8	0	0,0	15	10,4	
Associations d'usagers des services communaux (associations de parents d'élèves, etc.)	143	15	10,5	42	29,4	49	34,3	16	11,2	2	1,4	19	13,3	
Associations et comités de quartier	141	31	22,0	39	27,7	32	22,7	8	4,3	1	0,7	32	22,7	
Associations de défense de l'environnement	144	16	11,1	26	19,4	44	30,6	23	16,0	10	8,9	23	16,0	
Associations de locataires	143	31	21,7	26	18,2	35	24,5	21	14,7	6	4,2	24	16,8	
Associations de propriétaires	141	35	24,8	41	29,1	34	24,1	8	4,3	1	0,7	24	17,0	
Associations culturelles, sportives et de loisirs	132	2	1,3	18	10,5	66	43,4	51	33,6	8	5,3	9	5,8	
Associations et clubs du troisième âge	148	14	9,8	42	28,9	52	35,6	18	12,3	2	1,4	18	12,3	
Associations et clubs de jeunesse	144	14	9,7	37	25,7	48	33,3	28	19,4	1	0,7	18	11,1	
Citoyens individuellement	149	21	14,1	62	41,6	44	29,5	6	4,0	0	0,0	16	10,7	
Médias locaux	141	25	17,7	33	23,4	40	28,4	11	7,8	0	0,0	32	22,7	
Groupes religieux et églises	147	28	17,7	42	28,6	49	33,3	8	4,1	1	0,7	23	15,6	
Associations de bienfaisance	143	17	11,9	49	34,3	36	25,2	13	9,1	1	0,7	27	18,9	
Parti socialiste	139	15	10,6	20	14,4	46	33,1	36	25,9	4	2,9	16	12,9	
Parti radical démocratique	143	11	7,7	20	14,0	71	49,7	21	14,7	3	2,1	17	11,9	
Parti démocrate-chrétiens	132	15	11,4	16	12,1	51	38,6	15	11,4	1	0,8	34	25,8	
Union démocratique du centre	119	18	15,9	13	11,5	29	23,7	5	4,4	1	0,9	47	41,8	
Parti libéral	133	18	12,0	17	12,8	50	37,8	15	11,3	4	3,0	31	23,3	
Parti écologiste	116	19	16,4	6	6,9	16	13,8	16	15,5	11	9,5	44	37,9	
TOTAL	3080	439	14,3	717	23,3	965	31,3	360	11,7	66	2,1	553	17,3	

ANNEXE 3

Questionnaire adressé au Président de l'exécutif

QUESTION 1

Dans l'ensemble, la situation financière de votre commune est-elle plutôt ?

Cocher d'une croix une seule réponse.

- Excellente Veuillez passer à la question 2.2
- Bonne Veuillez passer à la question 2.2
- Satisfaisante Veuillez passer à la question 3
- Mauvaise Veuillez passer à la question 2.1
- Très mauvaise Veuillez passer à la question 2.1
- Sans opinion Veuillez passer à la question 3

QUESTION 2

2.1 Si la situation financière de votre commune est mauvaise ou très mauvaise, quelles en sont, à votre avis, les raisons ? Plusieurs réponses sont possibles.

- Des difficultés économiques régionales
- Le départ ou la faillite d'entreprises qui assureraient à la commune une part importante de ses revenus
- Le départ d'une partie de la population active
- Un vieillissement de la population communale
- Un faible pourcentage de contribuables à haut revenu
- Une augmentation des tâches assumées par la commune depuis plusieurs années et qui pèse sur la situation financière de la commune
- La commune fournit des services aux habitants des communes voisines, sans qu'ils en paient toujours le coût
- L'opposition des citoyens à toute augmentation d'impôts
- Une autre raison, laquelle ?

2.2 Si la situation financière de votre commune est bonne ou excellente, quelles en sont, à votre avis, les raisons ? Plusieurs réponses sont possibles.

- La situation économique régionale favorable
- L'arrivée ou le développement d'entreprises
- L'augmentation de la population active
- Un pourcentage élevé de contribuables à haut revenu
- Une politique d'investissement conduite en respectant les possibilités financières de la commune
- L'octroi d'une partie des tâches communales à des entreprises privées
- La participation à des syndicats intercommunaux, par exemple pour le ramassage des ordures
- La mise en œuvre de procédures de contrôle budgétaire
- L'appel à un consultant externe pour améliorer la gestion de la commune
- Des citoyens qui acceptent sans trop rechigner une augmentation des impôts
- Une autre raison, laquelle ?

QUESTION 3

Est-ce que votre commune est ?
Cocher d'une croix une seule réponse.

- Peu ou pas endettée
- Normalement endettée
- Très endettée

Commentaires :

QUESTION 4

En ce qui concerne son équipement, votre commune :
Cochez d'une croix une seule réponse.

A de gros retards d'équipement

Se doit de développer encore certains équipements

Est bien équipée

Commentaires :

QUESTION 5

Au cours de ces trois dernières années, quel a été le rôle respectif des élus (exécutif et législatif) et des fonctionnaires de l'administration communale dans la détermination de la masse globale des dépenses ? Cochez d'une croix une seule réponse.

Les élus ont eu un rôle déterminant et décisif

Les élus ont eu un rôle prépondérant

Les élus et les fonctionnaires ont eu un rôle à peu près équivalent

Les fonctionnaires ont eu un rôle prépondérant

Les fonctionnaires ont eu un rôle déterminant et décisif

Sans opinion

QUESTION 6

Au cours de ces trois dernières années, quel a été le rôle respectif des élus (exécutif et législatif) et des fonctionnaires dans la répartition des crédits budgétaires entre les différents services ? Cochez d'une croix une seule réponse.

Les élus ont eu un rôle déterminant et décisif

Les élus ont eu un rôle prépondérant

Les élus et les fonctionnaires ont eu un rôle à peu près équivalent

Les fonctionnaires ont eu un rôle prépondérant

Les fonctionnaires ont eu un rôle déterminant et décisif

Le rôle des élus et des fonctionnaires a été limité : la répartition du budget a été reconduite d'année en année sans modification notable de sa structure.

Sans opinion

QUESTION 7

Pendant l'élaboration du budget, lorsque des arbitrages sont nécessaires entre les demandes des différents services, qui prend les décisions ? Cocher d'une croix une seule réponse.

- Le chef du département des finances
- Le président de l'exécutif
- La commission des finances
- L'exécutif
- Autre (s) instance (s) de décision : la (les) que (s) ?

- Sans opinion

Commentaires :

QUESTION 8

Au cours des années récentes, lorsque de nouvelles stratégies ont été introduites en ce qui concerne la fourniture (sous-traitance, coopération intercommunale) et le financement des services (introduction d'une nouvelle taxe), qui en a pris l'initiative ? Cocher d'une croix une seule réponse.

- Les élus ont eu un rôle déterminant et décisif
- Les élus ont eu un rôle prépondérant
- Les élus et les fonctionnaires ont eu un rôle à peu près équivalent
- Les fonctionnaires ont eu un rôle prépondérant
- Les fonctionnaires ont eu un rôle déterminant et décisif
- Sans opinion

Commentaires :

QUESTION 9

Qui fixe les directives en matière de dépenses au départ de la procédure budgétaire dans votre commune ? Cocher d'une croix une seule réponse.

- Le chef du département des finances
- Le chef du département des finances après consultation de la commission des finances
- L'exécutif communal
- L'exécutif communal, après consultation de la commission des finances

Commentaires :

QUESTION 10

Pour chacune de ces catégories de services, veuillez indiquer quelles sont vos préférences en matière de dépenses. A vos yeux, faudrait-il dépenser ?	Beaucoup moins	Un peu moins	Autant	Un peu plus	Beaucoup plus	Sens opinion
Ensemble des services et interventions	1	2	3	4	5	6
Administration générale	1	2	3	4	5	6
Santé	1	2	3	4	5	6
Culture et loisirs (en général)	1	2	3	4	5	6
Encouragement à la culture	1	2	3	4	5	6
Sport	1	2	3	4	5	6
Sécurité publique (en général)	1	2	3	4	5	6
Police	1	2	3	4	5	6
Police du feu	1	2	3	4	5	6
Protection civile	1	2	3	4	5	6
Prévoyance sociale (en général)	1	2	3	4	5	6
Protection de la jeunesse	1	2	3	4	5	6
Encouragement à la construction de logements sociaux	1	2	3	4	5	6
Assistance	1	2	3	4	5	6
Hommes pour personnes âgées	1	2	3	4	5	6
Trafic (en général)	1	2	3	4	5	6
Transports en commun	1	2	3	4	5	6
Parkings et entretien des routes	1	2	3	4	5	6
Protection de l'environnement (en général)	1	2	3	4	5	6
Protection de l'eau	1	2	3	4	5	6
Aménagement du territoire	1	2	3	4	5	6
Ordures ménagères	1	2	3	4	5	6
Enseignement et formation (en général)	1	2	3	4	5	6
Crèches	1	2	3	4	5	6
Jardins d'enfants	1	2	3	4	5	6
Ecoles primaires	1	2	3	4	5	6
Ecoles secondaires	1	2	3	4	5	6
Ecoles moyennes (gymnase, école de commerce)	1	2	3	4	5	6
Formation professionnelle	1	2	3	4	5	6

QUESTION 11

Pour chacune de ces catégories de services, veuillez indiquer quelles vous paraissent être les préférences de vos électeurs en matière de dépenses. Les électeurs préféreraient-ils dépenser ? Entourer une réponse par rubrique.	Beaucoup moins	Un peu moins	Autant	Un peu plus	Beaucoup plus	Sans opinion
Ensemble des services et interventions	1	2	3	4	5	6
Administration générale	1	2	3	4	5	6
Santé	1	2	3	4	5	6
Culture et loisirs (en général)	1	2	3	4	5	6
Encouragement à la culture	1	2	3	4	5	6
Sport	1	2	3	4	5	6
Sécurité publique (en général)	1	2	3	4	5	6
Police	1	2	3	4	5	6
Police du feu	1	2	3	4	5	6
Protection civile	1	2	3	4	5	6
Prévoyance sociale (en général)	1	2	3	4	5	6
Protection de la jeunesse	1	2	3	4	5	6
Encouragement à la construction de logements sociaux	1	2	3	4	5	6
Assistance	1	2	3	4	5	6
Hommes pour personnes âgées	1	2	3	4	5	6
Traffic (en général)	1	2	3	4	5	6
Transports en commun	1	2	3	4	5	6
Parkings et entretien des routes	1	2	3	4	5	6
Protection de l'environnement (en général)	1	2	3	4	5	6
Protection de l'eau	1	2	3	4	5	6
Aménagement du territoire	1	2	3	4	5	6
Ordures ménagères	1	2	3	4	5	6
Enseignement et formation (en général)	1	2	3	4	5	6
Crèches	1	2	3	4	5	6
Jardins d'enfants	1	2	3	4	5	6
Ecoles primaires	1	2	3	4	5	6
Ecoles secondaires	1	2	3	4	5	6
Ecoles moyennes (gymnase, école de commerce)	1	2	3	4	5	6
Formation professionnelle	1	2	3	4	5	6

QUESTION 12

Pour chacune de ces catégories de service, la politique communale en matière de dépenses correspond-elle à vos préférences ? Entourer une réponse par rubricque.	Oui, tout à fait	Oui, à peu près	Non, pas vraiment	Non, pas du tout	Sans opinion
Ensemble des services et interventions	1	2	3	4	5
Administration générale	1	2	3	4	5
Santé	1	2	3	4	5
Culture et loisirs (en général)	1	2	3	4	5
Encouragement à la culture	1	2	3	4	5
Sport	1	2	3	4	5
Sécurité publique (en général)	1	2	3	4	5
Police	1	2	3	4	5
Police du feu	1	2	3	4	5
Protection civile	1	2	3	4	5
Prévoyance sociale (en général)	1	2	3	4	5
Protection de la jeunesse	1	2	3	4	5
Encouragement à la construction de logements sociaux	1	2	3	4	5
Assistance	1	2	3	4	5
Hommes pour personnes âgées	1	2	3	4	5
Trafic (en général)	1	2	3	4	5
Transports en commun	1	2	3	4	5
Parkings et entretien des routes	1	2	3	4	5
Protection de l'environnement (en général)	1	2	3	4	5
Protection de l'eau	1	2	3	4	5
Aménagement du territoire	1	2	3	4	5
Ordures ménagères	1	2	3	4	5
Enseignement et formation (en général)	1	2	3	4	5
Crèches	1	2	3	4	5
Jardins d'enfants	1	2	3	4	5
Ecoles primaires	1	2	3	4	5
Ecoles secondaires	1	2	3	4	5
Ecoles moyennes (gymnase, école de commerce)	1	2	3	4	5
Formation professionnelle	1	2	3	4	5

QUESTION 13

Pour chacun des acteurs, groupes ou organisations suivantes, veuillez indiquer quelles sont, à votre avis, leurs préférences en matière de dépenses. Veulent-ils dépenser ? Entourer une réponse par rubrique.	Beaucoup moins	Un peu moins	Autant	Un peu plus	Beaucoup plus	Sans opinion
Fonctionnaires et leurs syndicats ou associations	1	2	3	4	5	6
Syndicats de salariés	1	2	3	4	5	6
Associations patronales, chambres du commerce	1	2	3	4	5	6
Associations locales de commerçants et d'artisans	1	2	3	4	5	6
Associations d'usagers des services communaux (associations de parents d'élèves, etc.)	1	2	3	4	5	6
Associations et comités de quartiers	1	2	3	4	5	6
Associations de défense de l'environnement	1	2	3	4	5	6
Associations de locales	1	2	3	4	5	6
Associations de propriétaires	1	2	3	4	5	6
Associations culturelles, sportives et de loisirs	1	2	3	4	5	6
Associations et clubs du troisième âge	1	2	3	4	5	6
Associations et clubs de jeunesse	1	2	3	4	5	6
Citoyens individuellement	1	2	3	4	5	6
Média locaux	1	2	3	4	5	6
Groupes religieux et églises	1	2	3	4	5	6
Associations de bienfaisance	1	2	3	4	5	6
Parti socialiste	1	2	3	4	5	6
Parti radical démocratique	1	2	3	4	5	6
Parti démocrate-chrétien	1	2	3	4	5	6
Union démocratique du centre	1	2	3	4	5	6
Parti libéral	1	2	3	4	5	6
Parti écologiste	1	2	3	4	5	6

QUESTION 14

Pour chacun des acteurs, groupes ou organisations suivants, veuillez indiquer quelles est l'activité qu'ils déploient pour faire prévaloir leurs préférences en matière de dépenses. Entourer une réponse par rubrique.	Aucune activité	Peu d'activité	Une certaine activité	Beaucoup d'activité	Une activité intense	Sans opinion
Fonctionnaires et leurs syndicats ou associations	1	2	3	4	5	6
Syndicats de salariés	1	2	3	4	5	6
Associations patronales, chambres du commerce	1	2	3	4	5	6
Associations locales de commerçants et d'artisans	1	2	3	4	5	6
Associations d'usagers des services communaux (associations de parents d'élèves, etc.)	1	2	3	4	5	6
Associations et comités de quartiers	1	2	3	4	5	6
Associations de défense de l'environnement	1	2	3	4	5	6
Associations de locaux	1	2	3	4	5	6
Associations de propriétaires	1	2	3	4	5	6
Associations culturelles, sportives et de loisirs	1	2	3	4	5	6
Associations et clubs du troisième âge	1	2	3	4	5	6
Associations et clubs de jeunesse	1	2	3	4	5	6
Citoyens individuellement	1	2	3	4	5	6
Medias locaux	1	2	3	4	5	6
Groupes religieux et églises	1	2	3	4	5	6
Associations de bienfaisance	1	2	3	4	5	6
Parti socialiste	1	2	3	4	5	6
Parti radical démocratique	1	2	3	4	5	6
Parti démocrate-chrétien	1	2	3	4	5	6
Union démocratique du centre	1	2	3	4	5	6
Parti libéral	1	2	3	4	5	6
Parti écologiste	1	2	3	4	5	6

QUESTION 15

Pour chacun des acteurs, groupes ou organisations suivants, veuillez indiquer dans quelle mesure la politique communale a répondu à leurs préférences. Entourer une réponse par rubrique.	Presque jamais	Rarement	Assez souvent	Souvent	Très souvent	Sans opinion
Fonctionnaires et leurs syndicats ou associations	1	2	3	4	5	6
Syndicats de salariés	1	2	3	4	5	6
Associations patronales, chambres du commerce	1	2	3	4	5	6
Associations locales de commerçants et d'artisans	1	2	3	4	5	6
Associations d'usagers des services communaux (associations de parents d'élèves, etc.)	1	2	3	4	5	6
Associations et comités de quartiers	1	2	3	4	5	6
Associations de défense de l'environnement	1	2	3	4	5	6
Associations de locataires	1	2	3	4	5	6
Associations de propriétaires	1	2	3	4	5	6
Associations culturelles, sportives et de loisirs	1	2	3	4	5	6
Associations et clubs du troisième âge	1	2	3	4	5	6
Associations et clubs de jeunesse	1	2	3	4	5	6
Citoyens individuellement	1	2	3	4	5	6
Média locaux	1	2	3	4	5	6
Groupes religieux et églises	1	2	3	4	5	6
Associations de bienfaisance	1	2	3	4	5	6
Parti socialiste	1	2	3	4	5	6
Parti radical démocratique	1	2	3	4	5	6
Parti démocrate-chrétien	1	2	3	4	5	6
Union démocratique du centre	1	2	3	4	5	6
Parti libéral	1	2	3	4	5	6
Parti écologiste	1	2	3	4	5	6

QUESTION 16

Veillez indiquer les cinq acteurs, groupes ou organisations qui ont, à votre avis, le plus d'influence sur les décisions budgétaires de la commune.

-
-
-
-
-

QUESTION 18

La commune bénéficie d'une augmentation durable de ses revenus (versements supplémentaires de la Confédération ou du canton dont elle peut bénéficier librement) égale à 10% du montant total de ses dépenses. A votre avis, comment faut-il utiliser cette augmentation ?

Cocher d'une croix une seule réponse.

- Réduire les impôts communaux
- Réduire les taxes communales
- Augmenter uniformément les ressources de tous les services de base tels que la police, la police du feu, les tribunaux
- Accroître ou relancer les programmes d'équipement
- Améliorer l'entretien de l'infrastructure communale
- Augmenter les dépenses sociales
- Autres choix :
- Sans opinion

QUESTION 17

Veillez indiquer les cinq acteurs, groupes ou organisations qui ont, à votre avis, le plus d'influence sur la politique générale de la commune.

-
-
-
-
-

QUESTION 19

La commune est soumise à une diminution durable de ses revenus (réduction des versements de la Confédération ou du montant dont elle peut bénéficier librement) égale à 10% du montant total de ses dépenses. A votre avis, comment faut-il réagir à cette diminution ?

Cochez d'une croix une seule réponse.

- Augmenter les impôts communaux
- Augmenter les taxes communales
- Diminuer uniformément les ressources de tous les services
- Diminuer les ressources des services de base tels que la police, la police du feu, les tribunaux
- Différer ou abandonner des projets d'équipement
- Réduire l'entretien de l'infrastructure communale
- Réduire les dépenses sociales
- Autres choix :
- Sans opinion

QUESTION 21

Le Parlement propose de diminuer globalement les dépenses de la Confédération au risque de porter atteinte à certains programmes sociaux :

Cochez d'une croix une seule réponse.

- Vous approuvez une telle mesure
- Vous êtes favorable au maintien voire à une augmentation des dépenses sociales
- Sans opinion

QUESTION 20

Pensez-vous que dans votre commune, les taux d'imposition des personnes physiques et morales sont :

Cochez d'une croix une seule réponse.

- Trop élevés et devraient être réduits
- A leur juste niveau
- Trop faibles et devraient être augmentés

QUESTION 22

Vous êtes-vous engagés en faveur de l'introduction de l'une ou l'autre des stratégies ci-dessous ? Enfournir une réponses par rubrique.	Oui	Non	Sans opinion
Fonder les rémunérations et les promotions sur le mérite (travail fourni) plutôt que sur l'ancienneté	1	2	3
Mettre en place une véritable comptabilité analytique de façon à connaître le coût réel des services offerts par la commune	1	2	3
Mettre en place un contrôle de gestion (ce qui implique la fixation d'objectifs et le contrôle de leur réalisation par l'intermédiaire d'un tableau de bord)	1	2	3
Dans la phase de préparation du budget, consacrer plus de temps à l'analyse des demandés provenant des services et introduire une procédure de sélection plus rigoureuse	1	2	3
Remettre en question périodiquement, par exemple tous les 4 ou 5 ans, la totalité du budget de chaque office et non uniquement l'accroissement par rapport à l'exercice précédent, afin de découvrir les crédits qui figurent au budget par insinile (principe du budget base zéro)	1	2	3
Fixer un plafond à la croissance annuelle des dépenses (par exemple, le taux de renchérissement plus un pourcentage de croissance réelle à définir)	1	2	3
Introduire un blocage du personnel communal, les besoins nouveaux devant être satisfaits par la mobilité interne (déplacement de fonctionnaires vers les services qui ont les besoins les plus urgents)	1	2	3
Recourir davantage à la sous-traitance (confier certaines tâches communales à des entreprises privées)	1	2	3
Chaque lois que cela est possible, mettre en concurrence les services de la commune avec les entreprises privées et confier la tâche à celui qui propose le meilleur service au prix le plus bas	1	2	3
Renforcer la coopération intercommunale, même si la commune doit pour cela abandonner une partie de son autonomie	1	2	3
Faire appel à un consultant, lui donner pour mandat d'analyser le fonctionnement de l'administration communale et de proposer des mesures permettant à la commune de fournir les mêmes prestations à un moindre coût	1	2	3
Faire davantage appel au volontariat, au bénévolat et aux mouvements associatifs	1	2	3

QUESTION 23

Que pensez-vous de l'introduction d'un salaire minimum garanti ?

Cocher d'une croix une seule réponse.

- Vous approuvez une telle mesure
- Vous rejetez une telle mesure
- Sans opinion

QUESTION 24

A votre avis, la politique d'aide devrait être :

Cocher d'une croix une seule réponse.

- Assouplie
- Poursuivie sans modification
- Rendue plus stricte

QUESTION 25

En ce qui concerne les loyers :

Cocher d'une croix une seule réponse.

- Vous êtes favorable à une politique plus interventionniste de l'Etat (construction de logements sociaux en particulier)
- Le libre fonctionnement du marché peut résoudre le problème du logement et des loyers pour autant que l'Etat évite de prendre des mesures décourageant l'investissement immobilier

QUESTION 26

En général vous êtes plutôt favorable :

Cocher d'une croix une seule réponse.

- A une augmentation des compétences des communes au détriment du canton
- Au maintien du partage des compétences entre collectivités publiques tel qu'il existe aujourd'hui
- A une augmentation des compétences du canton au détriment des communes

QUESTION 27

Combien de mandats avez-vous exercés en tant qu'élu du législatif ou de l'exécutif ?

- Un mandat
- Deux mandats
- Trois mandats
- Quatre mandats ou plus

Précisez la date de votre première élection : 19 ..

QUESTION 28

Combien de mandats avez-vous exercés en tant que membre de l'exécutif communal ?

- Un mandat
- Deux mandats
- Trois mandats
- Quatre mandats ou plus

Précisez la date de votre première élection : 19 ..

QUESTION 29

Exercez-vous ou avez-vous exercé d'autres fonctions et responsabilités ?

- Membre du *législatif communal* : de 19 .. à 19 ..
- Membre de l'exécutif communal : de 19 .. à 19 ..
- Membre du *législatif cantonal* : de 19 .. à 19 ..
- Membre de l'exécutif cantonal : de 19 .. à 19 ..
- Membre du *Conseil National* : de 19 .. à 19 ..
- Membre du *Conseil des Etats* : de 19 .. à 19 ..

QUESTION 30

Etes-vous membre d'une formation politique ?

- Non
- Oui, simple adhérent
- Responsable au niveau communal
- Responsable au niveau cantonal
- Responsable au niveau national

QUESTION 31

Etes-vous membre du ?

- Parti socialiste
- Parti radical-démocratique
- Parti démocrate-chrétien
- Union démocratique du centre
- Parti libéral
- D'un autre parti : lequel ?

QUESTION 32

Quelquofle, les élus prennent des décisions dont ils pensent qu'elles peuvent être impopulaires. Cela vous est-il arrivé ?

- Jamais ou presque jamais
- De temps en temps
- Assez fréquemment
- Sans opinion

QUESTION 33

Les élus doivent parfois tenir compte des intérêts de la région ou du canton au détriment des intérêts de la commune. Cela vous est-il arrivé ?

- Jamais ou presque jamais
- De temps en temps
- Assez fréquemment
- Sans opinion

QUESTION 34

A quel niveau se situent selon vous les relations les plus utiles pour résoudre les problèmes de votre commune ?

Cochez une seule réponse.

- Dans la commune même
- Au niveau intercommunal
- Au niveau cantonal
- Au niveau fédéral
- Sans opinion

RENSEIGNEMENTS PERSONNELS

QUESTION 35

Année de naissance : 19 . . .

QUESTION 36

Sexe : Masculin

 Féminin

QUESTION 37

Quelle est ou a été votre profession principale ?

.....

QUESTION 38

Avez-vous abandonné votre activité professionnelle ?

- Non, vous l'exercez encore à plein temps
- Vous ne l'exercez plus que partiellement
- Vous l'avez abandonnée à la suite de votre élection
- Vous l'avez déjà abandonnée avant vos responsabilités municipales

QUESTION 40

Avez-vous une croyance religieuse ?

- Aucune croyance
- Croyance mais sans pratique
- Pratique occasionnelle
- Pratique régulière

QUESTION 41

Etes-vous ?

- Protestant
- Catholique
- D'une autre confession : laquelle ?

QUESTION 39

Quelle a été votre formation scolaire ?

- Primaire
- Secondaire
- Supérieure (gymnase, école de commerce)
- Certificat fédéral de capacité
- Ingénieur ETS, maîtrise, ESCEA, ou formation équivalente
- Universitaire

QUESTION 42

Nom de la personne ayant rempli le questionnaire :

.....

MERCI ! Toutes vos remarques et critiques à propos de ce questionnaire seront les bienvenues.

ANNEXE 4

Questionnaire adressé au Chef du service financier

QUESTION 1

Pouvez-vous indiquer quelle a été l'influence de chacun des facteurs suivants sur l'équilibre du budget communal au cours des cinq dernières années ? Entourer une seule réponse par rubrique.	1 : très importante 2 : importante 3 : peu importante 4 : nulle ou négligeable 5 : sans opinion				
	1	2	3	4	5
Départ d'une partie de la population active vers d'autres communes ou régions					
Vieillessement de la population communale	1	2	3	4	5
Chômage	1	2	3	4	5
Nouvelles prestations demandées à la commune par les citoyens	1	2	3	4	5
Pressions des contribuables en faveur d'une diminution des impôts communaux	1	2	3	4	5
Pressions des contribuables en faveur d'une diminution des taxes communales	1	2	3	4	5
Départ ou faillite d'entreprises qui assureraient à la commune une part importante de ses revenus	1	2	3	4	5
Augmentation des salaires réels du personnel communal	1	2	3	4	5
Augmentation des tâches déléguées à la commune par le canton ou le Confédération	1	2	3	4	5
Diminution des contributions de la Confédération	1	2	3	4	5
Diminution des contributions du canton	1	2	3	4	5
Diminution des contributions d'autres communes	1	2	3	4	5
Autres facteurs. Veuillez préciser :	1	2	3	4	5

QUESTION 2

Voici une liste de stratégies financières susceptibles de répondre aux problèmes budgétaires d'une commune. Veuillez indiquer l'effet de celles qui ont été utilisées dans votre commune et l'année de leur première mise en oeuvre si celle-ci est postérieure à 1980. Entourer une seule réponse par stratégie.	1 : très important 2 : important 3 : peu important 4 : nul ou négligeable 5 : stratégie non applicable 6 : sans opinion						Année de mise en oeuvre de la stratégie
Stratégies concernant les ressources							
Augmentation des impôts communaux	1	2	3	4	5	6	19..
Augmentation des taxes communales	1	2	3	4	5	6	19..
Augmentation du prix des prestations communales facturées aux usages	1	2	3	4	5	6	19..
Demandes de contributions supplémentaires à d'autres communes pour financer des prestations dont profitent leurs habitants	1	2	3	4	5	6	19..
Amélioration de la gestion de la trésorerie	1	2	3	4	5	6	19..
Vente de biens ou d'actifs	1	2	3	4	5	6	19..
Actions en vue de favoriser la stabilisation ou la croissance de la population communale	1	2	3	4	5	6	19..
Actions en vue de favoriser l'implantation de nouvelles activités économiques	1	2	3	4	5	6	19..
Actions en vue de favoriser une utilisation plus intensive des services et équipements payants	1	2	3	4	5	6	19..
Augmentation de la dette pour éviter une augmentation des impôts	1	2	3	4	5	6	19..

Suite à la page suivante

Suite de la QUESTION 2	1 : très important 2 : Important 3 : peu important 4 : nul ou négligeable 5 : stratégie non applicable 6 : sans opinion						Année de mise en oeuvre de la stratégie
------------------------	--	--	--	--	--	--	---

Stratégies concernant les dépenses

Diminution proportionnelle des crédits budgétaires de tous les services	1	2	3	4	5	6	19..
Diminution des crédits budgétaires de certains services seulement en fonction des priorités de la commune	1	2	3	4	5	6	19..
Réduction des dépenses d'équipement	1	2	3	4	5	6	19..
Diminution des frais généraux (mais non des dépenses liées à la production des services)	1	2	3	4	5	6	19..
Diminution des dépenses pour l'entretien du patrimoine communal	1	2	3	4	5	6	19..
Étalement des amortissements	1	2	3	4	5	6	19..
Reports de paiements sur l'exercice budgétaire suivant	1	2	3	4	5	6	19..
Fixation d'un plafond à la croissance annuelle des dépenses (par exemple le taux de renchérissement plus un pourcentage de croissance réelle à définir)	1	2	3	4	5	6	19..
Recherche de meilleures conditions pour les achats et les marchés passés par la commune (appel d'offres à plusieurs fournisseurs, etc.)	1	2	3	4	5	6	19..

Suite à la page suivante

Suite de la QUESTION 2	1 : très important 2 : important 3 : peu important 4 : nul ou négligeable 5 : stratégie non applicable 6 : sans opinion	Année de mise en oeuvre de la stratégie
------------------------	--	---

Suite des stratégies concernant les dépenses

Dans la phase de préparation du budget, consacrer plus de temps à l'analyse des demandes provenant des services et introduire une procédure de sélection plus rigoureuse	1	2	3	4	5	6	19..
Remettre en question périodiquement, par exemple tous les quatre ans, la totalité du budget de chaque office et non uniquement l'accroissement par rapport à l'exercice précédent, afin de découvrir les crédits que figurent au budget par inertie (principe du budget base zéro)	1	2	3	4	5	6	19..
Blocage du personnel (frein à la création de nouveaux postes)	1	2	3	4	5	6	19..
Réduction du personnel (départs naturels non remplacés, licenciements)	1	2	3	4	5	6	19..
Blocage des salaires réels	1	2	3	4	5	6	19..
Suppression de certains services ou diminution des prestations fournies	1	2	3	4	5	6	19..
Sous-traitance de certains services à d'autres collectivités publiques	1	2	3	4	5	6	19..
Participation à des syndicats intercommunaux	1	2	3	4	5	6	19..
Sous-traitance de certains services à des entreprises privées	1	2	3	4	5	6	19..

Suite à la page suivante

Suite de la QUESTION 2	1 : très important 2 : important 3 : peu important 4 : nul ou négligeable 5 : stratégie non applicable 6 : sans opinion						Année de mise en oeuvre de la stratégie
Suite des stratégies concernant les dépenses							
Participation à des sociétés d'économie mixte	1	2	3	4	5	6	19..
Incitation au développement du bénévolat et à l'intervention des associations	1	2	3	4	5	6	19..
Augmentation de la productivité des services par l'introduction de technologies propres à économiser du personnel	1	2	3	4	5	6	19..
Augmentation de la productivité des services par une meilleure gestion	1	2	3	4	5	6	19..
Rémunération et promotion du personnel communal fondées sur le mérite (travail fourni) plutôt que sur l'ancienneté	1	2	3	4	5	6	19..
Mise en concurrence, chaque fois que cela est possible, des services de la commune avec des entreprises privées et attribution de la tâche à celui qui propose le meilleur service au prix le plus bas	1	2	3	4	5	6	19..
Appel à un consultant externe pour qu'il analyse le fonctionnement de l'administration communale et qu'il propose des mesures permettant à la commune de fournir les mêmes prestations à moindre coût	1	2	3	4	5	6	19..
Mise en place d'un contrôle de gestion (ce qui implique la fixation d'objectifs et le contrôle de leur réalisation par l'intermédiaire d'un tableau de bord)	1	2	3	4	5	6	19..

Suite à la page suivante

QUESTION 3

**Le commune dispose-t-elle d'une base de données informatisée ?
Cocher d'une croix une seule réponse.**

- Oui
Non
Sans opinion

Commentaires :

QUESTION 4

**Utilisez-vous le modèle de comptabilité publique proposé par la
Conférence des directeurs cantonaux des finances ? Cocher
d'une croix une seule réponse.**

- Oui
Non
Sans opinion
Commentaire :

QUESTION 5

Pour chacune des rubriques ci-dessous, pourriez-vous entourer le chiffre qui correspond le mieux à la situation de votre commune ?
Entourer un chiffre par rubrique. 6 est la meilleure note.

	1	2	3	4	5	6
Prévision des recettes						
1	Pas de prévision formelle des recettes; on ajoute (on soustrait) un certain montant aux recettes de l'année précédente.	2	3	4	5	6
						Prévision annuelle et pluriannuelle de chaque type de recettes à l'aide de logiciels informatiques.
Système d'informations financières						
1	Etat des dépenses établi annuellement ou trimestriellement pour chaque type de dépenses.	2	3	4	5	6
						Etat des dépenses de chaque service disponible en permanence grâce à l'utilisation d'un système informatique; demande de justification des écarts au budget.
Mesure des performances						
1	Aucune mesure des performances et du coût des services.	2	3	4	5	6
						Mesure des performances et contrôle de la réalisation des objectifs effectués de manière systématique; contrôle régulier du coût des services.
Expertises et documents financiers						
1	Elaboration des documents budgétaires et comptables prévus dans la loi uniquement.	2	3	4	5	6
						Bilans rétrospectifs et prévisionnels; comparaisons avec d'autres communes.
Impact budgétaire du développement économique et démographique de la commune						
1	Aucune étude consacrée à cette question.	2	3	4	5	6
						Etude systématique de l'évolution économique, démographique et de son influence sur les finances de la commune.

QUESTION 6

Pendant l'élaboration du budget, lorsque des arbitrages sont nécessaires entre les demandes des différents services, qui prend les décisions ? Cocher d'une croix une seule réponse.

- Le chef du département des finances
- Le président de l'exécutif
- La commission des finances
- L'exécutif
- Autres instances de décision : la(les)quelle(s) ?
-
- Sans opinion

QUESTION 7

Qui fixe les directives en matière de dépenses au départ de la procédure budgétaire dans votre commune ? Cocher d'une croix une seule réponse.

- Le chef du département des finances
- Le chef du département des finances après consultation de la commission des finances
- L'exécutif communal
- L'exécutif communal après consultation de la commission des finances

QUESTION 8

Evolution des effectifs du personnel communal :

	1985	1990
Effectif total		
Fonctionnaires		
Employés		

QUESTION 9

Fonction de la personne ayant répondu au questionnaire :

.....

QUESTION 10

Vous exercez cette fonction depuis t9 ...

MERCI ! Toutes vos remarques et critiques à propos de ce questionnaire seront les bienvenues.

ANNEXE 5

Informations financières demandées au Chef du service financier

NOM DE LA COMMUNE :				
Comptes 1989	Comptes 1988	Comptes 1987	Comptes 1986	Comptes 1985
Afin que nous puissions compléter notre enquête sur la politique financière des communes, pourriez-vous nous indiquer les montants suivants ?				
Revenus du compte de fonctionnement sans les imputations Internes (40 à 48)				
Charges du compte de fonctionnement sans les imputations Internes (30 à 38)				
Investissement net (910)				
Intérêts passifs (32)				
Amortissement du patrimoine administratif (331+332)				
Patrimoine administratif au 1.1.1984 (14 à 17)				
Etat de la dette à court, moyen et long termes au 1.1.1989 (21 +22)				
Disponibilités au 1.1.1989 (10)				
Placements au 1.1.1989 (12)				

1 D'après les rubriques du nouveau modèle de compte

ANNEXE 6

Deuxième questionnaire adressé au Chef du service financier

QUESTION 1

Dans l'ensemble, la situation financière de votre commune est-elle plutôt ? Cocher d'une croix une seule réponse.

- Excellente Veuillez passer à la question 3
- Bonne Veuillez passer à la question 3
- Satisfaisante Veuillez passer à la question 3
- Mauvaise Veuillez passer à la question 2
- Très mauvaise Veuillez passer à la question 2
- Sans opinion Veuillez passer à la question 3

QUESTION 2

**Au cas où vous considérez la situation comme mauvaise ou très mauvaise, jugez-vous ?
Cocher d'une croix une seule réponse.**

- Que cette situation est récente (depuis 1990)
- Que cette situation prévalait déjà dans la seconde moitié des années 80
- Sans opinion

QUESTION 3

Vous êtes-vous engagés en faveur de l'introduction de l'une ou l'autre des stratégies ci-dessous ? Entourer une réponse par rubrique.	Oui	Non	Sans opinion	Stratégie appliquée depuis longtemps	Stratégie sans intérêt
Fonder les rémunérations et les promotions sur le mérite (travail fourni) plutôt que sur l'ancienneté	1	2	3	4	5
Mettre en place une véritable comptabilité analytique de façon à connaître le coût réel des services offerts par la commune	1	2	3	4	5
Mettre en place un contrôle de gestion (ce qui implique la fixation d'objectifs et le contrôle de leur réalisation par l'intermédiaire d'un tableau de bord)	1	2	3	4	5
Dans la phase de préparation du budget, consacrer plus de temps à l'analyse des demandes provenant des services et introduire une procédure de sélection plus rigoureuse	1	2	3	4	5
Remettre en question périodiquement, par exemple tous les 4 ou 5 ans, la totalité du budget de chaque office et non uniquement l'accroissement par rapport à l'exercice précédent, afin de découvrir les crédits qui figurent au budget par inertie (principe du budget base zéro)	1	2	3	4	5
Fixer un plafond à la croissance annuelle des dépenses (par exemple, le taux de renchérissement plus un pourcentage de croissance réelle à définir)	1	2	3	4	5
Introduire un blocage du personnel communal, les besoins nouveaux devant être satisfaits par la mobilité interne (déplacement de fonctionnaires vers les services qui ont les besoins les plus urgents)	1	2	3	4	5
Recourir davantage à la sous-traitance (confier certaines tâches communales à des entreprises privées)	1	2	3	4	5
Chaque fois que cela est possible, mettre en concurrence les services de la commune avec les entreprises privées et confier la tâche à celui qui propose le meilleur service au prix le plus bas	1	2	2	3	4
Renforcer la coopération intercommunale, même si la commune doit pour cela abandonner une partie de son autonomie	1	2	3	4	5
Faire appel à un consultant, lui donner pour mandat d'analyser le fonctionnement de l'administration communale et de proposer des mesures permettant à la commune de fournir les mêmes prestations à un moindre coût	1	2	3	4	5
Faire davantage appel au volontariat, au bénévolat et aux mouvements associatifs	1	2	3	4	5

QUESTION 4

Voire commune a-t-elle pris d'autres mesures en vue d'accroître sa maîtrise sur les ressources publiques ?
Cocher d'une croix une seule réponse.

Oui

Si oui, lesquelles ?

,
,
,
,
,

Non

Sans opinion

Afin que nous puissions compléter notre enquête sur la politique financière des communes, pourriez-vous nous indiquer les montants suivants ?	Budget 1994	Budget 1993	Comptes 1992	Comptes 1991	Comptes 1990
Revenus du compte de fonctionnement sans les imputations internes (40 à 48)
Charges du compte de fonctionnement sans les imputations internes (30 à 38)
Investissement net (910)
Intérêts passifs (32)
Intérêts actifs (420+421+422)
Amortissement du patrimoine administratif (331+332)
Patrimoine administratif au 1.1.1994 (14 à 17)
Etat de la dette à court, moyen et long termes au 1.1.1994 (21+22)
Disponibilités au 1.1.1994 (10)
Placements au 1.1.1994 (12)

† D'après les rubriques du nouveau modèle de compte

Nous vous remercions de votre collaboration !

BIBLIOGRAPHIE

- Administration fédérale des finances (AFF), *Finances publiques en Suisse 1990*, Berne, 1992.
- Administration fédérale des finances (AFF), *Finances publiques en Suisse 1991*, Berne, 1994.
- Administration fédérale des finances (AFF), *Finances publiques en Suisse 1994*, Vademecum, Berne, 1994.
- Attali J., *Analyse économique de la vie politique*, Presses universitaires de France, Collection Quadrige, Paris, 1981.
- Aydalet P., *Economie régionale urbaine*, Economica, Paris, 1985.
- Banque nationale suisse (BNS), *Bulletin mensuel*, Juin, No 6, Stäfa, 1995.
- Baudron F., "L'efficience dans les services publics : approches possibles", in C. Jeanrenaud et L. Memminger (éds), *Les administrations publiques à la recherche de l'efficience*, EDES, Université de Neuchâtel, Neuchâtel, 1988, pp. 81-100.
- Belanger G. and Migué J.L., "Toward a General Theory of Managerial Discretion", *Public Choice*, XVII, Spring 1974, pp. 27-42.
- Bertrand Y., *Culture organisationnelle*, Presses de l'Université du Québec, Collection communication organisationnelle, Sillery, 1991.
- Bilan*, "Désinvolture coûteuse", No 26, Juin 1994.
- Blondal G., *Fiscal Policy in the Smaller Industrial Countries 1972-1982*, International Monetary Fund, Washington D.C., 1986.
- Bovay C., Tabin J.-P. et Campiche R.J., *Bénévolat modes d'emploi*, Editions réalités sociales, Lausanne, 1994.
- Bozeman B. and Straussman J.D., "Shrinking Budgets and the Shrinkage of Budget Theory", in A. Schick (ed.), *Perspectives on Budgeting*, American Society for Public Administration, Second edition, Washington D.C., 1987, pp. 299-310.

Braud P., *La vie politique*, Presses universitaires de France, Editions Qua sais-je ? , Paris, 1990.

Buchanan J.M. and Tullock G., *The Calculus of Consent*, Michigan University Press, Ann Arbor, 1962.

Buchanan J.M. and Wagner R.E., *Democracy in Deficit : The Political Legacy of Lord Keynes*, Academic Press, New York, 1977.

Burgat P. et Jeanrenaud C., "L'équilibre budgétaire et l'endettement des collectivités publiques locales", *Revue suisse d'Economie politique et de Statistique*, Vol. 4, 1989a, pp. 597-608.

Burgat P. et Jeanrenaud C., *L'équilibre budgétaire et l'effet de tenailles*, Working Papers IRER, No 8903, Université de Neuchâtel, 1989b.

Burgat P. et Jeanrenaud C., "Effet de tenailles et degré d'autofinancement des investissements dans le cas de l'équilibre budgétaire, Application aux cantons suisses", *Revue suisse d'Economie politique et de Statistique*, Vol. 127 (1), 1991, pp. 35-53.

Burgat P. et Jeanrenaud C., *Population and Public Debt : The Risk of Contracting Too Much Debt for Municipalities with Declining Population*, Working Papers IRER, No 9207, Université de Neuchâtel, 1992.

Burgat P. et Jeanrenaud C., *Considérations sur le choix d'un objectif budgétaire*, Working Papers IRER, Université de Neuchâtel, à paraître.

Butt H. and Palmer B., *Value for Money in the Public Sector, The Decision-Maker's Guide*, Basil Blackwell, Oxford, 1985.

Chambre vaudoise du commerce et de l'industrie, *Revitalisation de la place économique vaudoise*, Rapport élaboré à l'intention du Conseil d'Etat et du Grand Conseil vaudois, Lausanne, 1993.

Chase A., "Privatization : Who, What and How", *Governing*, May 1992, pp. 51-60.

Chisholm R.F., "Quality of Working Life : Critical Issues for the 1980s", *Public Productivity Review*, 7, pp. 10-25.

Christe L. et Schwab N., "Réduire le coût des services publics par le choix du mode de fourniture le plus approprié", in C. Jeanrenaud et W. Moesen (éds), *Gérer l'austérité budgétaire*, Economica, Paris, 1990, pp. 93-122.

Clark T.N. and Ferguson L., "Political Leadership and Urban Fiscal Policy", in T.N. Clark (éd.), *Urban Policy Analysis, Directions for Future Research*, Sage, Beverly Hills, 1981, pp. 81-101.

Clark T.N., Hoffmann-Martinot V. et Nevers J.-Y., *L'innovation municipale à l'épreuve de l'austérité budgétaire : rationalisation des services publics et contraintes politiques*, Rapport de synthèse, Centre d'Etude et de Recherche sur la Vie Locale, Bordeaux, 1987.

Clark T.N. et Ferguson L.C., *L'argent des villes*, Economica, Paris, 1988.

Clark T.N., Jeanrenaud C., Hoffmann-Martinot V. and Zimmermann E., "Why are (most) Swiss Leaders Invisible ? The Swiss Communal Ethic", Paper prepared for the *Conference on New Leaders, Parties, and Groups in Local Politics*, April 8-9 1989, Paris, France.

Clark T.N. (ed.), *Urban Innovation, Creative Strategies for Turbulent Times*, Sage, Thousand Oaks, 1994.

Cohen E., *Dictionnaire de gestion*, La Découverte, Collection Repères, Paris, 1994.

Conférence des directeurs cantonaux des finances, *Manuel de l'harmonisation des comptes publics*, Haupt, Berne, 1978.

Conseil de l'Europe, *La réponse des collectivités locales aux incitations des gouvernements centraux à une compression des dépenses*, Communes et régions d'Europe, No 37, Strasbourg, 1986.

Conseil de l'Europe, *Rôle des appels d'offres dans la prestation efficace des services locaux*, Communes et régions d'Europe, No 49, Strasbourg, 1993.

Conway M. et Modoux G., "Technique et procédure du budget base zéro", *Direction et Gestion*, No 5, 1978.

Conway M., *Le budget base zéro*, Masson, Paris, 1981.

Coombs H.M. and Jenkins D.E., *Public Sector Financial Management*, Chapman & Hall, London, 1991.

Crozier M. et Friedberg E., *L'acteur et le système*, Editions du Seuil, Collection Points, Paris, 1977.

Crozier M., *L'entreprise à l'écoute*, InterEditions, Paris, 1989.

Dafflon B., *La gestion des finances publiques locales*, Economica, Lausanne, 1994.

Dahl R., *Qui gouverne ?*, Armand Colin, Collection Analyse Politique, Paris, 1971.

De Dardel S., *La presse, monde du murmure*, Cahiers Protestants, No 4, 1968.

Dick H.-K., "Le contrôle des effectifs du personnel de la Confédération", in *Les mesures de contrôle des effectifs dans les administrations publiques suisses*, IDHEAP, Lausanne, 1983.

Dictionnaire de politique, *Le présent en question*, Larousse, Paris, 1979.

Downs A., *An Economic Theory of Democracy*, Harper & Row, New York, 1957.

Dupuis J., *Le contrôle de gestion dans les administrations publiques*, Presses universitaires de France, Collection gestion, Paris, 1991.

Economist (The), "Just Desserts", January 29th 1994.

Economist (The), "Managing the Public Sector", May 20th 1995.

Emery Y., *Enquête portant sur la rémunération à la performance dans les administrations cantonales suisses*, IDHEAP, Lausanne, Document non publié, 1993.

Emery Y., "L'appréciation du personnel : un rôle-clé dans l'efficacité de l'administration publique", in Y. Emery (éd.), *Salaires à la performance dans le secteur public*, Société suisse des Sciences Administratives, Vol. 27, 1994, pp. 27-51.

Emery Y. et Schedler K., "Situation dans les cantons", in Y. Emery (éd.), *Salaires à la performance dans le secteur public*, Société suisse des Sciences Administratives, Vol. 27, 1994, pp. 219-270.

Farnham D. and Horton S., "The Political Economy of Public Sector Change", in D. Farnham and S. Horton (eds), *Managing the New Public Services*, Macmillan, London, 1993.

Finsinger J., *Der Submissionswettbewerb : neue theoretische Ansätze und eine empirische Untersuchung des Baumarktes*, Haupt, Beme, 1986.

First S.E., "All Systems Go : How to Manage Technological Change", *Working Woman*, April 1990, pp. 47-54.

Friedman M., *Capitalism and Freedom*, University of Chicago Press, Chicago, 1962.

Friedman M., *Capitalisme et liberté*, Laffont, Paris, 1971.

Gherman M., *La prise de décision*, Presse universitaire de France, Collection Perspective Multinationale, Paris, 1981.

Giacasso P. et Lauper D., "L'appréciation des performances aux SIG", in Y. Emery (éd.), *Salaires à la performance dans le secteur public*, Société suisse des Sciences Administratives, Vol. 27, 1994, pp. 89-97.

Giscard d'Estaing A., *La gestion publique*, Presses universitaires de France, Collection Que sais-je ?, Paris, 1991.

Gough I., *The Political Economy of the Welfare State*, Macmillan, London, 1979.

Gore A., *From Red Tape to Results, Creating a Government that Works Better and Costs Less*, Report of the National Performance Review, 1993.

Graf H.P., "A la quête de quelle efficience ? Un commentaire sur les études d'efficience appliquées aux administrations publiques en Suisse", in C. Jeanrenaud et L. Memminger (éds), *Les administrations publiques à la recherche de l'efficience*, EDES, Université de Neuchâtel, Neuchâtel, 1988, pp. 35-54.

Greffe X., *Analyse économique de la bureaucratie*, Economica, Paris, 1981.

GRAL (Projekt), *Schlussbericht zuhanden des Leistungsstab*, Projektleitung GRAL, Bern, 1985.

Gurwitt R., "Happy Machines, Unhappy People : How to Ease the Pain of the Computer Transition", *Governing*, May 1989, pp. 63-68.

Halachmi A., "Productivity and Information Technology : Emerging Issues and Considerations", *Public Productivity and Management Review*, 14, 1991, pp. 327-250.

Hartley K. and Huby M., "Contracting-Out Policy : Theory and Evidence", in J. Kay, C. Mayer and D. Thompson (eds), *Privatisation and Regulation - the UK Experience*, Clarendon Press, Oxford, 1986.

Harvard Business Review, "Why Incentive Plans Cannot Work", September - October 1993, pp. 54-63.

Harvard Business Review, "Rethinking Rewards", November - December 1993, pp. 37-49.

Hayek F.A., *The Road to Serfdom*, Routledge & Kegan Paul, London, 1944.

Hayek F.A., *Law Legislation and Liberty, Rules and Orders*, Vol. 1, Routledge & Kegan Paul, London, 1973.

Hayek Engineering AG, *Grobanalyse der Verwaltungsantellungen der Stadt Zürich auf vorhandene Optimierungsmöglichkeiten*, Zusammenfassenderbericht, Zürich, 1984.

Hayek Engineering AG, *Grobanalyse mit Optimierungs- und Konzeptstudie der Eidg. Technischen Hochschulen und ihrer Annexanstalten für den Schweizerischen Schulrat*, Berichtsband, Zürich, 1985.

Herzog R., "Le pouvoir dépensier de l'exécutif", *Revue française de finances publiques, Finances publiques : questions-clés pour demain*, No 41, 1993, pp. 5-11.

Hofmeister A., "Les études de rationalisation au sein du département militaire fédéral : expériences et critères de choix d'une méthode", in C. Jeanrenaud et L. Memminger (éds), *Les administrations publiques à la recherche de l'efficience*, EDES, Université de Neuchâtel, Neuchâtel, 1988, pp. 55-80.

Hood C., "A Public Management for all Seasons", *Public Administration*, Vol. 69, 1991, pp. 3-19.

Jerry D. and Jarry J., *Dictionary of Sociology*, HarperCollins Publishers, Glesgow, 1991.

Jans A. und Meili R., *Rationalisierung der öffentlichen Verwaltungen in der Schweiz*, Verlag Neue Zürcher Zeitung, Zürich, 1988.

Jeanrenaud C. et Memminger L., "Vers une gestion plus rationnelle des ressources budgétaires", in C. Jeanrenaud et L. Memminger (éds), *Les administrations publiques à la recherche de l'efficience*, EDES, Université de Neuchâtel, Neuchâtel, 1988, pp. 1-33.

Jeanrenaud C. et Moesen W., "L'austérité budgétaire : Causes et conséquences", in C. Jeanrenaud et W. Moesen (éds), *Gérer l'austérité budgétaire*, Economica, Paris, 1990, pp. 5-17.

Jéquier R., "La décision", in L. Weber (éd.), *Les finances publiques d'un Etat fédératif*, La Suisse, Economica, Paris, 1992, pp. 313-346.

Jéquier R., *Le processus budgétaire public*, Publication du Groupe d'études pour les finances cantonales, Vol. 4, Soleure, 1994.

Jones R. and Pendlebury M., *Public Sector Accounting*, Pitman, London, 1984.

Kahneman D. and Tversky A., "Prospect Theory : An Analysis of Decisions Under Risk", *Econometrica*, Vol. 47, No 2, pp. 263-291.

Kellerher S.R., "The Apotheosis of the Department of the Prime Minister", *Bulletin of Public Administration*, No 54, Canberra, 1988, pp. 9-12.

Kobi J.-M., *Les ressources humaines dans les contextes culturel et stratégique*, L'Information, No 37, Banque Populaire Suisse, Berne, 1990.

Kohn A., "Why Incentive Plans Cannot Work", *Harvard Business Review*, September - October 1993, pp. 54-63.

Le Pors A., *Les béquilles du capital*, Ed. du Seuil, Paris, 1977.

LeLoup L.T., "The Myth of Incrementalism : Analytical Choices in Budgetary Theory", in R.T. Golembiewski and J. Rabin (eds), *Public Budgeting and Finance, Behavioral, Theoretical, and Technical Perspectives*, Marcel Dekker Inc., Revised and Expanded Third Edition, New York, 1983, pp. 61-81.

Lemaître N., "La culture d'entreprise facteur de performances", *Revue française de gestion*, Septembre 1984, pp. 153-161.

Levine C.H., *Fiscal Stress and Local Government Adaptations : Toward a Multi-Stage Theory of Retrenchment*, New Orleans, 1980.

Lindblom C.E., "Decision-making in Taxations and Expenditures", in *Public Finances : Needs, Sources and Utilization*, Princeton University Press, New Jersey, 1961.

Miranda R., "Does Municipal Service Contracting Promote Retrenchment ?", Papier présenté lors du *Seminar on Local Government Finance* tenu à l'Université de Neuchâtel, 25-28 juin 1993.

Manzini A. et Zarin-Nejadan M., *The Casual Relationship between Government Expenditure and Revenue : The Case of Switzerland*, Cahier du Département d'Economie Politique, No 91.01, Université de Genève, Genève, 1991.

Meisel J., *The Myth of the Ruling Class*, Ann Arbor, The University of Michigan Press, 1958.

Meylan J., *Le système communal suisse*, Lausanne, 1979.

Meylan J., *Les communes suisses, Aspects institutionnels, Caractéristiques générales, Moyens à disposition*, Lausanne, 1987.

Mosca G., *The Ruling Class*, McGraw Hill Books, New York, 1939.

Musgrave R.A. and Musgrave P.B., *Public Financa in Theory and Practica*, McGraw-Hill Kogakusha LTD, Japan, 1984.

Nethercote J.R., "Public Service Reform : Commonwealth Experience", Paper presented to the *Academy of Social Sciences of Australia*, University House, Australian National University, 25 February 1989.

Niskanen W.A., *Bureaucracy and Rpräsentative Governmant*, Aldine Publishing Company, Chicago, 1971.

Nouveau Quotidien (Le), "La réforme de l'administration a échoué faute de volonté", 17 novembre 1993.

Nouveau Quotidien (Le), "Les administrations misent sur le salaire au mérite pour économiser. Illusoire", 7 mars 1994.

Nouveau Quotidien (Le), "Le wellness peut améliorer la rentabilité d'une entreprise", 8 juin 1994.

Nouveau Quotidien (Le), "Valais : le parlement contre son gouvernement", 26 juin 1994.

Nouveau Quotidien (Le), "Pour mobiliser le personnel, le salaire au mérite est à ranger au placard", 1er septembre 1994.

Nouvbaa Quotidien (La), "Le Conseil fédéral propose d'abattre les barrières entre les cantons", 1er décembre 1994.

OCDE, *La maîtrise et la gestion des dépenses publiques*, Paris, 1987.

OCDE, *Managing and Financing Urban Services*, Paris, 1997b.

Office fédéral de la statistique (OFS), *Les indicateurs de l'enseignement en Suisse*, No 15, Education et science, Berne, 1993.

Osborne D. and Gaebler T., *Reinventing Government, How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector*, A William Patrick Book, Addison-Wesley Publishing Company Inc., Massachusetts, 1992.

Overman E.S., "Decentralization and Microcomputer Policy in State Government", *Public Productivity Review*, 9, 1985, pp. 143-153.

Pareto V., *The Mind and Society : A Treatise on General Sociology*, Oover, New York, 1935.

Pollitt C., *Managerialism and The Public Services : The Anglo-american Experience*, Blackwell, Oxford, 1990.

Pommerehne W.W., "Institutional Approaches to Public Expenditure, Empirical Evidence from Swiss Municipalities", *Journal of Public Economics*, Vol. 9, 1978, pp. 255-280.

Premchand A., *Government Budgeting and Expenditure Controls, Theory and Practice*, International Monetary Fund, Washington D.C., 1989.

Premchand A., *Changing Patterns in Public Expenditures Management : An Overview*, IMF Working Paper, No 94/28, International Monetary Fund, Washington D.C., 1994.

Projektteam "Neue Stadtverwaltung Bern in Zusammenarbeit mit dem Institut für Finanzwirtschaft and Finanzrecht an der Hochschule St. Gallen, *Neue Stadtverwaltung Bern, Mögliche Ausgestaltung eines modernen Verwaltungsmanagements in der Stadt Bern*, Bern und St. Gallen, 1994.

Raffestin C., "Le puzzle helvétique ou la mise en scène des paradoxes", in B. Voutat (éd.), *Penser le politique, Regards sur la Suisse*, Institut de science politique de l'Université de Lausanne, Le livre politique No 20, Lausanne, 1993, pp. 229-243.

Reszler A., *Mythes et identité de la Suisse*, Georg, Genève, 1986.

Rocheteau B., "New Information Technology and Organizational Context : Nine Lessons", *Public Productivity Review*, 12, 1988, pp. 165-178.

Rosanvallon P., *La crise de l'Etat-providence*, Ed. du Seuil, Paris, 1981.

Rosen E.D., *Improving Public Sector Productivity, Concepts and Practice*, Sage, Newbury Park, 1993.

Rousseau J.-J., *Du contrat social*, Gamier - Flammarion, Paris, 1966.

Sarant P.C., *Zero-base Budgeting in the Public Sector : A Pragmatic Approach*, Addison-Wesley, London, 1978.

Savas E.S., *Privatization, The Key to Better Government*, Chatam House Publishers Inc., Chatam, 1987.

Sartori G., *Parties and Party Systems, A Framework for Analysis*, Cambridge University Press, Cambridge, Vol. I, 1976.

Schick A., "Budgeting as an Administrative Process", in A. Schick (ed.), *Perspectives on Budgeting*, American Society for Public Administration, Second edition, Washington D.C., 1987, pp. 1-12.

Schick A., "Why the Deficit Persists as a Budget Problem : Role of Political Institutions", in A. Premchand (ed.), *Government Financial Management, Issues and Country Studies*, IMF, Washington D.C., 1990a, pp. 38-52.

Schick A., "Adapter les pratiques budgétaires à la pénurie de ressources : expériences dans les pays démocratiques", in C. Jeanrenaud et W. Moesen (éds), *Gérer l'austérité budgétaire*, Economica, Paris, 1990b, pp. 19-33.

Schoenenberger A. and Zarin-Nejadan M., *L'économie suisse*, Presses universitaires de France, Editions Que sais-je ?, Paris, 1994.

Schwartz J.-J., "Contrôle des effectifs - objectif ou instrument ?", in *Les mesures de contrôle des effectifs dans les administrations publiques suisses*, IDHEAP, Lausanne, 1983.

Seiler D.-L., *La politique comparée*, Armand Colin, Edition U, Paris, 1982.

Seiler D.-L., "Enjeux et partis politiques en Suisse", in *Pouvoirs, La Suisse*, Presses universitaires de France, No 43, Paris, 1987, pp. 115-138.

Seldon A., *Capitalism*, Blackwell, Oxford, 1990.

Simon H.A., *Administrative Behavior, A Study of Decision-Making Process in Administrative Organization*, Macmillan, 3rd ed., London, 1976.

Simon H.A., *Models of Man*, John Wiley & Sons, New York, 1957.

Spicer M.W. and Bingham R.D., "public Finance and Budgeting", in R.D. Bingham et alii (eds), *Managing Local Government, Public Administration in Practice*, Sage, Newbury Park, 1991.

Staats E.B., "Public Service and the Public Interest", *Public Administration Review*, 48, 1988, pp. 601-605.

Tarschys D., "Good Cuts, Bad Cuts : The Need for Expenditure Analysis in Decremental Budgeting", *Scandinavian Political Studies*, 7, 1984, pp. 241-259.

Tamo S., "Analyse de la valeur administrative : l'expérience du canton du Tessin", in C. Jeanrenaud et L. Memminger (éds), *Les administrations publiques à la recherche de l'efficience*, EDES, Université de Neuchâtel, Neuchâtel, 1988, pp. 111-120.

Tiebout C., "A Pure Theory of Local Expenditures", *Journal of Political Economy*, Vol. 64, 1956, pp. 416-424.

Tullock G., *Le marché politique, Analyse économique des processus politiques*, Economica, Paris, 1978.

Weber L., *L'Etat, acteur économique, Analyse économique du rôle de l'Etat*, Economica, Paris, 1988.

Weibel E., avec la concours d'un groupe de chercheurs, *Institutions politiques romandes, Les mécanismes institutionnels et politiques des cantons romands et du Jura bernois*, Editions universitaires, Fribourg, 1990.

Wildavsky A., *Budgeting, A Comparative Theory of Budgetary Processes*, Transaction Books, Second revised edition, New Brunswick, 1986.

Williamson O.E., *The Economics of Discretionary Behavior : Managerial Objectives in a Theory of the Firm*, Prentice - Hall, Englewood Cliffs, New Jersey, 1964.