



UNIL | Université de Lausanne

Unicentre

CH-1015 Lausanne

<http://serval.unil.ch>

Year : 2022

Les modalités de gestion des tâches communales : Vers une discordance institutionnelle ?

Bernier-Amsellem Ada

Bernier-Amsellem Ada, 2022, Les modalités de gestion des tâches communales : Vers une discordance institutionnelle ?

Originally published at : Thesis, University of Lausanne

Posted at the University of Lausanne Open Archive <http://serval.unil.ch>

Document URN : urn:nbn:ch:serval-BIB_235DAB58C4E57

Droits d'auteur

L'Université de Lausanne attire expressément l'attention des utilisateurs sur le fait que tous les documents publiés dans l'Archive SERVAL sont protégés par le droit d'auteur, conformément à la loi fédérale sur le droit d'auteur et les droits voisins (LDA). A ce titre, il est indispensable d'obtenir le consentement préalable de l'auteur et/ou de l'éditeur avant toute utilisation d'une oeuvre ou d'une partie d'une oeuvre ne relevant pas d'une utilisation à des fins personnelles au sens de la LDA (art. 19, al. 1 lettre a). A défaut, tout contrevenant s'expose aux sanctions prévues par cette loi. Nous déclinons toute responsabilité en la matière.

Copyright

The University of Lausanne expressly draws the attention of users to the fact that all documents published in the SERVAL Archive are protected by copyright in accordance with federal law on copyright and similar rights (LDA). Accordingly it is indispensable to obtain prior consent from the author and/or publisher before any use of a work or part of a work for purposes other than personal use within the meaning of LDA (art. 19, para. 1 letter a). Failure to do so will expose offenders to the sanctions laid down by this law. We accept no liability in this respect.

FACULTÉ DE DROIT, DES SCIENCES CRIMINELLES ET
D'ADMINISTRATION PUBLIQUE
INSTITUT DE HAUTES ÉTUDES EN ADMINISTRATION PUBLIQUE
(IDHEAP)

**Les modalités de gestion des tâches communales :
Vers une discordance institutionnelle ?**

THÈSE DE DOCTORAT

Présentée à la

Faculté de droit, des sciences criminelles et d'administration publique
de l'Université de Lausanne

pour l'obtention du grade de
Docteur en administration publique

Par

Ada Bernier-Amsellem

Directeur de thèse

Prof. Andreas Ladner

Jury

Prof. Nils Soguel, IDHEAP, Université de Lausanne

Prof. David Giaque, IDHEAP, Université de Lausanne

Dr. Maurice Mischler, Député, Canton de Vaud

Lausanne

2022

FACULTÉ DE DROIT, DES SCIENCES CRIMINELLES ET
D'ADMINISTRATION PUBLIQUE
INSTITUT DE HAUTES ÉTUDES EN ADMINISTRATION PUBLIQUE
(IDHEAP)

**Les modalités de gestion des tâches communales :
Vers une discordance institutionnelle ?**

THÈSE DE DOCTORAT

Présentée à la

Faculté de droit, des sciences criminelles et d'administration publique
de l'Université de Lausanne

pour l'obtention du grade de
Docteur en administration publique

Par

Ada Bernier-Amsellem

Directeur de thèse

Prof. Andreas Ladner

Jury

Prof. Nils Soguel, IDHEAP, Université de Lausanne

Prof. David Giaque, IDHEAP, Université de Lausanne

Dr. Maurice Mischler, Député, Canton de Vaud

Lausanne

2022



UNIL | Université de Lausanne

IDHEAP

Institut de hautes études
en administration publique

Imprimatur

Vu le rapport présenté par le jury de thèse, composé de

Prof. **Andreas Ladner**

Directeur de thèse

Prof. **David Giaque**

Autre membre du corps professoral

Prof. **Nils Soguel**

Autre membre du corps professoral

Dr. **Maurice Mischler**

Expert externe

le Décanat de la Faculté de droit, des sciences criminelles et d'administration
publique autorise l'impression de la thèse de

Madame Ada Bernier

intitulée

**Les modalités de gestion des tâches communales :
Vers une discordance institutionnelle ?**

Lausanne, le 11 juillet 2022

Décanat de la Faculté de droit,
des sciences criminelles et
d'administration publique



Professeur Nils Soguel
Vice-doyen

Remerciements

Si ma thèse n'a pas été un long fleuve tranquille, elle aura tout de même été une vaste croisière dans des eaux tantôt calmes et tantôt tumultueuses. À bâbord, moi-même en capitaine parfois têtue et souvent dispersée, mais toujours avide de comprendre. À tribord, Andreas Ladner et son intarissable enthousiasme pour les communes suisses, en mentor doté d'une inépuisable source de petites histoires et de Grande Histoire. Merci à toi, d'avoir pris le temps d'écouter mes doutes, d'aiguiller mes ambitions et de former mon esprit critique, dans une période qui était tout de même très exigeante pour toi. Merci de m'avoir donné ta confiance, en premier lieu, pour assurer cette tâche qu'est la réalisation d'une thèse par ailleurs promise au FNS. Merci aussi aux membres de mon jury Nils Soguel, David Giauque et Maurice Mischler d'avoir cru en ma capacité à produire du Savoir et de m'avoir soutenu dans cette réalisation. Je remercie enfin chaleureusement mes amies et amis, anciens ou actuels collègues doctorants qui ont déployé beaucoup d'efforts pour relire mon document et m'aider à l'améliorer.

Mes années de thèse n'auraient pas été les mêmes sans l'unité ASPI et ses multiples casquettes : de la mise sous pli à huit mains jusqu'à la correction des examens, en passant par la centrale téléphonique du questionnaire et les cours aux PMP. Alors je pense indéniablement à mes collègues et voisins qui m'ont été d'un soutien remarquable pour égayer le quotidien et compenser par ailleurs mes ô combien nombreuses lacunes en sciences sociales. À Alexander qui, plein de patience et de gentillesse, m'a (presque) tout appris des statistiques, à Nicolas pour ses légendaires exclamations, à Laetitia pour sa bonne humeur communicative, mais aussi à Antoine, à Joël et à Pim, merci d'avoir partagé toutes ces douceurs des quatre coins du monde.

Je ne peux m'empêcher de sourire en repensant à toutes les incroyables incursions culturelles que m'ont permises mes années à l'IDHEAP. Dont une entrée en matière remarquable avec Beijing en juillet 2016. Je me souviens en particulier de la rencontre avec les fonctionnaires communistes dans les murs du Parti, des opinions des étudiants chinois soufflées à demi-mot dans un boui-boui empli de vapeurs de soupe et d'odeurs pimentées. De mes collègues Brice, Moudo et Owen avec qui j'ai grimpé la Grande Muraille de Chine et arpenté le Palais d'été sous un brouillard ô combien mystique. Mes pensées me mènent aussi à Jérusalem sous la neige, à Reykjavik lors du soleil de minuit, à mes vastes voyages en train, articles en main, vers des conférences à Maastricht, à Budapest, et à Milan pour le « pèlerinage » de l'Administration publique. À ces Professeur-e-s et ces étudiant-e-s avec qui j'ai noué pour quelques heures ou quelques jours des liens académiques mais aussi amicaux.

Je garde en particulier un souvenir heureux des Professeur-e-s qui ont marqué ma route et que je souhaite remercier ici. Je pense à Bas Denters, à Sabine Kuhlmann, à Isabella Proeller, à Solange Hernandez, à Pawel Swianiewicz, à Philip Teles, à David Giauque - dont les accompagnements bienveillants, les commentaires ins-

tructifs et les encouragements arrivaient bien souvent aux moments où j'en avais le plus besoin.

Merci aussi à Nicole, à Sandra, à Isabelle, à Dhouha, à Béatrice et à toute l'équipe du PAT qui m'ont épaulée dans les méandres de la thèse, des notes de frais, des réservations, de l'organisation des séminaires, mais aussi des préoccupations du quotidien. Je garde en particulier un souvenir amusé d'une journée à guider les fonctionnaires Taiwanais entre les couloirs de la Croix-Rouge, de l'ONU et à travers les rues de Genève. À Andreas, merci de m'avoir confié l'organisation de ces séminaires, qui resteront parmi les expériences les plus enrichissantes de mes années à l'IDHEAP.

Mais aussi, merci à ma famille. À Nathan d'abord qui m'a soutenue, écoutée et conseillée dans cette aventure. Un déménagement, un mariage, un (deux) voyage(s) en Inde, un bébé et un pull en yak plus tard, me voilà enfin au bout. À mes parents qui - c'est bateau mais c'est bien vrai - ont toujours cru en moi ; à mes sœurs et mes sept neveux et nièces qui m'ont accompagnée de leurs joies de vivre et leurs énergies positives pour rester à flot.

À ma fille, Nour, qui, telle une étincelle, a allumé la flamme grâce à laquelle j'ai achevé cette thèse.

Synopsis

À l'heure des critiques formulées à l'encontre des ambitions de l'État-Providence, des réformes inspirées du secteur privé sont apparues comme des solutions capables de remédier aux déficits budgétaires des gouvernements. Cependant, l'engouement suscité pour la délégation contractuelle des tâches a aussi apporté son lot de difficultés. En particulier, la pratique y a constaté des problèmes de coordination, de contrôle politique et même d'atteinte des objectifs économiques.

Forts de ces constats, les partisans de la Nouvelle gouvernance ont tenté de remédier aux écueils de la précédente école de pensée. Ils émettent alors l'idée d'une progression incontournable du secteur public vers une pluralisation et une satellisation des acteurs impliqués dans la gouvernance de la société. En conséquence, ils suggèrent de concentrer les efforts de recherche sur l'étude des interactions et des mécanismes que celle-ci implique. Dans leur étude consacrée, Marks et Hooghe envisagent que la dispersion de l'autorité et la multiplication des juridictions sont les principales caractéristiques institutionnelles de la gouvernance (Marks/Hooghe 2001). Pour d'autres, la gouvernance se caractérise dans l'opposition entre territorialité et fonctionnalisme (Pollitt/Bouckaert 2011), ou l'ambition de *gouverner sans gouvernement* (Andrews/Goldsmith 1998).

Cependant, de nombreux auteurs déplorent que l'adhésion à ces paradigmes engendrent des débordements institutionnels (Vodoz et al. 2013), c'est-à-dire un décalage entre le cadre territorial et légal et les espaces sociaux et fonctionnels (Koch 2013), voire même une désarticulation de l'État (Frederickson 1999). En d'autres termes, il en résulte une *discordance institutionnelle* entre d'un côté les institutions politiques et démocratiques de la commune et de l'autre côté, les cadres fonctionnels de réalisation des tâches.

Notre étude vise ainsi à estimer la prévalence du phénomène de discordance institutionnelle en Suisse, cas échéant quelles tâches communales sont particulièrement touchées. Nous adoptons pour cela des méthodes de recherche quantitatives, qui combinent une approche inductive et une approche hypothético-déductive. Nos données sont issues du questionnaire adressé aux secrétaires municipaux des communes suisses (le *monitoring* des communes suisses). Elles permettent de prendre connaissance des modalités par lesquels les quelques 1'700 communes ayant répondu au questionnaire s'acquittent d'un panel de 32 tâches communales.

C'est donc avec l'appui des concepts de la gouvernance, des connaissances scientifiques sur l'accomplissement des tâches et de l'approche néo-institutionnelle, que nous étudions ce phénomène de discordance institutionnelle. Nous abordons son fonctionnement, puis les pressions institutionnelles qui y contribuent, et enfin ses implications dans le fonctionnement global et démocratique de la commune. Pour mesurer la discordance institutionnelle, nous mobilisons deux dimensions. La première s'intéresse à la logique guidant la gestion des tâches, entendu qu'elle puisse

être territoriale (si elle s'accorde avec les limites physiques de la commune) ou fonctionnelle (si elle s'en affranchit). La seconde dimension fait état du degré d'institutionnalisation des arrangements fonctionnels. Elle reflète deux approches distinctes, qui orientent d'un côté vers la délégation contractuelle, et de l'autre vers la constitution d'entités autonomes.

L'observation de nos données a permis de constater que plus d'un tiers des tâches communales en Suisse suivent une logique fonctionnelle. Celles qui sont le plus touchées sont les prestations sociales. En revanche, certaines tâches montrent un attachement fort à la territorialité, notamment la gestion administrative et l'aménagement du territoire. À ce titre, les caractéristiques des tâches permettent d'expliquer en partie ces différences. En particulier, le fait que certaines tâches relèvent de la puissance publique et constitue le noyau dur de la commune. Enfin, la connexité des tâches entre elles et le but qu'elles poursuivent s'avèrent être des critères décisifs pour comprendre leurs modalités de gestion.

L'analyse de l'effet des pressions structurelles sur les modalités de gestion permet d'améliorer notre compréhension du phénomène. Nos résultats ont en effet montré que plus une commune subit de pressions structurelles, plus elle adoptera une logique fonctionnelle. En revanche, les pressions culturelles permettent d'expliquer la tendance à l'institutionnalisation. En effet, la tradition étatique qui prévaut dans la partie francophone, empreinte de légalisme, privilégie la constitution d'entités autonomes. Enfin, notre étude a pu démontrer que les différentes fonctions étatiques se montrent sensibles aux pressions exercées sur la commune. En particulier, les valeurs dominantes dans la partie francophone attachent plus d'importance à la territorialité des services sociaux que ce n'est le cas dans la partie germanophone. *A contrario*, les communes germanophones attachent plus d'importance à la territorialité de l'aménagement du territoire que leurs homologues francophones. En cela, l'analyse des pressions institutionnelles ouvre une fenêtre sur la façon dont les tâches publiques incarnent la légitimité politique, et les différents moyens que les communes mettent en œuvre pour la renforcer.

Enfin, nos résultats ont montré que le phénomène de discordance institutionnelle est associé à une détérioration de la qualité des services et de la démocratie locale. L'analyse montre en effet que les secrétaires municipaux font une appréciation plus positive de la démocratie et de la qualité des services à mesure que leur commune gère les tâches à l'interne. En revanche, des arrangements fonctionnels de type contractuels sont plutôt associés à une détérioration de ces éléments. Les conclusions sont toutefois moins claires lorsqu'il s'agit de forte institutionnalisation. En effet, aucune relation significative avec la qualité des services n'a pu être démontrée. Ces résultats permettent d'envisager que les modèles de gouvernance en réseau pourraient montrer une plus grande performance globale que les modèles contractuels.

Financement

La présente thèse a été réalisée grâce au financement du FNS dans le cadre du projet intitulé « **Local Autonomy and Local Public Sector Reforms** » et soumis par les Professeurs Andreas Ladner (IDHEAP) et Reto Steiner (ZHAW).

Mots-clés

institutionnalisation; tâches communales; frontières territoriales; gestion fonctionnelle; néo-institutionnalisme; tradition étatique; légitimité politique; gouvernance; activité étatique; processus décisionnels; communes; modalités de gestion

Abréviations

al.	alinéa
art.	article
BFS	Bundesamt für Statistik (Numéro d'identification des communes)
CF	Conseil fédéral
Cst	Constitution fédérale
Cst-GE	Constitution genevoise
Cst-VD	Constitution vaudoise
Cst-VS	Constitution valaisanne
CIC	Collaboration Intercommunale
COFOG	Classification Of Governmental Functions
DEGURBA	Degree of Urbanization
ECPR	European Consortium for Political Research
EGPA	European Group for Public Administration
EMS	Établissements Médico-Sociaux
et al.	et alii
FOCJ	Functional, Overlapping, and Competing Jurisdictions
FNS	Fonds National Suisse pour la Recherche
GMN	Gouvernance multi-niveaux
LOGA	Loi fédérale sur l'Organisation du Gouvernement et de l'Administration
NPM	New Public Management
OCDE	Organisation de Coopération et de Développement Économiques
OFS	Office fédéral de la statistique
ONU	Organisation des Nations Unies
PM	Personne Morale
PS	Parti Socialiste
RPT	Réforme de la Répartition des Tâches
SPSS	Statistical Package for the Social Sciences
SWOT	Strengths, Weaknesses, Opportunities and Threats
UE	Union Européenne

Table des matières

1	Introduction	11
1.1	Contexte de la recherche	11
1.1.1	Les réformes de l'accomplissement des tâches	12
1.1.2	L'avènement de la gouvernance	12
1.1.3	La clé de répartition du partage des compétences	13
1.1.4	La remise en question du rôle du gouvernement	14
1.2	La problématique : le paradoxe de la discordance institutionnelle	15
1.3	Une tension entre territorialité et fonctionnalisme	16
1.4	Les modalités de gestion des tâches	17
1.5	Objectifs de la thèse	18
1.6	Le cadre d'analyse	19
1.7	Question et sous-questions de recherche	21
1.8	Le champ empirique : les tâches communales en Suisse	22
1.9	Plan de la thèse	23
2	Cadre théorique	25
2.1	Les tâches communales	25
2.1.1	Genèse des questionnements sur les tâches communales	25
2.1.2	Les enjeux spécifiques au service public	27
2.1.3	La classification des tâches publiques	29
2.2	Les modes de gestion des tâches communales	35
2.2.1	La fourniture publique	36
2.2.2	Les critiques formulées à l'encontre de la fourniture publique	37
2.2.3	Les alternatives à la fourniture publique	38
2.2.4	L'inadéquation de l'emphase économique aux problèmes publics	41
2.3	Conclusion intermédiaire	44
2.4	La gouvernance	44
2.4.1	Les conditions d'émergence d'une nouvelle approche	45
2.4.2	Les paradigmes de la gouvernance	46
2.4.2.1	La dispersion de l'autorité	48
2.4.2.2	La multiplication et la superposition des juridictions	48
2.5	Les pressions institutionnelles	52
2.5.1	Les pressions structurelles	55
2.5.1.1	La situation financière	55
2.5.1.2	La capacité administrative	56

2.5.1.3	La conjoncture du marché	58
2.5.2	Les pressions culturelles	60
2.5.2.1	La tradition étatique	61
2.5.2.2	La légitimité politique	62
2.5.2.2.1	L'autonomie communale	63
2.5.2.2.2	L'appréciation du principe de subsidiarité	65
2.5.2.2.3	L'importance accordée à l'exercice des pouvoirs de contrainte	66
2.5.3	L'idéologie politique	67
2.6	Synthèse du cadre théorique	69
3	Contexte de la recherche : les tâches communales en Suisse	73
3.1	Le contexte politique	74
3.2	Le contexte structurel	75
3.2.1	Les réformes verticales de la répartition des tâches entre can- tons, communes et Confédération	78
3.2.2	Les réformes horizontales : la collaboration intercommunale et intersectorielle	79
3.3	L'attribution des tâches communales	79
3.3.0.1	Les tâches déléguées	80
3.3.0.2	Les tâches propres	81
3.3.0.3	La compétence générale résiduelle	81
3.4	Le contexte culturel	81
4	Démarche de recherche	84
4.1	Stratégie de recherche	84
4.2	Base de données	85
4.2.1	But et élaboration du questionnaire	85
4.2.1.1	Question 12	86
4.2.1.2	Questions 29, 30, 31 et 32	89
4.2.2	Administration du questionnaire	90
4.2.3	Nature des données	91
4.2.4	Représentativité de l'échantillon	91
4.3	Techniques d'analyse	93
4.4	Le terrain empirique	94
4.4.1	Les tâches communales	94
4.4.2	Les formes d'accomplissement des tâches communales	96
4.5	Opérationnalisation des variables	97
4.5.1	La logique guidant la gestion des tâches	98
4.5.2	Le degré d'institutionnalisation des arrangements fonctionnels	100
4.5.2.1	Les structures faiblement institutionnalisées	103
4.5.2.2	Les structures fortement institutionnalisées	103
4.5.3	Les pressions institutionnelles	104
4.5.3.1	Les pressions structurelles	104
4.5.3.2	Les pressions culturelles	107
4.5.3.3	Les variables de contrôle	108

4.5.4	Le fonctionnement global et démocratique de la commune	109
4.6	Synthèse méthodologique	112
5	Analyses empiriques : Les modalités de gestion des tâches communales	114
5.1	Analyse comparative des modalités de gestion des tâches communales .	120
5.2	La logique guidant la gestion des tâches	121
5.2.1	L'analyse de la logique guidant la gestion des tâches : la comparaison des communes	122
5.2.2	L'analyse de la logique guidant la gestion des tâches : comparaison entre tâches	124
5.3	Analyse factorielle : une typologie des tâches	124
5.4	Analyse de la logique guidant la gestion des tâches sur les cinq fonctions	128
5.5	Discussion	130
5.6	Le degré d'institutionnalisation des arrangements fonctionnels	136
5.6.1	L'analyse du degré d'institutionnalisation : la comparaison des communes	138
5.6.2	L'analyse du degré d'institutionnalisation : la comparaison des tâches	139
5.7	Discussion	140
5.8	Synthèse de l'analyse comparative des tâches	142
6	L'influence des pressions institutionnelles	145
6.1	L'influence des pressions culturelles	147
6.2	L'influence des pressions structurelles	151
6.3	La logique guidant la gestion des tâches et le degré d'institutionnalisation, selon la taille et la région linguistique des communes	155
6.4	Régressions linéaires	158
6.4.1	Régression de la logique guidant la gestion des tâches	159
6.4.2	Régression du degré d'institutionnalisation	165
6.5	Discussion	167
6.6	Synthèse de l'analyse des facteurs d'influence	170
7	Effets des modalités de gestion sur le fonctionnement de la commune	172
7.1	Régression de la qualité des services	172
7.2	Régression du fonctionnement de la démocratie locale	175
7.3	Discussion	176
7.4	Synthèse de l'analyse du fonctionnement global et démocratique de la commune	178
8	Apports et perspectives	180
8.1	Apports pour la recherche	181
8.2	Limites et perspectives de l'étude	184
8.3	Apports pour la pratique	187
9	Conclusion	190
10	Bibliographie	195

Liste des tableaux

2.1	Perspectives de recherche	72
4.1	Structure des communes par taille de la population	92
4.2	Représentativité des communes de différentes régions linguistiques	93
4.3	Tâches communales selon le nombre de communes concernées	95
4.4	Différents modes d'organisation des tâches	97
4.5	Synthèse des variables et de leur opérationnalisation	112
4.6	Synthèse méthodologique des étapes de recherche	113
5.1	Comparaison des différentes formes d'accomplissement des tâches	119
5.2	Statistiques descriptives sur la logique dominante	122
5.3	Résultat de l'analyse factorielle	126
5.4	Classification fonctionnelle des tâches	128
5.5	Statistiques descriptives du degré d'institutionnalisation	138
6.1	Comparaison des communes de différentes régions linguistiques dans leur recours à une gestion fonctionnelle des tâches	148
6.2	Comparaison des communes de différentes régions linguistiques dans leur recours à une forte institutionnalisation des arrangements fonctionnels	150
6.3	Comparaison des communes de différentes tailles de population dans leur recours à une gestion fonctionnelle des tâches	152
6.4	Comparaison des communes de différentes tailles de population dans leur recours à une forte institutionnalisation des arrangements fonctionnels	154
6.5	Statistiques descriptives des variables	158
6.6	Régression linéaire de la logique guidant la gestion des tâches	160
6.7	Relations significatives entre pressions institutionnelles et logique fonctionnelle des fonctions étatiques	161
6.8	Régression linéaire sur le degré d'institutionnalisation	165
7.1	Régression multivariée des relations entre les modalités de gestion et la qualité de l'offre de prestations et des infrastructures	174
7.2	Régression multivariée de l'effet des modalités de gestion sur le fonctionnement de la démocratie	175

Table des figures

2.1	Comparaison des différentes approches de gouvernement et de gouvernance, Kübler et Schwab 2007, repris de Savitch et Vogel 2000.	47
2.2	Comparaison des deux types de gouvernance, de Wollmann 2010	52
2.3	Cadre d'analyse	71
4.1	Question 12 dans le questionnaire adressé aux secrétaires municipaux	88
4.2	Schéma de l'opérationnalisation du concept de logique guidant la gestion des tâches	101
4.3	Synthèse visuelle du concept de pressions institutionnelles	110
5.1	Histogramme : Logique guidant la gestion des tâches - comparaison des communes	123
5.2	Histogramme : Logique guidant la gestion des tâches - comparaison des tâches .	125
5.3	Logique guidant la gestion des tâches, comparaison des fonctions	129
5.4	Histogramme : Degré d'institutionnalisation - comparaison des communes	138
5.5	Histogramme : Degré d'institutionnalisation - comparaison des tâches communales	140
6.1	Graphique : comparaison de la taille et de la région linguistique des communes vis-à-vis de la gestion fonctionnelle, et du degré d'institutionnalisation	157

Chapitre 1

Introduction

« Ce ne sont pas les murs qui font la cité mais les Hommes. »

Platon

Le rôle négligeable qu’assigne Platon aux frontières territoriales de la cité était-il pur provocation ou déjà prophétie de notre ère? Car s’il se voulait certainement provocateur en son temps, le proverbe de Platon tient aujourd’hui presque de l’évidence. D’un côté, les lois du monde physique sont déjouées par la digitalisation, les frontières des Nations sont brouillées par la globalisation des échanges, les limites des (éco)systèmes sont sans cesse repoussées. De l’autre, les jeux de pouvoir, d’influence et de manipulation de l’opinion publique occupent toujours plus le devant de la scène.

Car les démocraties occidentales restent les dignes héritières de la Cité grecque. Comme en Grèce Antique, l’élection de représentants éclairés d’une part, leur compétence sur un territoire délimité d’autre part, constituent en principe les fondements de l’institution communale. Aujourd’hui encore, la commune se définit comme une institution politique, « organisée selon un plan démocratique et dotée d’une compétence générale » (Moor 2007, p. 9). C’est même de cette compétence générale qu’émane la légitimité d’exercer « la puissance publique sur un territoire donné » (Moor 2007, p. 9). Murs, Hommes et autorités politiques tiennent ainsi des fondements de l’État de droit (Jellinek 1900, p. 394ss, Ladner 2014, p. 12)¹.

1.1 Contexte de la recherche

La fin du siècle dernier a pourtant vu ces fondations bousculées par les changements avec lesquels les gouvernements ont dû composer. Les budgets publics ont été mis sous pression par l’augmentation de la population et son vieillissement. La

1. Cette vision s’aligne aussi avec celle de Rousseau, pour qui la légitimité étatique découle du contrat social qui unit une autorité à son peuple.

globalisation et la digitalisation des échanges ont renforcé un climat de compétition. Les flux migratoires et la mobilité économique se sont accentués. Et donc, les autorités publiques ont été sommées de *faire plus avec moins* pour rester compétitives.

Pour les communes, cette pression apportera encore son lot de difficultés supplémentaires. Les réformes de l'activité communale se sont faites pressantes, accentuées par les discours en faveur de la réduction du rôle de l'État dans la réalisation des tâches publiques. Ces discours préconisaient de repenser les rapports entre secteurs public et privé, en cherchant à initier une réflexion sur le rôle du gouvernement.

1.1.1 Les réformes de l'accomplissement des tâches

Avec du recul, la recherche constate que « la fourniture des services locaux en Europe a connu [dès les années 1980] une transformation radicale » (Steen et al. 2018, p. 55). Car dès la fin du siècle, les discours de la Nouvelle Gestion publique imprègnent le secteur public d'une conception néo-libérale qui met en cause le modèle de l'État-Providence dans les difficultés budgétaires d'alors. Ils préconisent des changements profonds dans le fonctionnement de l'État, prônant l'adoption des « principes et [des] pratiques de libéralisation du marché et du managérialisme inspiré par les entreprises » (Steen et al. 2018, p. 55). Certains services qui avaient été jusque-là nationalisés (Wollmann/Marcou 2010, p. 242) se voient démantelés et mis sur le marché. Cette conception néo-libérale met ainsi l'accent sur l'efficacité au détriment de la légalité (Wollmann/Marcou 2010, p. 243), et invite les gouvernements à adopter un management orienté sur les résultats (*Wirkungsorientierte Verwaltungsführung*) (Schedler 2003).

1.1.2 L'avènement de la gouvernance

Succédant à la Nouvelle gestion publique, les discours de la Nouvelle Gouvernance émergent ensuite avec l'ambition de s'en écarter. En cause, ils critiquent les effets de débordement et les externalités d'une compétition à outrance (Petersen et al. 2017, Jensen/Stonecash 2005, Jimenez 2016, Levin/Tadelis 2010, Petersen/Houlberg 2016).

Mais l'avènement de la gouvernance prendrait aussi ses racines dans plusieurs changements sociétaux majeurs. Selon un premier narratif, la complexité croissante de l'action publique aurait poussé les citoyens à demander, dès les années soixante, davantage d'implication dans les politiques publiques, et conduit les autorités à inclure davantage les usagers dans l'activité étatique (Piattoni 2005, p. 328, Ostrom 1993). Un deuxième narratif relate l'importance du néo-corporatisme et de l'interdépendance des acteurs : les petites démocraties n'auraient pas pu résister à la pression compétitive sans l'implication des partenaires sociaux et des groupes

d'intérêts dans l'élaboration des politiques (Piattoni 2015, p. 327)². Enfin, le troisième narratif est celui de l'«*éveil régional*» : dans celui-ci, les régions et les communes représentent les niveaux les plus à même de répondre aux besoins et de mobiliser les citoyens (Piattoni 2015, p. 327).

Si elle fait aujourd'hui partie intégrante du vocabulaire politique et sociétal, la notion de *gouvernance* reste cependant floue et mouvante (Peters/Pierre 1998)³. Il y a cependant, dans la pratique et l'académie, un consensus minimum qui s'articule autour de l'idée que la gouvernance vise à régir le partage du pouvoir entre un gouvernement et un tiers opérant hors de son champ de compétence *stricto sensu*. Dans la gouvernance, le gouvernement cède à un tiers une partie de son pouvoir (décisionnel, opérationnel, exécutoire) pour accomplir tout ou partie d'une mission publique⁴. L'idée sous-jacente de la gouvernance est donc de réduire le rôle de l'État au profit d'un tiers habilité, pour une mission spécifique, à endosser une responsabilité publique. Le fait d'intégrer des acteurs non-gouvernementaux dans l'acte de gouverner y revêt donc un caractère incontournable. Les constats de la recherche et de la pratique convergent ainsi sur ce point : l'ère de la gouvernance entraîne une « pluralisation du paysage de l'action publique » (Boisseaux/Leresche 2013, p. 52, Wollmann/Marcou 2010). Dès lors, une grande partie de la recherche en sciences administratives met à l'agenda l'étude des systèmes de gouvernance (Salamon 2002).

1.1.3 La clé de répartition du partage des compétences

Pour de nombreux chercheurs, se pose alors la question de comprendre comment se manifeste cet état de gouvernance. Alors que certains y voient une opposition fondamentale entre gouvernement et gouvernance (Andrews/Goldsmith 1998), Marks et Hooghe préfèrent se référer à deux modèles de partage des compétences, deux idéaux-types de gouvernance. Le premier incarne une répartition verticale (Nation-régions-communes), quand le second incarne une répartition horizontale (communes-entreprises-secteur privé (etc.)) (Marks/Hooghe 2001, 2003, 2010). Pour identifier ces deux idéaux-types, ils mettent au point une série de questions visant à mesurer et comparer les systèmes de gouvernance. Ils étudient alors le nombre et la superposition des juridictions sur un même territoire (1), mais aussi l'intensité de la délégation de l'autorité à des acteurs non-gouvernementaux (2). Ces deux éléments permettent selon eux de constater la propension d'une commune ou d'un système à maintenir en place des gouvernements territoriaux et polyvalents ou, au contraire, à glisser vers un système de gouvernance. Leur premier idéal-type de gouvernance se base ainsi sur un nombre limité de juridictions polyvalentes dont les territoires s'excluent mutuellement (territorial). Celui-ci s'insère donc dans les

2. Ce narratif pourrait trouver un écho fort en Suisse, où les groupes d'intérêts sont régulièrement sollicités en amont lors du processus législatif, et en aval dans la mise en œuvre des politiques publiques. Le lecteur trouvera davantage de développements sur le néo-corporatisme en Suisse dans Ladner (2014).

3. Au point que le concept est parfois qualifié de 'magique' (Pollitt/Hupe 2011).

4. La notion de gouvernance est aussi parfois associée à une dimension normative, notamment lorsqu'il s'agit de faire peser sur l'État des objectifs de transparence ou de redevabilité (Ladner 2013, p. 70). Ce n'est pas l'approche suivie par notre recherche.

fondements théoriques du fédéralisme (Marks/Hooghe 2010, p. 18). En revanche, le second idéal-type comprend un nombre indéterminé de juridictions à but unique dont les compétences se chevauchent et se superposent (Marks/Hooghe 2001). À l'échelle de la Suisse, le premier modèle reflète ainsi la distribution fédéraliste des compétences entre État fédéral, cantons et communes, car ces entités sont incorporées les unes dans les autres, mais leurs compétences ne se trouvent, en principe, pas en compétition. Au contraire, le second modèle trouve plutôt un écho dans les formes de collaboration intercommunale, par exemple les associations de communes (*Zweckverbände*) (Marks/Hooghe 2010, p. 20). Hooghe et Marks considèrent en effet les associations de communes comme des idéaux-types de gouvernance fonctionnelle, puisqu'ils y voient des juridictions, indépendantes des gouvernements, qui « complètent ou rivalisent avec les gouvernements multitâches » (Hooghe/Marks 2003, p. 237)⁵.

1.1.4 La remise en question du rôle du gouvernement

La contribution de Marks et Hooghe s'insère par ailleurs dans un contexte de recherche plus large, qui s'intéresse à la façon dont « le rôle traditionnel des communes a été affecté par la pluralisation et la satellisation des institutions de gouvernance » (Wollmann/Marcou 2010, p. 13). Car dans cette pluralisation, les relations entre secteurs public et privé sont renforcées, au point que les frontières viennent à se brouiller (Ladner 2014, p. 20). L'État endosse un rôle de garant du fonctionnement public, rôle qui se limite à « faire en sorte que les prestations soient disponibles sous la forme attendue » (Ladner 2014, p. 20). Pour de nombreux auteurs, cette évolution pose la question de « gouverner sans gouvernement » (Peters/Pierre 1998, Andrews/Goldsmith 1998, Steiner/Kaiser 2018). Car cette pluralisation du paysage public a aussi pour corollaire de redessiner les contours des arènes décisionnelles. Désormais relégué au rang de partie prenante (*stakeholder*'), l'État se doit de partager le pouvoir décisionnel avec d'autres parties impliquées dans l'acte de gouverner. À ce titre, *l'espace urbain* est souvent cité comme le laboratoire de la gouvernance. Il incarne en effet un espace susceptible de « dépasser les frontières de plusieurs collectivités territoriales locales, régionales et parfois nationales » (Kübler 2003, p. 535). En effet, les pouvoirs décisionnels y sont attribués en fonction des problèmes à résoudre, des acteurs à mobiliser et des opportunités. L'environnement urbain serait pour certains la preuve que la Ville au sens wébérien du terme⁶, dotée d'une intégration spatiale, socio-économique, politique et culturelle, a déjà cessé d'exister (Kübler 2003, p. 535)⁷.

5. S'ils inscrivent *primo loco* leur proposition théorique dans la littérature sur la gouvernance multi-niveaux, Marks et Hooghe envisagent aussi de l'appliquer à l'échelle locale (Marks/Hooghe 2010, p. 25).

6. Les théories de Max Weber sont celles qui ont fondé notre conception de la légitimité d'un gouvernement sur le fait que des citoyens élisent des représentants politiques à qui ils délèguent le pouvoir d'exercer la puissance publique.

7. Cette modification profonde affecte bien d'autres aspects de notre société, qu'il s'agisse du lien avec son lieu de vie (Silberstein/Soguel 2012), du fonctionnement du système de milice (Ladner 2011) ou encore de la logique de l'imposition.

1.2 La problématique : le paradoxe de la discordance institutionnelle

Le *débordement institutionnel* (Vodoz et al. 2013) qui découle de cet état de gouvernance révèle cependant un paradoxe : celui de la discordance institutionnelle. Par cette expression - centrale à notre travail - il s'agit de démontrer le décalage institutionnel qui résulte d'une activité publique orientée vers la gouvernance. La délégation du pouvoir étatique à des acteurs non-gouvernementaux creuse en effet un fossé entre les institutions politiques traditionnelles (les autorités élues) et l'activité étatique réelle (les parties en charge des services publics). Il en résulte une double délégation : du peuple vers les élus, des élus vers des acteurs non-gouvernementaux⁸. Cependant, la première délégation est faite sur une base territoriale, quand la deuxième est faite sur une base fonctionnelle⁹. En cela, cette double délégation est accusée de créer des déficits démocratiques (Papadopoulos 2010, Sørensen/Torfinng 2005, Kübler 2003). Elle confère en effet des pouvoirs décisionnels à des acteurs qui n'ont pas été préalablement élus et dont l'activité n'est pas soumise à la pression électorale. Comme l'a souligné Kübler, dès lors que « l'activité de pilotage politique ne se déroule plus au sein des collectivités territoriales, il en résulte un découplage inévitable de l'arène démocratique et de l'État de droit » (Kübler 2003, p. 541). Dans le même sens, Wollmann constatait en 2004 une disparition « des gouvernements locaux multi-fonctionnels et dotés d'une forte redevabilité politique [...] au profit d'entités à vocation unique, opérant selon les règles de la compétition et hors d'atteinte d'élus politiquement redevables » (Wollmann 2004, p. 660). En Suisse, les chercheurs notent une tendance à « l'adaptation des unités institutionnelles aux impératifs fonctionnels des diverses activités étatiques » (Ladner 2013, p. 65). Ces nouvelles juridictions à vocation unique se font plus nombreuses, et coexistent avec les communes polyvalentes (Ladner 2013, p. 65).

Ainsi, la gouvernance est accusée de favoriser l'éloignement d'avec les institutions formelles et l'exercice démocratique traditionnel. En particulier, les chaînes de responsabilité hiérarchique (*'control'*) et de redevabilité publique (*'accountability'*) sont ébranlées par la mise en place de telles arènes (Peters/Pierre 1998, p. 228). D'une part, la légitimité des acteurs non-gouvernementaux à prendre des décisions publiques est questionnée (De la Fuente/Schaap 2007, Papadopoulos 2007). D'autre part, la légitimité des élus à représenter la population dans des processus sur lesquels ils ont peu voire pas d'emprise est critiquée.

La recherche fait ainsi état de « problèmes posés par la divergence croissante entre l'espace fonctionnel et les frontières institutionnelles » (Kübler 2003, p. 535). Pour certains, il faut s'inquiéter de ce « débordement institutionnel » (Vodoz et al. 2013, p. 5) et de la non-congruence des institutions qui en découle (Heinelt/Kübler

8. Cet état hybride révèle un décalage entre le cadre *de jure* dans lequel les autorités prennent des décisions en représentants de la population, et la réalité *de facto*, où la réalisation de tâches publiques est confiée à des acteurs non-élus.

9. En effet, les élus détiennent une compétence générale sur le territoire. Au contraire, les acteurs non-gouvernementaux disposent d'une compétence spécifique à leur mission.

2005, Koch 2013, p. 398), et de la menace qu'elle représente pour la stabilité institutionnelle (Wassenaar et al. 2013, Teles 2016). Mais si cet état de *discordance institutionnelle* n'est pas récent (Frederickson 1999, Bingham et al. 2005), les connaissances scientifiques sur la thématique restent encore lacunaires (Swianiewicz/Teles 2018) et les analyses empiriques du phénomène restent peu nombreuses (Wollmann 2004, Wollmann 2010, Wollmann/Kuhlmann 2011, Koch 2013).

Pour d'autres, une telle fragmentation institutionnelle est au contraire bénéfique. Les théories fonctionnalistes argumentent en effet que les tâches seront mieux réalisées si elles sont organisées en fonction du problème à résoudre, plutôt que selon la population concernée. Elles se montrent dès lors favorables à organiser les arènes décisionnelles en dehors de toutes frontières territoriales (Stoker 1998). En pionniers de l'approche fonctionnaliste, les auteurs suisses Frey et Eichenberger envisagent ainsi « l'émergence d'entités politiques dont la taille corresponde aux tâches à réaliser. [...] L'extension géographique [de telles entités] serait alors définie par l'extension actuelle et future du problème, plutôt que par des frontières historiques, établies plus ou moins au hasard » (Frey/Eichenberger 1999, p. 3)¹⁰. Pour cela, les auteurs préconisent que les 'juridictions' se chevauchent et surtout, qu'elles soient en concurrence les unes avec les autres pour attirer des résidents¹¹.

1.3 Une tension entre territorialité et fonctionnalisme

Ce débat se cristallise alors autour de l'opposition entre territorialité et fonctionnalisme (Pollitt/Bouckaert 2006). Les partisans de la territorialité voient dans le fonctionnalisme une menace pour l'autonomie communale, la légitimité politique et la stabilité démocratique (Kübler 2003). Ils souhaitent au contraire « réduire la discordance entre les frontières administratives et les circonscriptions des services » (Swianiewicz 2010, p. 186). Car d'après cette vision, l'augmentation du nombre d'autorités autonomes actives dans un même territoire, rend la réalisation des services plus complexe, et accentue de même la disproportion des charges entre communes centrales et périphériques (Kübler 2003, p. 535)¹². Au contraire, les partisans du fonctionnalisme y voient une opportunité de réaliser des économies d'échelle et de tendre vers d'avantage d'efficacité et d'efficacités des services publics (Frey/Eichenberger 1999). La vision fonctionnaliste s'oppose en effet à toute consolidation, car elle voit d'un œil favorable que les gens « votent avec leurs pieds » (Kübler 2003, Savitch/Vogel 2000, Heinelt/Kübler 2005). Les besoins y seraient examinés au cas par cas et la gestion des tâches organisée selon une géométrie

10. Ils élaborent à l'appui de leurs développements le concept de *Functional, Overlapping and Competing Jurisdictions* (FOCJ) (Frey/Eichenberger 1999).

11. Frey et Eichenberger entrevoient même que cette proposition se révèle *in fine* plus démocratique, puisqu'elle devrait permettre au corps électoral d'élire les représentants de chaque nouvelle entité politique et en instaurant une forme de compétition politique (Frey/Eichenberger 1999, pp. 6-7). Cependant, cette ambition s'est confrontée à d'importants obstacles dans la pratique.

12. Ceux-ci se prononcent en faveur d'une *réforme métropolitaine* prônant la consolidation territoriale - via des fusions, ou la création d'un niveau institutionnel supérieur apte à refléter la réalité fonctionnelle de la région (Kübler 2003, p. 536).

variable dépendant de facteurs économiques, sociaux et politiques (Kübler 2003, p. 539)¹³. La compétition entre juridictions serait en outre favorable à la spécialisation et à une individualisation adéquate et efficiente de l'offre (Kübler 2003, p. 536). Elle permettrait aussi de prendre en considération les perspectives économiques de chaque service¹⁴. Dans cette optique, ils se prononcent en faveur de collaborations librement consenties et organisées autour d'un objectif défini par le problème à résoudre. Enfin, la tension entre territorialité et fonctionnalisme se manifeste également dans la question de la légitimation politique¹⁵. En effet, la territorialité met l'emphase sur la légitimité interne, soit celle qui consiste à légitimer l'action publique par le contrôle politique et la capacité à rendre des comptes (Scharpf 2002). *A contrario*, le fonctionnalisme met l'emphase sur la légitimité externe, qui donne la priorité aux résultats et à l'efficacité des choix. Tous ces éléments alimentent un débat intense sur l'orientation des réformes de la gestion des tâches communales.

1.4 Les modalités de gestion des tâches

Nous envisageons ainsi, pour mesurer la discordance institutionnelle, l'analyse de deux modalités de gestion. En d'autres termes, il s'agit d'étudier les formes particulières que prend la réalisation des tâches, autrement dit la façon dont procèdent les communes pour s'acquitter de leurs tâches. À ce titre, Swianiewicz/Teles, estiment essentiel de considérer « la façon dont les communes formalisent leurs arrangements collaboratifs » (Swianiewicz/Teles 2019, p. 122). Dans notre travail, ces modalités s'incarnent dans deux oppositions théoriques : la première est une opposition entre logique territoriale et logique fonctionnelle. La seconde est une opposition entre collaboration et compétition.

Comme nous l'avons vu, la logique sous-jacente à la gestion des tâches peut émaner d'une approche territoriale ou d'une approche fonctionnelle de l'organisation de l'État (Pollitt/Bouckaert 2006, p. 11)¹⁶. Par la suite, nous cherchons à comprendre comment se manifeste la gestion fonctionnelle. Pour cela, nous étudions le degré d'institutionnalisation des arrangements fonctionnels. Celui-ci sera faible lorsque sont privilégiées les formes contractuelles, le changement flexible de partenaire et donc une certaine compétition. Au contraire, il sera fort lorsque les arrangements témoignent d'un haut niveau d'intégration organisationnelle (Hulst et al. 2009, p. 281), d'une délégation de pouvoir décisionnel et donc d'une tendance à la consolidation.

13. L'approche dite du *nouveau régionalisme* se prononce au contraire en faveur d'une gouvernance politique assurée par un réseau coopératif de structures interdépendantes qui réunit les parties pertinentes pour élaborer et mettre en œuvre les politiques (Kübler 2003, p. 539).

14. Par exemple, « la possibilité d'économies d'échelle [...] est grande pour les services intensifs en capital et moindre pour les services à main-d'œuvre intensive » (Kübler 2003, p. 538).

15. Scharpf identifie la légitimité interne (qui se préoccupe du contrôle) et la légitimité externe (qui se préoccupe des résultats), puis y a ajouté la légitimité transversale (la coordination) (Scharpf 2002).

16. D'autres auteurs se réfèrent à ces concepts comme des « nouvelles logiques de fonctionnement des services locaux » (Schwab et al. 2018, p. 11) ou des « logiques organisationnelles » (Wollmann 2010) qui guide l'organisation des tâches.

1.5 Objectifs de la thèse

C'est pourquoi l'intérêt de l'étude de la discordance institutionnelle va bien au-delà de son propre constat. Premièrement, le glissement vers une discordance institutionnelle est révélateur d'une stratégie politique et d'une certaine vision sociétale. Elle engendre des questionnements qui touchent à l'autonomie communale, à la légitimité et au rôle du gouvernement. Deuxièmement, le décalage entre les arènes décisionnelles et les institutions politiques remet en cause les fondements de notre société et notamment l'exercice traditionnel de la démocratie. Enfin, notre étude pousse à questionner l'acceptabilité de réformes orientés vers l'efficacité, en particulier s'il s'avère que leur effet délétère sur les chaînes de responsabilité publique est démontré.

Ce travail vise ainsi à proposer une approche institutionnelle des modalités de gestion des tâches communales. Premièrement, en prenant de la hauteur sur les structures formelles, il propose une vision plus large de la problématique en se basant sur l'opposition entre gestion territoriale et gestion fonctionnelle. Deuxièmement, il prend de la hauteur sur la manifestation de la gestion fonctionnelle en étudiant l'opposition entre consolidation (soit une forte institutionnalisation du partage du pouvoir) et compétition (soit faible institutionnalisation du partage du pouvoir). Enfin, en considérant diverses pressions internes et externes qui pèsent sur les communes, notre analyse privilégie une vision en contexte de la problématique des choix de gestion des tâches.

Notre recherche a également pour ambition de proposer une méthodologie innovante pour appréhender les caractéristiques des tâches communales. Alors que la recherche éprouve une certaine difficulté à créer des typologies des tâches qui fassent consensus (Swianiewicz/Teles 2019, p. 132), notre travail propose une analyse factorielle - c'est-à-dire une méthode inductive et empirique - qui se révèle apte à déterminer empiriquement des groupes de tâches communales.

De plus, ce travail cherche à mettre en exergue, pour les praticiens, les conséquences moins tangibles des modalités de gestion des tâches. Alors que les éléments économiques pèsent souvent lourds dans la balance décisionnelle, notre approche vise au contraire à attirer leur attention sur l'effet des modalités de gestion des tâches sur le fonctionnement des institutions communales. Autrement dit, elle interpelle quant à l'impact de ces modalités sur le contrôle politique, la dispersion des responsabilités, la démocratie et la cohérence de la commune en tant qu'entité politique, c'est-à-dire les possibles effets à moyen et long terme d'une discordance institutionnelle. Enfin, ce travail souligne l'importance de considérer les tâches - non plus comme des activités distinctes les unes des autres - mais comme un ensemble de tâches réalisant une même mission publique.

1.6 Le cadre d'analyse

Une fois les implications et les enjeux liés à la discordance institutionnelle soulignés, la question reste à savoir comment étudier, et *in fine* mesurer cette discordance institutionnelle? Où peut-on s'attendre à observer un état de discordance institutionnelle et comment le constater? Pour y répondre, trois sources de littérature sont mobilisées. Il s'agit des littératures sur les réformes des gouvernements locaux, des concepts de la gouvernance et du néo-institutionnalisme. En outre, certains concepts de ce travail émanent du cadre de références juridiques. Nous décrivons brièvement en quoi ces littératures délimitent notre cadre d'analyse.

Notre étude s'inscrit dans le cadre des études portant sur les réformes des gouvernements locaux. À ce titre, la littérature distingue les réformes selon qu'elles sont dites internes ou externes (Kuhlmann/Wollmann 2014). Les premières visent la réorganisation à l'interne de l'administration des structures, des processus et des instruments (Kuhlmann/Wollmann 2014). Les secondes impliquent des parties *externes* à l'administration, et peuvent se subdiviser en trois variantes : les réformes intergouvernementales (visant la répartition des tâches), les réformes de restructuration territoriale (via les fusions) et les réformes des relations intersectorielles (visant à renforcer les collaborations entre communes, et avec les secteurs privé et sans but lucratif) (Kuhlmann/Wollmann 2014, p. 38). Notre étude s'insère dans l'agenda de recherche des réformes externes¹⁷ et vise tout spécifiquement les réformes intervenues dans les relations intersectorielles¹⁸.

La littérature théorique et empirique sur la gouvernance fournit un cadre adéquat à notre ambition de recherche. En effet, nous mobilisons plusieurs des concepts développés dans cette littérature. Premièrement, nous visons à donner suite à l'agenda de recherche qui étudie la discordance institutionnelle - telle que nous la nommons - mais qui dans d'autres écrits prend différentes appellations telles que le débordement institutionnel (Boisseaux/Leresche 2013), la divergence croissante entre l'espace fonctionnel et les frontières institutionnelles (Kübler 2003) ou encore le décalage entre le cadre territorial et les espaces sociaux et fonctionnels (Koch 2013). Deuxièmement, nous donnons un écho empirique aux développements théoriques qui visent à identifier différents systèmes de gouvernance (Marks/Hooghe 2001, 2003, 2010, Wollmann 2010, Kuhlmann/Wollmann 2011). Enfin, la littérature sur la gouvernance cherche à s'écarter de l'étude des structures organisationnelles¹⁹ pour lui préférer une approche institutionnelle. En effet, celle-ci s'intéresse à des notions beaucoup moins tangibles comme le contrôle et l'influence (Peters/Pierre 1998), le pilotage et le rôle (Hood 1997), la portée et l'échelle du gouvernement (Salamon 2002). En cela, notre étude s'insère dans l'agenda de recherche suggéré par Swianiewicz et Teles, pour qui « la recherche doit porter sur les mécanismes d'institutionnali-

17. Les réformes internes de l'administration communale en Suisse ont fait l'objet d'une autre thèse dans le même groupe de recherche, voir Haus (2020).

18. La réforme de la répartition des tâches a fait l'objet de la thèse de Mathys (2018).

19. Dans le contexte de la gestion des tâches, il s'agit des études portant sur les différentes formes de gestion, comme le contrat intergouvernemental, les formes de collaborations, voir par exemple Brown/Potoski 2003.

sation, et en particulier sur le rôle et l'intensité des arrangements coopératifs » (Swianiewicz/Teles 2019, p. 134)²⁰. Ainsi, notre travail appréhende les modalités de gestion des tâches par ses déterminants institutionnels. Il s'écarte des études dédiées purement et simplement à l'efficacité économique, aux normes légales ou à l'organisation administrative des choix de production des services, pour étudier la vision stratégique vers laquelle tend le changement institutionnel.

Lorsqu'elles prennent des décisions, les communes doivent aussi composer avec des spécificités qui leur sont propres. Il peut s'agir de leur position géographique, leur densité de population ou densité administrative, les attentes des citoyens (Silberstein/Soguel 2012, p. 51) ou les normes implicites qui influencent les décisions à prendre (Kuhlmann/Wollmann 2014). En cela, la littérature empirique a démontré que les conditions structurelles, culturelles et institutionnelles des communes conditionnent très fortement les décisions publiques (Kuhlmann/Wollmann 2014, Politt/Bouckaert 2006).

Pour tirer parti de ces dimensions, notre travail s'insère dans le cadre d'une analyse néo-institutionnelle. En effet, cette approche permet de questionner les institutions dans leur sens moderne²¹, c'est à dire qu'elles sont non seulement garantes de stabilité mais aussi prescriptrices de changement (March/Olsen 1989, p. 18). Elles constituent en quelque sorte les règles du jeu qui façonnent les interactions entre acteurs, particuliers et organisations (North 1991), en conditionnant les décisions et les comportements. Dans le cadre de notre recherche, l'approche néo-institutionnelle permet de postuler l'importance du lien entre pressions structurelles et culturelles et décisions publiques (Kübler/Schwab 2007, Kuhlmann/Wollmann 2014).

Enfin, certains concepts mobilisés dans la thèse émanent d'une perspective juridique. Notamment, le concept de discordance institutionnelle s'entend également d'un écart entre le cadre *'de jure'* (territoire, institutions politiques) et le cadre *'de facto'* (espaces fonctionnels et réels) de l'activité étatique. En outre, la distinction entre faible et forte institutionnalisation s'aligne avec l'acquisition ou non de la personnalité juridique, entendu que celle-ci a des implications sur le niveau d'autonomie et de liberté opérationnelle. Enfin, le concept de connexité des tâches qui constitue dans notre travail un critère pour distinguer les tâches, trouve notamment sa source dans des textes de loi suisses (section 5.5). De par ces aspects, cette thèse affirme son interdisciplinarité en se nourrissant, entre autres, de questionnements issus du monde juridique.

20. Texte original : « *Research should also address the mechanisms of institutionalization, particularly, at a first stage, the significance and intensity of cooperation arrangements* ».

21. Dans leur contribution pionnière, March et Olsen distinguent à ce titre différentes écoles. Une approche dite traditionnelle, où les institutions se réfèrent au système légal, à la législation et à l'État (March/Olsen 1989, p. 1); une approche comportementale, où les institutions sont vues comme des arènes informelles qui influencent les comportements, et une approche normative, où les institutions incarnent la morale.

1.7 Question et sous-questions de recherche

C'est donc au sein de ce cadre d'analyse et avec les concepts présentés ci-dessus que nous abordons les questionnements qui guident ce travail de recherche. La question de recherche suivante guide donc notre travail :

En quoi les modalités de gestion des tâches communales prônées par la gouvernance favorisent-elles une discordance institutionnelle et avec quelles conséquences pour la cohésion des institutions communales ?

Cette question de recherche se subdivise en trois sous-questions de recherche :

- Quels sont les modalités de gestion que les communes suisses jugent appropriées pour s'acquitter de leurs différentes tâches et missions publiques ?
- Comment les pressions institutionnelles affectent-elles ces modalités de gestion des tâches ?
- Les modalités de gestion affectent-ils le fonctionnement global et démocratique de la commune ?

La réponse à la première question se fait en deux grandes étapes. Premièrement, nous cherchons à observer quels sont les modalités privilégiées par les communes pour s'acquitter de leurs différentes tâches. Cette étape permet de révéler des différences notoires entre les tâches qui méritent d'être soulignées et questionnées. La première étape de ce travail est comparative, car elle permet de recenser, décrire et comparer les modalités de gestion des différentes tâches communales.

L'agrégation de nos données met en évidence les modalités de gestion des tâches, que sont la logique dominante et le degré d'institutionnalisation des arrangements fonctionnels. Nous observons donc sur quelle logique (territoriale ou fonctionnelle) les communes s'appuient pour réaliser leurs tâches, et ceci à quatre niveaux : la Suisse, la commune, la tâche et la fonction. Nous évaluons la prévalence de la gestion fonctionnelle en Suisse, puis nous observons combien de tâches, en moyenne, les communes réalisent grâce à celle-ci.

Une sous-partie de cette analyse est consacrée à la comparaison des trente-deux tâches entre elles. Elle vise aussi à la construction d'une typologie des tâches. À l'aide d'une analyse factorielle, nous regroupons les tâches en *fonctions*²². Puis, nous comparons, à l'aide d'histogrammes, les tendances de gestion entre ces différents groupes de tâches.

Deuxièmement, nous cherchons à mesurer le degré d'institutionnalisation des arrangements fonctionnels. Pour cela, nous changeons l'agrégation de nos données pour distinguer entre ceux qui sont fortement et ceux qui sont faiblement institu-

22. La notion de fonctions de l'État, comme elle sera développée dans la section 5.3, fait référence aux « objectifs supérieurs de l'État (sécurité extérieure, santé, formation, etc.) ». Ces fonctions recouvrent des tâches, autrement dit « les activités concrètes (armée, diplomatie, etc.) qui permettant d'atteindre ces objectifs. » (Ladner 2014, p. 20).

tionnalisés. Nous observons la prévalence de cette tendance en Suisse, puis comparons les moyennes communales ainsi que les tâches entre elles.

La seconde question fait appel à une analyse hypothético-déductive. Nous cherchons à vérifier l'existence d'un lien entre le contexte communal, autrement dit les pressions exercées sur les communes, et les modalités de gestion des tâches communales. Pour cela, nous étudions les liens entre pressions culturelles et structurelles d'un côté, et les modalités de gestion des tâches de l'autre.

Enfin, la dernière question appelle à considérer l'existence d'un lien entre les modalités de gestion des tâches communales et la qualité du fonctionnement global et démocratique de la commune. En cela, nous souhaitons contribuer au débat qui étudie le lien entre gouvernance et déficits démocratiques.

1.8 Le champ empirique : les tâches communales en Suisse

Malgré une large diffusion du discours néo-libéral en Europe, il n'y a pas eu de convergence des pratiques des communes suisses vers un régime de compétition tous azimuts. Du fait notamment de leur relative petite taille, celles-ci ont mis en œuvre différents moyens pour surmonter leurs obstacles financiers et structurels. En outre, toutes les communes suisses n'ont pas été sujettes à la même pression. En particulier, certains auteurs notent que les « villes [...] ont [...] conservé des compétences spécifiques [car elles ont] les structures administratives et les ressources leur permettant de les assumer » (Horber-Papazian/Jacot-Descombes 2014, p. 291). Cela pose cependant toujours des problèmes pour les petites communes, car il semble que « les compétences supplémentaires déléguées aux institutions politiques locales ne tiennent pas toujours compte des moyens [plus faibles des petites communes]. » (Finger/Tornay 2001, p. 13).

Les voies qu'ont pris les communes pour réformer l'accomplissement de leurs tâches ont suivi trois types de trajectoires. La première est celle d'une refonte du partage des compétences entre cantons et communes (Schedler 2003, p. 331)²³. Celle-ci a permis aux communes de maintenir la main sur certaines tâches, car elles concédaient à la remise d'autres tâches aux mains des cantons (Schedler 2003). Une deuxième voie a porté sur la fusion avec une ou plusieurs communes limitrophes (Steiner/Kaiser 2017). Grâce à une telle consolidation territoriale, les communes ont pu acquérir une taille critique leur permettant de réaliser des économies d'échelle et professionnaliser leur fonctionnement. Enfin, la troisième trajectoire suivie est celle du renforcement des partenariats avec d'autres communes et avec la société civile. De cette voie a émergé une grande diversité de modèles de collaborations intercommunales, d'engagements contractuels et de réseaux (Vodoz et al. 2013, p. 5). Le renforcement des marchés publics, la professionnalisation des entités inter-

23. La thèse de Mathys (2018) développe la réforme de la nouvelle répartition verticale des tâches grâce aux conventions-programmes

communales et l'interdépendance croissante des secteurs publics et privés a aussi contribué à rendre cette trajectoire attrayante pour les communes.

Notre travail de recherche se limite à l'étude de cette dernière voie. En outre, le champ empirique des communes suisses est particulièrement adéquat à étudier les relations intersectorielles intégrées dans le cadre des réformes des gouvernements locaux pour plusieurs raisons. Premièrement, les communes montrent une grande diversité de pratiques et de contextes institutionnels, mais aussi un large portefeuille de tâches dont elles ont la charge. Enfin, en comparaison internationale, les communes suisses montrent un très bon taux d'autonomie communale (Keuffer 2019), ce qui laisse penser que les modalités de gestion montreront une grande variabilité, car elles sont pour la plupart prises à l'initiative des communes.

Toutefois, plusieurs auteurs mettent en doute le fait d'appliquer aux communes suisses le concept de 'gouvernance' (Boisseaux/Leresche 2013, p. 54, Koch 2013). Les auteurs notent que, dans le contexte du fédéralisme, l'interdépendance des échelons politiques, de même que la négociation formelle et informelle occupent déjà une place centrale. Par ailleurs, les auteurs relèvent que les dynamiques qui sont à l'origine de la mise en place des dispositifs de gouvernance dans d'autres communes, comme l'européanisation ou la décentralisation, ne trouvent que peu d'écho en Suisse - notamment car la décentralisation y est déjà poussée à l'extrême (Boisseaux/Leresche 2013, p. 54). Néanmoins, d'autres soulèvent que la petite taille des communes, ainsi que la proximité historique du gouvernement avec la société civile (néo-corporatisme) (Ladner 2014) laisse au contraire à croire que les communes suisses sont un terrain propice pour l'étude des types de gouvernance des tâches et des services (Piattoni 2015, Marks/Hooghe 2001).

1.9 Plan de la thèse

C'est avec ces interrogations en tête que nous entamons le cheminement de cette thèse. Le premier chapitre fait état de la littérature pertinente. Celui-ci permet de comprendre ce qu'est la gouvernance, et a fortiori comment les solutions fonctionnelles se sont invitées dans le débat sur les réformes de la gestion des tâches. À la lumière de ces théories, nous identifions différentes manifestations de la gouvernance et précisons le concept de discordance institutionnelle (2.4). Ensuite, nous décrivons les pressions relatives au contexte communal et explicitons en quoi elles sont si importantes pour comprendre les modalités de gestion des tâches (2.5). Par la suite, nous abordons le contexte de la recherche (3). Celui-ci permettra de comprendre les particularités des communes suisses et du contexte dans lequel elles doivent accomplir leurs tâches. Après cela, suivra la méthodologie (4.1) et notamment la façon dont sont opérationnalisées nos variables principales (4.5).

Enfin, notre partie empirique se base sur trois modèles d'analyse : la première analyse est de type comparative (5.1). Elle permet de noter les variations dans les

modalités de gestion des tâches communales et de démontrer l'existence de variations. La seconde étape est hypothético-déductive (6). Elle cherche à comprendre et à expliquer les différences de modalités de gestion en tenant compte des pressions institutionnelles ainsi que des caractéristiques des tâches. Enfin, la dernière analyse a une vocation évaluative (7), puisqu'elle vise à mettre en lien les modalités de gestion et la performance globale et démocratique des communes. La thèse se conclut par une synthèse de ses apports pour la recherche et la pratique, ainsi que ses limitations (8), puis par une conclusion générale de l'auteure (9).

Chapitre 2

Cadre théorique

Avant d'étudier les tenants du débat scientifique consistant à opposer les concepts de territorialité et de fonctionnalisme, nous commençons par présenter les écueils pratiques qu'ont rencontrés les communes dans l'accomplissement de leurs missions publiques (2.1). Puis, nous passons en revue et mettons en perspective les différents travaux théoriques et empiriques ayant porté sur la gestion des tâches communales (2.2). Ces deux premières sections sont résumées dans une conclusion intermédiaire (2.3). Constatant les lacunes de ces travaux, l'école dite de la gouvernance propose une nouvelle approche (2.4.2). Cette section met l'emphase sur les problématiques liées à la gouvernance. Elle fait notamment le lien entre les développements théoriques issus de la gouvernance et les modalités de gestion des tâches. En dernière section, notre travail se penche sur les pressions institutionnelles qui s'exercent sur les communes (2.5). Cette partie vise à expliciter le cadre de l'analyse néo-institutionnelle, car le contexte communal y joue un rôle particulièrement important. Enfin, une synthèse du cadre théorique permet de mettre en perspective tous les éléments qui composent notre modèle d'analyse de la gestion des tâches communales (2.6).

2.1 Les tâches communales

La première section fait état de la genèse des questionnements sur les tâches communales (2.1.1). Puis nous poursuivons avec des investigations sur les enjeux spécifiques au service public (2.1.2) et enfin sur la littérature étudiant l'opportunité et la pertinence de développer une classification des tâches publiques (2.1.3).

2.1.1 Genèse des questionnements sur les tâches communales

Les questions de choix de réalisation des tâches ont émergé dans un contexte historique particulier. Au départ, l'État moderne se constitue en État de droit, en rupture d'avec le pouvoir monarchique (Delley 1997, p. 2) : c'est un État qui se veut avant tout garant des libertés d'individus égaux en droit. Mais lors de la « crise

économique de l'entre-deux-guerres », la société, de plus en plus consciente des inégalités, glisse vers un État plus « interventionniste » (Delley 1997, pp. 3-4). Un nouvel idéal, celui de l'État-Providence, émerge au sein des sociétés occidentales. Dès lors, l'État se donne pour mission de fournir les services de base aux individus et de redistribuer les richesses, en échange des recettes de l'imposition (Delley 1997, p. 4). Cette tendance s'accélère encore quand la crise économique et la deuxième guerre mondiale fragilisent frontières et populations. L'État prend alors davantage de responsabilités et se donne une mission de régulateur (monnaie, emploi, prix) et de visionnaire de la société (formation, recherche, infrastructures) (Delley 1997, p. 4).

Après un bref âge d'or de l'État-Providence, les années septante arrivent avec des défis structurels de taille : une démographie exponentielle, la globalisation des échanges et le vieillissement de la population. Vers la fin du 20^e siècle, les États font face à d'importantes carences budgétaires. Déjà, certains estiment que cette « crise de l'État-Providence » a mis en lumière « la complexification croissante de la société et l'impossibilité [...] de piloter cette société sans une collaboration étroite avec les acteurs sociaux » (Delley 1997, p. 6).

Dans ce contexte tendu, les mouvements Thatcher au Royaume-Uni, et Reagan aux États-Unis, promeuvent dès les années septante une approche néo-libérale du secteur public, dans laquelle l'introduction de mécanismes de concurrence et la libéralisation des marchés des services publics sont vus comme des moyens aptes à atteindre une baisse suffisante des dépenses publiques (Boyne 1998, p. 697). Cette *culture de la compétition* puise notamment ses sources dans l'idée que l'être humain cherche avant tout à maximiser son propre intérêt (notion d'*homo oeconomicus*). Par conséquent, cette vision défend que ce n'est que par des incitations et des contraintes intégrées à un régime de compétitivité, que les comportements pourront être orientés vers l'intérêt public. En bref, cette approche estime que les pratiques du secteur public gagneraient à se rapprocher des pratiques du secteur privé¹.

Attirés par la perspective de telles économies budgétaires, de nombreux États s'engagent alors dans une « réorientation de la stratégie de l'agir étatique » (Delley 1997, p. 10). C'est dans ce contexte que la « Nouvelle gestion publique » (NPM pour New Public Management) émerge, avec notamment pour objectif de pallier les insuffisances budgétaires de l'État-Providence. Le nouveau paradigme est bien résumé par les écrits pionniers d'Osborne et Gaebler, pour qui l'État se charge désormais davantage de « tenir le gouvernail que de ramer » (Delley 1997, p. 10).

Soutenus par le mouvement Thatcher, les États (anglo-saxons en première ligne) entreprennent de grandes vagues de démantèlement et de privatisation des prestations (Delley 1997, p. 1). Cela se traduit en « transfert de tâches publiques à des

1. En Suisse, émerge une vision managériale de l'État, dite 'orientée sur les résultats' (*Wirkungsorientierte Verwaltungsführung*) (Schedler 2003). S'engageant dans cette stratégie, le gouvernement fédéral assume clairement son ambition de « rapprocher la gestion de l'administration fédérale de celle des holdings et des groupes » (CF 2006, p. 7814).

agents externes, quand bien même la responsabilité et la supervision restent aux mains de l'institution publique » (Kuhlmann/Wollmann 2014, p. 189). Un nouveau paradigme, celui d'un État *garant de la disponibilité des prestations*, tend alors à remplacer celui de l'État-Providence.

Dans les pays anglophones, les prestations publiques sont soumises à une intense compétition, au point qu'elle y est même parfois imposée (*'compulsory competitive tendering'*)². À ce stade précoce, seuls quelques chercheurs s'essayent à une critique fondamentale de ce système (Hood 1991, Knoepfel 1997). L'article de Hefetz et al. relève à ce titre qu'« aux États-Unis, les solutions axées sur le marché sont présentées par les théoriciens des choix publics comme une amélioration de l'efficacité, de la participation (*'voice'*) et du choix (Tiebout 1956). Car le fait de déléguer des tâches à des acteurs privés est réputé contribuer à l'efficacité, promouvoir des économies d'échelle, augmenter le choix des citoyens et améliorer le développement économique (Savas, 1987) » (Hefetz et al. 2012, p. 677).

C'est dans ce contexte que surgissent et foisonnent des hypothèses sur le mode de gestion le plus adéquat aux différentes tâches publiques. Dans le monde académique, il est alors question de distinguer le service public des services du marché et d'étudier ses enjeux (2.1.2), mais aussi d'appréhender la nature des tâches publiques et ce qui les distingue les unes des autres (2.1.3).

2.1.2 Les enjeux spécifiques au service public

Beaucoup de chercheurs ont tenté de comprendre ce qui distingue les services publics des services délivrés par le secteur privé. La difficulté tient notamment au fait que le cahier des charges publics s'est constitué au fil des décennies comme un *'patchwork'* de tâches, dont certaines étaient auparavant à la charge de la société civile. Dans certaines cultures, où l'Église occupait une place centrale, les tâches sociales ont ainsi longtemps été de la responsabilité des œuvres de charité cléricales (Kuhlmann/Wollmann 2014, p. 195). C'est notamment le cas des soins aux malades et de la charité aux personnes démunies. D'autres tâches sont ensuite passées dans la sphère de compétence communale, dès lors que celles-ci ont été associées à un droit universel. C'est notamment le cas de l'approvisionnement en eau (Lieberherr et al. 2016, p. 252), même si la situation reste très variable d'un État à l'autre. Wollmann et Marcou rappellent à ce propos que ce sont les hôpitaux en France (Wollmann/Marcou 2010, p. 247), les services sociaux en Allemagne et les utilités publiques en Italie (Wollmann/Marcou 2010, p. 254) qui furent les premières attributions des collectivités locales.

2. Par conséquent, la recherche sur le sujet est dominée par des chercheurs anglophones (Boyne 1998, Boyne et al. 1999, Domberger/Rimmer 1994, Hefetz et al. 2012), au point que des biais culturels ont été soulevés. Petersen et al. relèvent par exemple qu'il y a deux fois plus d'économies réalisées dans les pays anglo-saxons étudiés que dans les autres pays sous observation (Petersen et al. 2017). Selon eux, cette variation est due à une plus grande adéquation de la compétition aux marchés libéraux, avec un marché du travail peu régulé et des unions syndicales peu politisées (Petersen et al. 2017, p. 20).

La plupart des tâches communales revêtent cependant un caractère essentiel pour les êtres humains. Elles ont trait à leurs conditions de vie, leurs habitations, l'éducation de leurs enfants et même leur sécurité. En effet, les communes gèrent des tâches aussi diverses que l'école primaire, la récupération et le tri des déchets, l'accès à l'eau et à l'électricité ou la police communale. Les défis qu'elles posent leurs sont spécifiques : beaucoup sont tributaires de la proximité géographique (Warner/Hefetz 2012), d'autres constituent le dernier filet de sécurité sociale pour des personnes vulnérables (Girth et al. 2012) et certaines rendent légitimes l'usage de la contrainte et de la violence (CF 2006, p. 7819). Avec ces enjeux qui leurs sont propres, les tâches communales se distinguent non seulement des services marchands, mais également d'une partie des tâches cantonales et fédérales³.

Par opposition aux tâches des échelons supérieurs, les tâches communales se caractérisent en effet par leur proximité avec les citoyens (Teles/Swianiewicz 2018, p. 4). En effet, ces tâches sont principalement celles qui doivent, parce qu'elles supposent une participation physique des citoyens ou un lien concret avec leur lieu d'habitation, être délivrées au niveau local. Par exemple, les raccordements au réseau d'approvisionnement en eau ou en énergie, la gestion des déchets et le service du feu ont un lien direct avec le lieu d'habitation des citoyens. Les écoles et crèches, de même que les services aux personnes âgées répondent aussi à des exigences de proximité notoires⁴. Pour Oates, cette proximité du service avec son lieu de consommation garantit une meilleure adéquation entre l'échelle de fourniture du service et les préférences des citoyens (Oates 1972)⁵. Pour Kuhlmann et Wayenberg, la décentralisation est un gage d'efficacité des services, car la proximité permet une meilleure connaissance des préférences locales (Kuhlmann/Wayenberg 2015, p. 4). Enfin, la proximité géographique serait aussi une condition de bonne coordination entre les tâches (Steiner/Kaiser 2018, p. 183).

En outre, certaines attributions publiques s'accompagnent de la possibilité d'exercer des moyens de contrainte sur l'intégrité physique et les possessions des individus (CF 2006, p. 7819). C'est le cas des forces de police, mais aussi de l'imposition, qui s'accompagne d'une possibilité de saisie des biens. Aussi, l'acceptation de l'exercice de ces pouvoirs de contrainte découle explicitement de la relation de confiance qui s'établit entre un gouvernement et son peuple (Baume 2016, Ramelet 2020). En effet, l'État est présumé n'agir par des moyens de contrainte que dans les cas expressément prévus par la loi et dans les limites strictes de ses attributions. En somme, c'est la gravité des droits auxquels l'entité peut porter atteinte qui détermine la mesure de la puissance publique (CF 2006, p. 7819). Car régir le droit d'exercer une activité professionnelle (en délivrant un diplôme) n'est pas aussi contraignant que la restriction de la liberté. Pour celle-ci, seules la police et la justice peuvent

3. Le service public englobe en outre toutes les activités préalables dont les juridictions ont besoin pour assurer leur fonctionnement et remplir leurs missions. Davantage sur le contexte suisse relatif à l'attribution des tâches communales dans la section 3.3.

4. D'autres tâches transversales à plusieurs communes peuvent néanmoins être attribuées au canton ou à ces communes. C'est notamment le cas des transports publics.

5. Par conséquent, il estime que seules la décentralisation et la compétition entre gouvernements locaux permettent de concilier efficacité et qualité des services.

légitimement y porter atteinte. C'est pourquoy, « en raison de leur caractère contraignant, les mesures relevant de la puissance publique impliquent une forte légitimité démocratique » (CF 2006, p. 7819).

Certaines tâches locales sont par ailleurs spécifiques parce qu'elles témoignent d'un besoin particulièrement accru de coordination, de continuité et de cohérence. La circulation de l'information y est vue comme une condition *sine qua non* pour garantir leur efficacité et éviter des coûts supplémentaires (Steiner 2003). À ce titre, les réformes issues de la mouvance NPM ont été largement décriées pour avoir engendré une « fragmentation accrue dans la fourniture des services publics » (Steen et al. 2018, p. 54). Selon les auteurs, « cette fragmentation a été source de difficultés pour la coordination inter-administrative et pour les citoyens » (Steen et al. 2018, p. 54). Par exemple, le traitement des dossiers des bénéficiaires sociaux est susceptible de souffrir d'un manque de coordination, avec des conséquences qui peuvent s'avérer très délétères pour les individus (refus de coopérer, lenteur de traitement) comme pour l'administration (double versements, prestations inconciliables). Dans les réformes qui ont suivi, les besoins de coordination entre tâches ont pris le devant de la scène, jusqu'à parfois surpassé toutes les autres priorités (Lægheid et al. 2013).

2.1.3 La classification des tâches publiques

Établir une classification des tâches relève d'une mission difficile, tant pour la recherche que pour la pratique. Cela peut notamment s'expliquer par le fait que « les critères concrets de décision pour vérifier si des tâches se prêtent à l'externalisation » dépendent de la perspective adoptée (CF 2006, p. 7818). Par exemple, la perspective économique met en évidence la difficulté à mesurer la tâche et le niveau d'investissement requis (Brown/Potoski 2003a). Elle considère en premier lieu l'adéquation de la tâche aux caractéristiques du marché (CF 2006, p. 7821, Warner/Hefetz 2012). Pour la perspective politique, il convient en revanche de s'interroger sur la sensibilité des tâches, notamment pour savoir si la sécurité de leur approvisionnement est critique (CF 2006, p. 7820), ou que le risque d'interruption n'y est pas admissible (Girth et al. 2012). C'est en particulier le cas des infrastructures fournissant des services universels comme l'eau ou l'électricité (CF 2006, p. 7820, Lieberherr et al. 2016). Enfin, la perspective juridique privilégie une classification des tâches selon leur relation à l'exercice de la puissance publique et leur niveau d'intervention dans les droits fondamentaux (CF 2006, p. 7819, Moor 2007).

Depuis l'avènement de la NPM et la diffusion des modèles d'externalisation⁶ et de privatisation, la recherche a tenté d'appréhender ce qui, dans la nature des tâches, pouvait mettre en péril l'atteinte des objectifs financiers. Pionnier dans ce domaine, Williamson s'est ainsi attelé à démontrer que certains services, de par leurs caractéristiques intrinsèques, sont particulièrement inaptes à être délégués à des tiers. Si ces tâches venaient à être déléguées, les bénéfices économiques escomptés seraient

6. L'externalisation, dans le contexte de notre travail, se réfère au *transfert de l'exécution d'une tâche à une tierce partie, laquelle n'est pas subordonnée à l'administration communale.*

amoindris voire totalement réduits à néant. Car d'après lui, certaines frictions engendrées par la délégation constituent des obstacles insurmontables (Williamson 1981, p. 552). Il préconise l'évaluation a priori des conditions sur la base du risque financier du pire scénario. Par exemple, il constate que lorsque la première entreprise mandatée effectue d'importants investissements de départ, cela aura pour effet de « verrouiller » l'acheteur et le vendeur dans le contrat (Williamson 1981). Parce que la spécificité de l'emplacement, du matériel ou des connaissances implique une dépendance forte, la rupture du contrat ne serait possible qu'à hauteur de frais importants (Brown/Potoski 2003a, p. 444)⁷. Et puisque la plupart des infrastructures sont particulièrement tributaires d'économies d'échelle et ont des coûts marginaux fortement décroissants, l'avantage de celui qui possède déjà les infrastructures par rapport à ses concurrents est assuré. Suivant cette logique, la délégation de services avec investissements spécifiques limite fortement le potentiel de compétitivité en empêchant les futurs vendeurs de pénétrer le marché.

De nombreux auteurs se sont par la suite inspirés de la théorie de Williamson pour développer une grille d'analyse des tâches locales (Brown/Potoski 2003a, Schoute et al. 2017, Hefetz/Warner 2012, Petersen et al. 2017, Tavares/Camoes 2007, Ferris/Graddy 1986). Partant du constat des échecs de la pratique, ces chercheurs ont alors tenté d'identifier les conditions dans lesquelles un monopole public sera préférable au marché et à la compétition (Pollitt/Bouckaert 2011, p. 99).

Dans leur étude dédiée à la question, Brown et Potoski proposent deux indicateurs pour évaluer le potentiel économique d'externalisation des tâches : la spécificité des ressources (*'asset specificity'*) et la mesurabilité du service (*'service measurability'*) (Brown/Potoski 2003a). Conformément aux hypothèses de Williamson, les ressources sont dites spécifiques lorsque la partie engage d'importants capitaux de départ. Il en résulte ensuite une difficulté à transférer ces actifs dans une autre activité. C'est le cas notamment des grandes infrastructures, comme l'approvisionnement d'eau, d'énergie ou les stations de recyclage. Selon eux, la nature de ces tâches empêche la mise en place d'un marché réellement compétitif. Par conséquent, l'externalisation de ces tâches représente un risque que s'établisse un monopole privé de fait⁸.

Le second aspect avancé par Brown et Potoski est l'incertitude liée à l'exécution de la tâche. Ils précisent que cette incertitude se manifeste lorsque « ni les objectifs ni les activités [d'un service] ne peuvent être facilement identifiés » (Brown/Potoski 2003a, p. 445). Les mandants sont alors dans l'incapacité d'évaluer la performance des mandataires. Sans possibilité d'évaluer leur performance, les mandataires pourraient alors être tentés de ne pas divulguer certaines informations au mandant pour

7. Le mécanisme est le suivant : les entreprises ont moins d'intérêt à répondre à un appel d'offres subséquent à une première adjudication, lorsque la première entreprise a engagé d'importants frais de lancement. Comme le premier vendeur a investi des sommes importantes dans des ressources non-transférables et monopolistiques, il pourra répondre à l'appel d'offres suivant en proposant des prix largement plus bas que ses concurrents (Brown/Potoski 2003a, p. 444).

8. Brown et Potoski relèvent cependant qu'en présence de tâches avec des ressources extrêmement spécifiques, les communes privilégient, contre toute attente, la délégation. Ils l'expliquent par le fait que l'investissement initial requis est si élevé que la plupart des communes ont besoin de lever des capitaux de départ auprès d'entreprises (Brown/Potoski 2003a).

conserver un avantage. Cette rétention d'information est ainsi susceptible de nuire aux intérêts du mandant, qui ne dispose pas de toute l'information nécessaire pour prendre des décisions éclairées sur la poursuite du contrat⁹. De tels comportements opportunistes (Foged 2016, p. 353 ; Brown/Potoski 2003a) pourraient alors engendrer des dépenses excessives et un manque d'efficacité (Boyne 1998, p. 710, Brown/Potoski 2003a, p. 464, Foged 2016, p. 353). Pour ces raisons, certains auteurs concluent que les entreprises publiques seront plus aptes que les entreprises privées à prendre en charge ces services difficiles à mesurer (Brown, 2008).

Dans le panel des tâches publiques, la littérature s'accorde généralement à dire que les services sociaux sont l'archétype des services complexes à mesurer (Foged 2016, Petersen et al. 2015) En cas de difficile mesurabilité, le mandant devra disposer - ou investir dans - de ressources supplémentaires pour contrôler la réalisation conforme et attendue des tâches. C'est notamment la conclusion à laquelle parvient Foged, lequel note que plus une commune est grande, plus elle aura les ressources nécessaires pour externaliser des services dits complexes à mesurer. À ce titre, l'assistance au demandeurs d'emploi se distingue de la construction d'infrastructures, car dans le premier cas, le mandataire est tenu de faire tout son possible pour aider les personnes à trouver un emploi, mais ne garantit pas le résultat (trouver un emploi) - c'est une obligation de moyens. À l'inverse, la construction d'infrastructures implique une obligation de résultats car les objectifs visés (construire un pont, installer une conduite d'eau) sont clairement précisés dans le contrat et leur succès est aisément mesurable. En revanche, pour évaluer l'exécution conforme d'une délégation de services sociaux, il s'avère nécessaire de requérir l'avis et la satisfaction des usagers (Brown/Potoski 2003a). L'asymétrie de la relation entre mandant et mandataire cause alors des problèmes de gestion de la délégation.

En dehors du consensus académique formé autour de ces deux variables économiques (mesurabilité du service et spécificité des ressources), peu d'études ont abouti à une classification des tâches selon leurs caractéristiques intrinsèques. En effet, la grande diversité de tâches rend l'établissement de critères uniformes très complexe (CF 2006, p. 7800). En conséquence, beaucoup d'études ne portent que sur des tâches spécifiques, comme les infrastructures hydrauliques (Picazo-Tadeo et al. 2012, Bel et al. 2010, Warner/Bel 2008, Porcher 2016), la gestion des déchets (Soukopova/Vaceková 2018, Bel et al. 2010) et parfois un groupe plus large comme les services sociaux (Wollmann/Marcou 2010) (Bel/Fageda 2009). Mais certaines études comparent aussi simplement les tâches par leurs différences sectorielles. Par exemple, les travaux de Schoute et al. distinguent entre services sociaux et services techniques (2017), ceux de Ferris et Graddy distinguent entre infrastructures publiques, services so-

9. Les auteurs partent du principe que les agents auront tendance à adopter des comportements opportunistes (théorie de l'agence) et, qu'étant en possession d'informations auxquelles le principal n'a pas accès facilement, ils pourront à leur bon vouloir retenir ces informations pour maximiser leur gain. La théorie de l'agence envisage deux caractéristiques essentielles dans la relation de délégation. Premièrement, l'agent mandaté poursuivra en premier lieu son intérêt personnel plutôt que celui du mandant. Ensuite, l'information supplémentaire dont le mandataire dispose crée une asymétrie d'information dans les rapports de pouvoirs entre mandant et mandataire, à l'avantage du mandataire (Boyne 1998, p. 700). Ainsi, un agent mandaté peut faire le choix de ne pas divulguer des informations utiles au mandant, dans le seul but d'optimiser son gain personnel.

ciaux, sécurité publique et loisirs et culture (Ferris/Graddy 1986, p. 335). Le rapport GOLD III sur l'accès aux services publics dans le monde, distingue entre les infrastructures et les services de base, les services sociaux et les services concernant la qualité de vie (Satterthwaite 2013, p. 29).

Une constante revient cependant autour de l'importance que revêtent les services sociaux. En particulier, certains d'entre eux s'adressent spécifiquement à des groupes vulnérables (personnes âgées, en recherche d'emploi ou au bénéfice d'une assistance sociale). Ils ont été mis en place pour soutenir les personnes en situation difficile et constituent parfois le dernier filet de sécurité sociale. Pour cette raison, certains auteurs argumentent qu'ils se doivent d'être maintenus dans un monopole public (Girth et al. 2012, p. 888). Ils estiment qu'il est impensable de mettre en péril leur stabilité, voire une interruption, ce qu'implique potentiellement une gestion déléguée. La sécurité de l'approvisionnement de ces services spécifiques les place donc au rang des priorités (CF 2006, p. 7820).

Néanmoins, plusieurs études ont réussi à attribuer des caractéristiques abstraites aux tâches publiques. Batley et Harris font partie de ceux qui ont tenté d'établir une typologie des tâches communales ayant vocation à être exhaustive. Sans toutefois se risquer à l'appliquer empiriquement, leur étude propose des indicateurs pour mesurer les caractéristiques abstraites des services. Ils élaborent ainsi des variables basées sur quatre caractéristiques : la nature (publique ou privée) du bien/service ; les carences du marché (et du gouvernement) ; les caractéristiques liées à la tâche et celles liées à la demande (Batley/Harris 2014, p. 8). Ils estiment qu'avec ces indicateurs, les praticiens seraient à même d'identifier les failles et les opportunités liés à chaque tâche. Néanmoins, cette étude a connu peu d'écho empirique, ce qui laisse à penser que ses conclusions seraient peu applicables dans la pratique. Pour leur part, Ferris et Graddy ont mis l'accent sur les caractéristiques de la demande pour la tâche. Dans leur étude, ils ont conclu que « les contrats sont plus faciles à négocier et à évaluer lorsque le service suscite des attentes homogènes de la part des citoyens » (Ferris/Graddy 1986, p. 333). Pour ces auteurs, l'homogénéité des attentes des usagers est un critère qui faciliterait le contrôle de l'exécution du service et donc la propension d'une tâche à être déléguée.

Cependant, de nombreux auteurs estiment au contraire l'hétérogénéité de la demande comme un avantage pour l'externalisation. En particulier, ils estiment que les tâches revêtant un caractère de 'monopole naturel' exigeront d'importants investissements pour maintenir la compétition (Girth et al. 2012, p. 897). Dans cette optique, l'individualisation du service permettrait une autorégulation de la qualité, car les citoyens disposent d'une « capacité à organiser la demande » (Batley/Harris 2014, p. 8) en faisant pression sur les prestataires. En outre, les citoyens sont présumés avoir intérêt à participer activement à la réalisation de ces tâches¹⁰. Une telle orientation-consommateur (*consumer orientation*) serait susceptible d'augmenter

10. Certains y voient l'occasion de renforcer la co-production (Batley/Harris 2014, p. 10) ou au moins la participation (Hefetz/Warner 2012, p. 309).

le choix pour les usagers du service, voire même sa qualité (Girth et al. 2012, Foged 2016, Hefetz/Warner 2012). À cela, Ferris et Graddy ajoutent que les tâches qui impliquent une charge de travail importante se réalisent mieux au sein du secteur privé, car celui-ci serait naturellement plus axé sur l'efficacité (Ferris/Graddy 1986, p. 333). Pour Warner et Hefetz, ce sont les services fournis individuellement et sur demande des citoyens qui s'avèrent les plus propices à la compétition (Hefetz/Warner 2012, Brown/Potoski 2003a). Les auteurs démontrent ainsi que, lorsque la compétition est restreinte (moins de deux prestataires), ce qui est le cas pour une grande partie des tâches locales (police, service du feu, librairie, épuration et approvisionnement des eaux et imposition), ces tâches sont impropres à l'instauration d'un marché. De telles tâches, pour lesquelles les préférences sont homogènes, répondront selon eux davantage à des conditions de monopole naturel (Brown/Potoski 2003a). À l'inverse, Warner et Hefetz notent que l'accueil de la petite enfance, les services juridiques, le remorquage de véhicules et la coupe des arbres sont les services avec le plus haut taux de compétition (Hefetz/Warner 2012, p. 299) mais aussi car ceux-ci peuvent être soumis à une tarification faite aux usagers (Tavares 2017, p. 699).

Pour d'autres chercheurs, le critère décisif pour distinguer les tâches est leur échelle optimale de fourniture (Hulst et al. 2009, Bel/Warner 2016). Il s'agirait alors de trouver « l'échelle à laquelle le service peut être fourni dans la variété et la qualité requise au coût le plus bas possible » (Hulst et al. 2009, p. 271). Ainsi, pour Steiner et Kaiser, il n'existe pas une taille optimale de commune dans l'absolu, mais plutôt un périmètre optimal de fourniture du service (Steiner/Kaiser 2017, p. 234). À ce titre, Foged démontre que l'impact de la taille de la population dépend du type de services. Elle est positivement corrélée à la contractualisation des services assimilés à des prestations de marché, comme les crèches et les soins à domicile (Foged 2016, p. 354) et négativement corrélée aux tâches nécessitant un important capital de départ, comme les infrastructures d'eau et d'énergie (Foged 2016, p. 352)¹¹. C'est toutefois une autre conclusion à laquelle aboutit l'étude de Petersen et al. (2015). Alors que les auteurs s'attendaient à ce que les grandes communes gèrent davantage de tâches à l'interne (Petersen et al. 2015, p. 562), ils constatent que ces dernières externalisent davantage les services techniques (mais moins les services sociaux) que les petites communes (Petersen et al. 2015, p. 565). Ils expliquent ces différences sectorielles par les coûts de transaction engendrés par les différentes tâches, mais également par la possibilité d'établir un marché compétitif et le niveau de capacité administrative (Petersen et al. 2015, p. 567).

Ainsi, les tentatives de classification des tâches peuvent s'envisager comme un spectre permettant d'identifier d'un côté les tâches les plus propices et de l'autre côté les tâches les moins propices à une gestion fonctionnelle. Pour modéliser empiriquement ce spectre, nous proposons des hypothèses qui entrevoient le caractère marchand et le caractère de monopole naturel comme les deux extrêmes-opposés du

11. Pour Foged, ce phénomène est dû à l'incapacité des petites communes à disposer d'un capital de départ et donc leur nécessaire dépendance à des capitaux externes. Au contraire, les grandes communes parviennent mieux à gérer de telles externalités (Foged 2016, p. 351). En revanche, les grandes communes représentent des marchés plus attractifs pour les services individualisés.

spectre.

H₁ Plus les tâches détiennent un caractère marchand, plus elles sont gérées de façon fonctionnelle.

H₂ Plus les tâches détiennent un caractère de monopole naturel, plus elles sont gérées de façon territoriale.

Enfin, certaines approches se concentrent sur le regroupement des tâches en *fonctions*. Pour le Conseil fédéral, une typologie basée sur des ‘fonctions fondamentales’ constitue une aide adéquate pour décider du meilleur mode de gestion (CF 2006, p. 7824). Il identifie à ce titre trois fonctions, qu’il dit fondées sur les « considérations fonctionnelles de la politologie » : les tâches de régulation, la préparation des dossiers politiques et les prestations de services (CF 2006, p. 7818)¹². Une autre typologie permet également d’approfondir cette perspective des fonctions étatiques. Issue d’une collaboration entre l’OCDE et l’ONU, la *Classification of Governmental Functions*’ (COFOG) a été élaborée dans le but de faciliter la comparaison internationale des grandes missions de l’État. Elle propose de distinguer dix divisions, dont chacune comprend entre six et neuf types de tâches. Ces dix divisions sont : Les services publics généraux, la défense, l’ordre public et la sécurité, les affaires économiques, la protection environnementale, les infrastructures communes, la santé, les loisirs et la religion, l’éducation et la protection sociale (Eurostat 2019). Si toutes ne s’appliquent pas à l’échelon communale (par exemple la défense), cette classification constitue néanmoins un éclairage utile pour aborder une distinction par fonctions étatiques. Cette classification présente en outre l’avantage de simplifier la comparaison, tout en maintenant un haut niveau de détails¹³. Enfin, la notion de *fonction étatique* se retrouve aussi chez Ladner, selon qui il faut entendre « par fonction de l’État, les objectifs supérieurs de l’État (sécurité extérieure, santé, formation, etc.), tandis que les tâches de l’État sont les activités concrètes permettant d’atteindre ces objectifs » (Ladner 2014, p. 20).

Dans l’accomplissement de ses tâches, la commune remplit donc des fonctions, ou missions publiques, qui servent différents objectifs à l’intention de la population. Nous émettons l’hypothèse que les modalités de gestion des tâches sont corrélées à cette mission, mais nous gardons d’émettre des hypothèses plus précises sur la relation entre le but poursuivi et les différentes modalités de gestion. L’hypothèse suivante reflète cette attente :

H₃ Le but poursuivi par la fonction étatique influence les modalités de gestion des tâches.

Alors que certaines caractéristiques économiques (mesurabilité du service et spé-

12. Le problème est que cette distinction est adaptée pour les tâches de la Confédération, mais ne fait que peu justice aux tâches de l’échelon communal.

13. Cependant, cette classification ne donne que peu d’indications sur ce qui distingue, dans les faits, les différentes fonctions entre elles.

cificité des ressource) atteignent un certain consensus académique, d'autres approches comme celles par les caractéristiques de la demande, par l'échelle optimale du service, ou par les fonctions, apportent une profondeur supplémentaire. En particulier, l'approche par fonctions nous paraît être celle qui concilie le mieux la nécessité de simplifier l'analyse, tout en tirant partie de la richesse des données.

La classification des tâches dépend d'une multitude de facteurs et notamment de la perspective adoptée pour leur analyse. Du point de vue méthodologique, la vision d'un spectre, où les tâches publiques sont caractérisées soit par une grande assimilation aux services du marché (caractère marchand) soit par une forte empreinte de la puissance publique (caractère de monopole public) pourrait s'avérer plus adéquate que les tentatives d'établir une typologie.

2.2 Les modes de gestion des tâches communales

L'accomplissement des tâches se réfère à la manière dont une entité s'acquitte des tâches dont elle a la charge. En Suisse, les communes ont, selon le principe de l'autonomie communale, *a minima* la compétence de réglementer leur propre organisation publique et administrative (Lienhard 2014, p. 219). Ce n'est pas toujours le cas dans d'autres États, où les communes disposent d'une autonomie bien moins importante¹⁴.

En outre, peu de lois fixent précisément les moyens par lesquels les tâches doivent être réalisées. Certaines constitutions cantonales suggèrent certes des moyens spécifiques, mais ceux-ci sont rarement contraignants. La Constitution vaudoise prévoit par exemple qu'« en collaboration avec les partenaires privés, l'État et les communes organisent un accueil préscolaire et parascolaire des enfants. » (art. 63 al. 2 Cst-VD). La Constitution genevoise impose elle d'offrir un choix aux individus : « L'État garantit le libre choix du professionnel de la santé » (art. 63 Cst-GE) sans fixer restrictivement les modalités de ce choix.

Pour le reste, la commune est libre de définir les structures et de mettre en place les institutions qu'elle juge appropriées pour accomplir les missions qui lui incombent. Elle a en principe la possibilité de conserver la responsabilité formelle d'une tâche, tout en déléguant tout ou partie de son exécution à un tiers¹⁵.

14. Plus à ce sujet dans les recherches sur l'Index d'Autonomie communale (Keuffer 2016).

15. Le rapport du Conseil fédéral envisage à ce titre quatre degrés de délégation. Sans aucune délégation, l'État garde la responsabilité de l'exécution. Lorsqu'elle autonomise la structure (capitaux publics) ou privatise partiellement (capitaux mixtes), la responsabilité de l'État réside dans le fait de « garantir que la qualité et le volume de la tâche en question soient adéquats » (CF 2006, p. 7812). Enfin, dans les cas où l'État se retire complètement de la gestion des tâches, il s'agit d'une privatisation totale. Dans ce cas, il revient aux particuliers le « soin de décider s'ils souhaitent fournir eux-mêmes les prestations en question » : il n'y a là alors plus lieu de parler de mode d'accomplissement des tâches. Dans notre travail, nous considérons que la commune maîtrise la gestion des tâches si et tant est qu'elle en assume la responsabilité auprès des citoyens. Elle conserve donc la responsabilité de la tâche, tant qu'elle ne résulte pas en une privatisation entière et totale.

De prime abord, il est possible de distinguer la fourniture publique - où la commune réalise ses tâches par elle-même (section 2.2.1), de ses alternatives - où la commune fait appel à des acteurs qui sont situés en dehors de ses propres institutions communales (section 2.2.3). Cependant, certains problèmes ont spécifiquement émergés dans le contexte de la fourniture publique (section 2.2.2), quand d'autres problèmes sont associés à ses alternatives (section 2.2.4).

2.2.1 La fourniture publique

Jusqu'au déclin de l'État-Providence (Delley 1997), la fourniture publique a représenté un idéal pour les gouvernements locaux. Ainsi, selon Wollmann et Marcou, « les infrastructures et les services sociaux ont historiquement été fournis par les gouvernements et ce, depuis les temps médiévaux [...] » (Wollmann/Marcou 2010, pp. 240-241). L'avènement de l'État-Providence au 19^e siècle a encore renforcé cette tendance et accru le portefeuille des tâches devenues publiques. L'État détient alors la responsabilité de la qualité de l'eau, de la gestion des déchets et de l'énergie (Wollmann/Marcou 2010, p. 241). Selon les auteurs, l'État-Providence repose sur plusieurs croyances. Premièrement, la croyance que les administrations et leurs employés sont les mieux placés pour réaliser les tâches de façon fiable et professionnelle (Wollmann/Marcou 2010, p. 241). Deuxièmement, celle que les élus locaux sont les mieux placés pour représenter l'intérêt général de la population. Troisièmement, celle que les politiques publiques et les services sont présumés mieux réalisés lorsqu'ils s'insèrent dans une administration wébérienne, c'est-à-dire dépendant la loi et d'une hiérarchie interne (Wollmann/Marcou 2010, p. 241). Le gouvernement territorial, démocratiquement élu et polyvalent devient ainsi la forme classique du « gouvernement local européen » (Wollmann 2010, p. 264). Celui-ci se caractérise par un mandat démocratique et politique, de compétence générale, qui l'autorise à interpréter, défendre et répondre du bien commun et du meilleur intérêt de la communauté locale (Wollmann 2010, p. 264).

Les frontières territoriales constituent en ce sens le cadre traditionnel de réalisation des tâches communales. La compétence et les prérogatives des élus municipaux se limitent par conséquent aux frontières physiques des communes, car celles-ci déterminent l'application du droit (communal et cantonal). De surcroît, ces frontières délimitent le recensement de la population, l'attribution de l'état civil et le prélèvement des impôts communaux. La population communale élit des exécutifs locaux et des membres du parlement qui prennent les décisions applicables à la commune. Ces institutions communales sont l'incarnation du principe démocratique et sont perçues comme une garantie du respect des mécanismes démocratiques (Kübler/Schwab 2007, p. 477). Frederickson a d'ailleurs estimé « difficile d'envisager la démocratie représentative, lorsque de nombreuses décisions importantes qui affectent la vie des représentés ne sont pas contrôlées ni même influencées par ceux qui les représentent » (Frederickson 1999, p. 702)¹⁶. Les principes de l'État de droit

16. Selon l'auteur, les difficultés des gouvernements à faire face à de nouveaux problèmes sociaux et

dépendent en effet de ces mécanismes, car ils fondent la légalité de l'activité étatique, la séparation des pouvoirs et la « responsabilité de l'État et de l'administration dans leurs activités » (Lienhard 2014, p. 221). C'est pourquoi le territoire, la population et l'autorité publique sont considérés comme les fondements juridiques de l'État de droit (Ladner 2014, p. 12).

La fourniture publique trouve également sa justification dans le principe d'équivalence fiscale (Olson 1969). Celui-ci préconise que l'institution qui paye pour la réalisation d'une tâche soit la même que celle qui décide¹⁷. Cette idée d'équivalence ressort également du principe de congruence, selon lequel « les tâches ne devraient être attribuées à une institution [...] que si celle-ci dispose des droits d'intervention ou des compétences y relatives » (Thom/Ritz 2013, p. 194). En d'autres termes, ce principe recommande de faire coïncider les compétences financières, exécutoires et décisionnelles dans les mains de la même institution. Ces principes légitiment donc la réalisation des tâches publiques sous l'égide d'une autorité hiérarchique, laquelle contrôle l'exécution fidèle des tâches publiques. Sur la base de ces croyances et paradigmes, l'exercice de la souveraineté paraît indissociable des relations hiérarchiques qui prévalent dans la fourniture publique des tâches.

2.2.2 Les critiques formulées à l'encontre de la fourniture publique

Mais la fin du siècle connaît une augmentation des difficultés liées à la fourniture publique des tâches. Principalement, les critiques sont formulées à l'égard d'un État tout-puissant, jugé inapte à équilibrer ses finances. Plusieurs chercheurs cherchent à établir le bien-fondé de ces critiques.

En 1962, Buchanan affirmait que le secteur public est incapable de se montrer efficient, car les fonctionnaires et politiciens utilisent les ressources publiques pour maximiser leur intérêt personnel (salaires, bénéfices personnels) (Petersen/Houlberg 2016, p. 208). Pour contrer cela, Buchanan préconise de diriger l'intérêt personnel vers la poursuite de l'intérêt public. Aussi, pour que les actions servent *in fine* le bien-être collectif, il suggère d'instaurer des incitations et des contraintes à l'encontre des décideurs (Jensen/Stonecash 2005).

Pour Oates, les difficultés financières du secteur public doivent plutôt se régler par un fédéralisme fiscal. Selon lui, les préférences des citoyens sont satisfaites au mieux par la plus petite unité possible (Oates 1972), car les préférences des citoyens sont les plus homogènes dans une petite unité. Par conséquent, le niveau de fourniture moyen sera au plus proche de la demande. Dans les petites unités gouvernementales, l'allocation des ressources y est optimale, et ce, indépendamment du

la disparition des frontières expliquent ensemble l'avènement d'une nouvelle ère placée sous le signe de la « désarticulation de l'État » (Frederickson 1999, p. 702).

17. En Suisse, il se destine en principe à régir la répartition des tâches entre Confédération, cantons et communes (Ladner 2019, p. 26). Mais certains envisagent aussi que ce principe s'applique à la répartition horizontale des tâches (Keuffer 2021, p. 71). c'est-à-dire à la répartition des tâches entre une commune et des acteurs non-gouvernementaux.

caractère public ou privé de la fourniture. Il distingue cependant les services selon leur coût d'investissement. Si ces derniers sont largement supérieurs aux coûts de fonctionnement, seule une fourniture à grande échelle permettra de réduire le coût par unité¹⁸.

Une autre approche critique concerne le fonctionnement des bureaucraties. Celles-ci produiraient une quantité excessive d'offres par rapport à la demande. Le secteur privé serait ainsi supérieur au secteur public, car les organisations publiques ne sont pas « sous la menace fondamentale de faire faillite » (Petersen/Houlberg 2016, p. 208). Cette menace inciterait à l'innovation, freinerait la hausse des coûts et améliorerait la qualité du service (Petersen/Houlberg 2016, p. 208). En outre, les décideurs ne seraient pas poussés à fournir des efforts supplémentaires pour réduire les coûts ou améliorer la qualité, car ils n'assument pas la perte des actifs, ni ne profitent personnellement de la réussite (Jensen/Stonecash 2005, p. 773, Lindholm et al. 2018). Par conséquent, ces chercheurs voient dans la « privatisation, la corporatisation, la contractualisation et les salaires au mérite, des mesures susceptibles d'accroître le sens de la propriété sur les services et produits » (Pollitt 2001, p. 481), et *in fine* la rentabilité du secteur public.

Enfin, les besoins se complexifiant à mesure que la population augmente, le niveau de professionnalisation des prestations publiques est désormais jugé insuffisant. Soumis à un « impératif de performance » (Baume 2016, p. 11), les gouvernements seraient ainsi poussés à recourir à l'expertise du secteur privé pour la réalisation de leurs tâches (Lienhard 2006). Sur le constat de ces critiques, l'accomplissement des tâches tend de plus en plus vers des alternatives.

2.2.3 Les alternatives à la fourniture publique

Pour envisager des alternatives à la gestion publique des tâches, les principes issus de l'économie d'entreprise s'invitent dans le débat, en particulier ceux relatifs à l'offre et la demande. Ainsi, les chercheurs argumentent que « la compétition entre communes pour attirer de nouveaux résidents permet non seulement une rencontre entre offre et demande des services publics, mais également une meilleure efficacité dans l'allocation des ressources » (Heinelt/Kübler 2005, p. 9). En bref, les partisans de cette école de pensée se prononcent en faveur d'un régime de compétition et lui associent une réduction des coûts. Ils espèrent ainsi diminuer la quantité d'unités produites inutilement, c'est-à-dire sans demande (Bel/Warner 2008, p. 104, Niskanen 1971)¹⁹. C'est dans ce contexte que l'externalisation ('*outsourcing*' ou '*contracting out*') s'érige comme une panacée (Boyne 1998, Petersen et al. 2017²⁰). En effet, pour

18. C'est par exemple le cas des infrastructures d'approvisionnement en eau ou en énergie.

19. Dans ce débat, la théorie des choix publics a grandement contribué à ces nouveaux paradigmes. Celle-ci estime que les électeurs doivent pouvoir bénéficier d'un choix de prestataires et « voter avec leurs pieds » (Tiebout 1956, Heinelt/Kübler 2005).

20. Petersen et al. effectuent en 2017 une méta-étude intitulée « *Is Contracting out of Public Services still the Great Panacea? A Systematic Review of Studies on Economic and Quality Effects from 2000 to 2014* ».

ses partisans, « il ne suffit pas de transférer la responsabilité d'une entité publique à une entité privée pour en améliorer l'efficacité, c'est la compétition dans le marché qui est importante » (Boyne 1998, p. 697).

À ses débuts, la recherche sur la thématique s'est toutefois contentée d'une opposition dichotomique entre public et privé (Warner/Hebdon 2001). Il s'agissait d'examiner les conditions - principalement économiques - dans lesquelles les gouvernements devraient opter pour une fourniture privée plutôt que publique (Brown/Potoski 2003a). La plupart des auteurs préconisaient alors une décision basée sur une analyse du ratio coût-bénéfice, des perspectives d'amélioration de qualité et de contrôle, mais aussi d'analyse des risques (Bel/Fageda 2017). Largement inspirée des théories d'économie d'entreprise²¹, la recherche vise à délivrer une grille d'analyse permettant de déterminer les chances de succès d'externalisation d'une tâche (Bel/Fageda 2017, Warner/Hefetz 2012).

Par la suite, l'approche de *'make or buy'* a été vivement critiquée pour sa simplification extrême. En effet, plusieurs auteurs ont déploré que les études se limitent à une perspective dichotomique entre public et privé (Warner/Hebdon 2001) ou entre production interne et toutes les autres alternatives (Brown/Potoski 2003a). Beaucoup reprochent à cette dichotomie de ne pas faire justice à la complexité des modèles (Warner/Hebdon 2001, p. 332). En effet, dans la pratique, une multitude de modèles organisationnels pré-datent et, dans bien des contextes, supplantent la privatisation des tâches publiques. Les alternatives à la fourniture publique ne se limitent ainsi pas à l'implication du secteur privé, elles incluent également la société civile et d'autres gouvernements.

Cherchant à combler ces lacunes, Ferris et Graddy ont ainsi tenté, dans leur contribution majeure, de comprendre les mécanismes et les circonstances de la décision sur la réalisation des tâches ; ils formulent la question suivante : Sous-traiter : Pour quoi ? Avec qui ?²². D'autres essayent ensuite de déployer la thématique sur un plan plus général en étudiant les « choix de production de la prestation des services » (*'production choices of service delivery'*) (Brown/Potoski 2003a, Warner/Hebdon 2001).

Avec cette approche plurielle, la recherche a grandement enrichi l'analyse des modèles de gestion. Ainsi, l'étude de Brown et Potoski a distingué cinq modes alternatifs de production des services : la production à l'interne, la production conjointe, les contrats avec d'autres gouvernements, les contrats avec le secteur privé et les contrats avec le secteur non-lucratif (Brown/Potoski 2003a). Grâce à une comparai-

21. Nous y retrouvons notamment des notions des quatre piliers de l'analyse SWOT, laquelle vise à analyser les forces (*Strengths*), Faiblesses (*Weaknesses*), Opportunités (*Opportunities*) et Menaces (*Threats*).

22. Dans le texte original : (*Contracting out : for what ? with whom ?*). Les auteurs voient la décision de changer le mode d'accomplissement des tâches comme un processus en deux étapes (Ferris/Graddy 1986, p. 332) : la première étape est celle où le gouvernement détermine s'il souhaite sous-traiter ou non le service. La deuxième concerne le choix du partenaire à qui sous-traiter. Pour les auteurs, « ces décisions varient en fonction de la nature du service et des caractéristiques de la commune concernée » (Ferris/Graddy 1986, p. 332).

son détaillée, l'étude démontre que les communes choisissent avec précaution le modèle le plus adapté au contexte et à la tâche concernée (Brown/Potoski 2003a). Ferris et Graddy aboutissent aux mêmes conclusions (Ferris/Graddy 1986).

Cependant, certains rappellent que le recours au secteur privé peut aussi s'avérer contre-productif. Car s'il peut paraître avantageux que l'entreprise puisse se financer par des mécanismes du marché (Brown/Potoski 2003a, p. 444), qu'elle dépende du marché du travail (Tavares 2017, p. 700) et qu'elle intègre des actionnaires dans son capital, Brown se méfie des cas où la pression des actionnaires à générer du profit entraîne des conflits d'intérêts, poussant parfois le prestataire à agir contre l'intérêt du gouvernement (Brown 2008, p. 366). Dans cette situation, « générer du profit se ferait aux dépens d'autres valeurs et objectifs publics, comme la qualité du service ou l'égalité de traitement » (Brown 2008, p. 367). L'auteur conclut que, lorsqu'il y a des conditions favorisant l'opportunisme - peu de compétitivité, difficulté à superviser, manque de compétence pour négocier le contrat - le secteur privé est un prestataire à risque (Brown 2008, p. 367)²³.

En parallèle de la recherche sur la privatisation, un grand nombre d'études sur la collaboration intercommunale se réalisent dès le début de 21e siècle (Bel/Gradus 2018, Schoute et al. 2017, Rodrigues et al. 2012, Lamothe et al. 2008, Hefetz et al. 2012, Bae 2016)²⁴. Car ce mode de coopération serait en effet une solution tout autant, voire plus adéquate, aux problèmes d'un grand nombre de communes. Il pallie en effet la petite taille des communes (Steiner 2003), car la mise en commun de leurs ressources leur permet d'atteindre des avantages liés à la taille de l'administration et un meilleur professionnalisme (Steiner 2003, p. 555). En outre, les municipalités contigües sont généralement incitées à coopérer pour les tâches requérant une intégration régionale, telles que les transports publics ou l'approvisionnement en eau (Steiner 2003, Tavares 2017. Kübler/Schwab 2007). Les connaissances sur la collaboration intercommunale interviennent pour donner un cadre légal et définir les processus de cette coopération. Par exemple, l'étude de Teles et Swianiewicz focalise sur la forme que prend la collaboration intercommunale, selon qu'elle soit (1) basée sur le droit public ou le droit privé, (2) bilatérale ou multilatérale (2), polyvalente ou à but unique (3) (Swianiewicz/Teles 2018, p. 337). Pasquier distingue aussi les différentes formes de collaboration par leur autonomie juridique, procédurale et structurelle (Pasquier 2016, p. 26). Selon lui, le degré d'autonomie dont l'entité dispose est un facteur-clé (Pasquier 2016, p. 27).

Pourtant, en dépit de l'essor considérable de ces connaissances scientifiques, le bilan global des études reste peu satisfaisant. Bel et Fageda relèvent notamment le faible pouvoir explicatif des études portant sur les dynamiques de la privatisation, car ils notent que chaque étude s'inscrit dans un contexte très particulier qui pré-

23. Il suggère de se tourner vers le contrat intergouvernemental. Car le recours aux associations de municipalités plutôt qu'au secteur privé permettrait de minimiser le risque de comportements opportunistes (Brown 2008, p. 380).

24. En particulier, la recherche de l'Union européenne sur les régions métropolitaines a déclenché un regain d'intérêt pour la thématique (Steiner 2003, Hulst et al. 2009, Tavares 2017, Soukopova/Vasekova 2018, Lidström 2017).

vient tout généralisation (Bel/Fageda 2009, p. 116). En revanche, selon Pano Puey et consorts, la faible validité externe des études empiriques doit plutôt être attribuée à la grande diversité des modèles organisationnels et des acteurs impliqués. En raison de leur caractère fluctuant, les configurations seraient ainsi difficiles à identifier, rendant leur comparaison impraticable (Pano Puey et al. 2018, p. 266, Kuhlmann/Bouckaert 2016, pp. 350-351). Teles et Swianiewicz s'alignent sur ce constat en concluant que la recherche montre une telle diversité de formes organisationnelles, que les possibilités de comparaison à travers les contextes s'en trouvent limitées (Teles/Swianiewicz 2018, p. 377)²⁵.

Enfin, certains auteurs estiment que le problème tient plutôt au choix des variables. À ce titre, certains auteurs soulignent que l'impact économique de la compétition pourrait se révéler négatif sur les coûts de transaction mais positif sur les économies d'échelle (Petersen et al. 2017, Bel/Sebö 2019). En somme, beaucoup sont d'avis que la recherche éprouve une « difficulté certaine à élaborer un modèle testable des choix de fourniture des services des communes » (Joassart-Marcelli/Musso 2005, p. 494); autrement dit, que celle-ci se trouve dans une impasse (Teles 2016, Petersen et al. 2017). En effet, ces nouvelles dynamiques ont des fondements théoriques variés, allant de l'économie institutionnelle, aux relations internationales, en passant par les études organisationnelles, la science politique et l'administration publique (Stoker 1998, p. 18).

2.2.4 L'inadéquation de l'emphase économique aux problèmes publics

Malgré des préavis plutôt favorables des praticiens pour les modèles alternatifs à la fourniture publique, ceux-ci ont tôt fait de souligner les lacunes et écueils qui résultent de leur usage. Car au delà de l'inaptitude de ces modèles à dégager des économies (Petersen et al. 2017), ce sont les paradigmes mêmes de ces modèles qui sont mis en cause. Par exemple, l'approche micro-économique des études est jugée trop réductrice pour aborder les problèmes publics (Wassenaar et al. 2013). En focalisant sur des aspects matériels tels que la qualité, les coûts et les rendements, ces réformes ignorent le rôle des aspects macro et méso, tels que la coordination, la planification stratégique mais aussi la démocratie et le contrôle.

Par ailleurs, en composant avec les acquis du secteur privé, la recherche a négligé d'adresser les aspects inhérents à la complexité des prestations publiques. Les études menées jusque-là sont en effet accusées de ne prêter que trop peu d'attention aux effets politiques et démocratiques de la fourniture des services (Lidström 2017, p. 405). Pour Knoepfel, « le NPM risque de ne pas pouvoir satisfaire les attentes qu'il suscite, voire de porter un préjudice considérable aux principes fondamentaux régissant la structure institutionnelle de notre État de droit démocratique et social » (Knoepfel 1997, p. 74). En effet, l'approche dite *pragmatique* de la réalisation

25. Par exemple, le partenariat public-privé (PPP), défini légalement dans un État, n'aura aucune base légale dans un autre. Il n'y a donc aucun référentiel commun à ces deux États. La forme est ainsi légale dans un contexte quand elle n'est qu'usuelle dans un autre.

des tâches est accusée de méconnaître la nécessité d'inscrire les décisions publiques dans une démarche politique et stratégique (Hood 1997, Sundell/Lapuente 2012, Kuhlmann/Wayenberg 2015). Pour Wollmann, il ne faut pas négliger la « coordination des politiques publiques, la participation démocratique et la responsabilité politique » lorsqu'il s'agit de comparer les avantages des formes institutionnelles (Wollmann 2004, p. 661). Par exemple, Hulst et al. notent des problèmes démocratiques liés aux entités à but unique. Ils ont notamment constaté que de nombreuses organisations polyvalentes (*'multi-purpose organizations'*) ont été démantelées en raison de problèmes de contrôle et de supervision (Hulst et al. 2009, p. 271). Selon eux, les grandes organisations « peuvent se révéler être une menace pour les municipalités mêmes qui les ont établies » (Hulst et al. 2009, p. 271). En effet, même si l'organisation intercommunale est soumise à un certain contrôle politique, des risques liés à la dilution du pouvoir ou à la manipulation des décisions persistent. L'argument relatif au déficit d'ancrage démocratique des formes de collaboration intercommunale est en effet récurrent (Sørensen/Torfinng 2005, Tavares 2017, Swianiewicz/Teles 2019). Enfin, le manque de légitimité démocratique de ces formes provient aussi du fait que les décideurs sont nommés et non élus (Lidström 2017, p. 405).

La délégation d'activités étatiques ajoute en effet une grande complexité à la relation bilatérale qui unit un peuple et ses élus, car elle ancre l'activité étatique dans une relation tri-partite. La légitimité de tiers à s'impliquer dans l'activité étatique est ainsi contestée, car non seulement ils sont difficilement soumis au contrôle hiérarchique, mais également ils échappent à la pression électorale (Papadopoulos 2007, Kübler/Schwab 2007, Sørensen/Torfinng 2005, De la Fuente/Schaap 2007, Zee-mering 2012). Pour la recherche, dès que la population se trouve dans l'incapacité d'influencer la manière dont les services sont fournis, la démocratie s'en trouve affaiblie (Steiner/Kaiser 2018, p. 184). Cette « triangulation des responsabilités » est en outre accusée d'être un moyen pour les autorités d'« éviter le blâme » (« blame avoidance » ou « blame shifting ») en temps de crise (Kim 2018, p. 47)²⁶. Pour le reste, la recherche a également souligné l'apparition de nouveaux défis de coordination (Steiner/Kaiser 2018, p. 183). Selon Wollmann et Marcou, les problèmes de coordination « sont endémiques aux réseaux d'entités à but unique » (Wollmann/Marcou 2010, p. 258).

La fragmentation institutionnelle qui en résulte est en effet vue comme un corollaire hautement indésirable de ces réformes (Christensen/Lægreid 2007, p. 1060, de la Fuente/Schaap 2007, Heinelt/Kübler 2005, Boisseaux/Leresche 2013, Koch 2013). La réalisation des tâches locales à une échelle toujours plus étendue (*'urban sprawl'*) (Jimenez 2016), de même que l'émergence de problèmes dits « épineux » (*'wicked problems'*) (Schwab et al. 2018) accentuent encore cette fragmentation. Pour remédier à celle-ci, Heinelt et Kübler identifient trois écoles. La première est celle de la consolidation territoriale, ou réforme métropolitaine traditionnelle. Elle promeut les fusions ou toute autre mesure permettant la réduction des écarts entre services adminis-

26. Certains auteurs estiment même que ce serait même un objectif latent de la privatisation (Baume 2016, p. 12, Christensen/Lægreid 2007, p. 1060).

tratifs et circonscriptions des services (Swianiewicz 2010, p. 186)²⁷. La seconde est celle des choix publics (Heinelt/Kübler 2005, p. 9), et se rapprochent des propositions du fédéralisme fiscal (Oates 1972). Ses partisans sont d'avis que la fragmentation est au contraire bénéfique pour le service public car elle est gage de compétition et donc gage d'efficience. Cette approche voit comme profitable que les individus soient libres de se déplacer dans la juridiction qui sied le mieux leurs préférences (Heinelt/Kübler 2005, p. 9). Enfin, la troisième approche, dite du nouveau régionalisme, se positionne en faveur de la mise en valeur des compétences de différents acteurs pour établir des réseaux fonctionnels axés sur le problème à résoudre (Heinelt/Kübler 2005, p. 10). Dans cette école, certains proposent d'intégrer la coordination comme un objectif de réformes. C'est notamment le cas des littératures portant sur le « *Joined-up government* », le « *Whole-of government* » (Christensen/Lægheid 2007) ou encore la gouvernance métropolitaine (Heinelt/Kübler 2005, Kübler/Schwab 2007, Lidström 2017).

En bref, les attentes qui pesaient sur la fourniture alternative des tâches ne sont pas entièrement satisfaites. En cause, l'effet délétère sur qualité de la relation démocratique et le contrôle politique, mais aussi sur la coordination des tâches et donc la qualité des prestations. Pour ces raisons, la gestion des tâches à l'interne a connu plus récemment un regain d'intérêt. Certains identifient même une tendance vers une 're-municipalisation' des tâches (Wollman/Marcou 2010, Steen et al. 2018). Dans cette approche, les auteurs mettent en avant le fait que « le gouvernement local traditionnel est basé sur une commune polyvalente qui est, sur un plan idéal et normatif, politiquement et démocratiquement légitime à définir, défendre, décider et si besoin sanctionner le bien commun et le meilleur intérêt de la communauté locale » (Wollmann/Marcou 2010, p. 258). En cela, les auteurs sous-entendent qu'aucune modification ne puisse rendre la fourniture alternative aussi performante que la commune polyvalente dans la satisfaction des besoins. Avec l'ambition de vérifier ces attentes, nous formulons les hypothèses suivantes :

***H₄* Plus les tâches sont gérées à l'interne de la commune, mieux est perçue la qualité des prestations.**

***H₅* Plus les tâches sont gérées à l'interne de la commune, mieux est perçu le fonctionnement de la démocratie locale.**

Lorsque les communes tentent de mettre en œuvre des réformes inspirées des pratiques du secteur privé, elles doivent s'attendre à rencontrer des problèmes liés à la spécificité du service public. En particulier, des problèmes de coordination et de contrôle politique sont susceptibles de surgir. Enfin, la comparaison brute des formes organisationnelles a limité les possibilités d'analyse comparative et d'apprentissage mutuel.

27. Les fusions permettent en effet d'établir une nouvelle entité à une échelle qui permet notamment d'incorporer les externalités, tout en garantissant une bonne légitimité démocratique.

2.3 Conclusion intermédiaire

Les débats autour de la gestion des tâches communales ont été principalement dominés par des discours économiques. Pourtant, de nombreux auteurs ont alerté sur l'inadéquation de telles approches à la logique du service public (Wollmann 2010). En particulier, la convergence générale vers la contractualisation des services publics a été critiquée (Petersen et al. 2015). Mais d'un côté comme de l'autre, les constats de la recherche ne sont pas glorieux, car ni la fourniture publique, ni ses alternatives n'apportent entière satisfaction. Pour la première, les problèmes d'engrenages financiers sont tels que les juridictions se révèlent être de moins en moins auto-suffisantes. Pour les secondes, c'est la triangulation des responsabilités, additionnée d'une inadéquation entre un certain pragmatisme économique et les réalités institutionnelles des entités politiques, qui est jugée particulièrement problématique.

À ce stade, de nombreuses lacunes subsistent encore dans la littérature tant théorique qu'empirique, et celles-ci restent difficiles à combler par les paradigmes en vigueur. De surcroît, la recherche rencontre des problèmes lorsqu'il s'agit de transposer les résultats empiriques d'un contexte à l'autre. Difficiles à conceptualiser, les choix de production des services ne permettent pas des comparaisons au-delà des frontières nationales. Mais encore, le contexte de départ s'avère exercer un rôle si critique, que celui-ci ne peut plus être négligé. La nécessité d'un changement de paradigmes dans la pratique et la recherche mène les gouvernements locaux vers une nouvelle proposition : celle de la gouvernance.

2.4 La gouvernance

Les faiblesses attribuées à la Nouvelle gestion publique ont ainsi progressivement pavé le chemin d'une nouvelle approche dite de la *Nouvelle Gouvernance*. La complexité croissante des formes organisationnelles, allant de pair avec l'augmentation des frictions, des interdépendances entre acteurs et des conflits d'intérêts, ont en effet favorisé un environnement turbulent, propice au changement dans le paysage des gouvernements locaux.

C'est surtout avec les problématiques du nouveau millénaire que les gouvernements ont vu s'amorcer un virage « du gouvernement local à la gouvernance locale » (Andrew/Goldsmith 1998). Les académiciens y voient d'ailleurs une résultante logique de l'interdépendance croissante entre monde politique et économique, mais aussi de la globalisation, des technologies et du recours croissant à la privatisation (Andrew/Goldsmith 1998, p. 101). En particulier, ils y voient l'opportunité de mieux refléter un état de fait déjà acquis dans la pratique, qu'est l'augmentation considérable du nombre d'acteurs impliqués dans les décisions politiques (Stoker 1998, p. 18)²⁸. Certains envisagent même que cette notion reflète l'activité de « gouverner

²⁸. Stoker dit également vouloir « montrer une face plus acceptable des réductions budgétaires » (Stoker 1998, p. 18) et donc associe un objectif rhétorique à cette nouvelle appellation.

sans gouvernement » (Peters/Pierre 1998, Rhodes 2016). C'est donc là un changement majeur dans la perception du rôle de l'État, puisqu'il implique que la tâche publique ne soit plus l'apanage des institutions gouvernementales. Au contraire, y sont désormais intégrées d'autres parties et entités externes.

2.4.1 Les conditions d'émergence d'une nouvelle approche

Au tournant du vingt-et-unième siècle, les attentes de la compétition et les propositions générales des choix publics entraînent des déceptions. De toutes parts, sont relevés des failles, des effets de débordement et des externalités (Salamon 2000, Stoker 1998, Andrews/Goldsmith 1998). L'adoption d'une compétition '*one-size-fits-all*' est largement dénoncée. Avec le recul, Petersen et al. démontrent d'ailleurs que les économies réalisées se réduisent avec le temps (Petersen et al. 2017). La compétition montre en outre des limites endogènes (coûts de transaction) et exogènes (défaillances du marché) (Domberger/Jensen 1997, p. 68). Pour Boyne, la compétition implique des coûts cachés (dû par exemple au '*monitoring*' des activités du mandataire) et des problèmes de confiance, qui n'ont pas lieu d'être dans la production à l'interne (Boyne 1998, p. 700)²⁹.

La Nouvelle Gouvernance se manifeste alors comme une petite révolution contre le dictat de la compétition (Christensen 2012, Salamon 2002, Bingham et al. 2005, Stoker 1998). Il prône un fonctionnement 'en réseau' (Bingham et al. 2005, p. 548), et dans certains aspects, une approche prétendument plus collaborative que compétitive (Ansell/Gash 2007, Ackermann 2014)³⁰. Alors que la NPM visait la performance grâce à « l'introduction de pratiques managériales du secteur privé dans le secteur public » (Salamon 2000, p. 1636), par contraste, la Nouvelle gouvernance met l'accent sur des compétences dites de facilitation. Ces dernières seraient « requises pour mobiliser des partenaires positionnés dans des réseaux, afin de réunir plusieurs parties prenantes dans la poursuite d'un but commun et dans une situation d'interdépendance » (Salamon 2000, p. 1636). Si la NPM se bornait à suggérer des modifications organisationnelles, la Nouvelle Gouvernance s'attèle à l'étude des caractéristiques structurelles, culturelles et relationnelles (jeux de pouvoir, interdépendances, réseau).

Dans l'analyse prônée par la Gouvernance, il est donc question de rendre compte de la complexité de ces interdépendances entre parties (Stoker 1998, p. 19). Car celles-ci se distinguent du fonctionnement traditionnel par le fait qu'elles agissent souvent en dehors des frontières du gouvernement et des institutions politiques au sens strict. La notion de *gouvernance* devient un concept-clé, tant pour la recherche académique que dans la rhétorique politique (Pollitt/Hupe 2011)³¹. La politique y est

29. En effet, Boyne estime que les employés publics pourraient montrer une plus grande productivité, car la relation hiérarchique et les gratifications internes préservent la confiance mutuelle. Au contraire, le '*monitoring*' constant des activités instaurent un climat de méfiance, ce qui peut conduire le mandataire à adopter sans scrupules un comportement opportuniste (Boyne 1998, p. 700).

30. Ces éléments sont développés plus amplement dans la section 2.4.2.1.

31. Il faut cependant prendre garde à la confusion, courante, qui se fait entre gouvernance et 'bonne

vue, non plus comme une question de gestion d'un territoire et de ses problèmes afférents, mais de « gestion des interdépendances » qui résultent des interactions (Ladner 2013, p. 70). Car même si le gouvernement est présumé conserver un rôle actif, il s'écarte volontairement du pouvoir de *commander* et de *contrôler* pour investir dans sa capacité à *guider* et à *orienter* les actions de ses partenaires (Stoker 1998, p. 18).

Cependant, tous ne voient pas l'émergence de la gouvernance d'un œil favorable. Frederickson constate que « l'administration publique évolue vers les théories de coopération, de réseau, de gouvernance » mais voit cette évolution comme une réponse regrettable au « déclin de la relation entre juridiction et gestion publique, dans un État fragmenté et désarticulé (Frederickson 1999, p. 702) » (Bingham et al. 2005, p. 548). En outre, la gouvernance menacerait la stabilité territoriale (Teles 2016, p. 79) et Finger évoque les nombreux déséquilibres qui en découlent et risquent de provoquer des nouveaux comportements stratégiques (et imprévisibles) des administrations, des politiciens et des utilisateurs (Finger 1997, pp. 56-57). En somme, pour Frederickson et ses contemporains (Stoker 1998, Bingham et al. 2005, Teles 2016), l'avènement de la Nouvelle Gouvernance ne serait en fait qu'une illusion discursive pour pallier la désarticulation de l'État, déjà bien amorcée depuis la Nouvelle Gestion publique.

2.4.2 Les paradigmes de la gouvernance

Dans un contexte où les institutions européennes occupent un rôle croissant, les nouveaux paradigmes mettent désormais l'accent sur les relations dans les réseaux, et sur la nécessité de créer « de la légitimité, du *leadership* et de la confiance » (Bryson et al. 2006, p. 50) en s'accordant notamment sur une même logique institutionnelle.

Avec une approche très systématique du débat qui oppose le gouvernement et la gouvernance, Savitch et Vogel identifient à ce titre plusieurs formes de réorganisation des institutions gouvernementales « entre le plus formel des gouvernements et le plus informel des systèmes de gouvernance » (Savitch/Vogel 2000, p. 167). Dans leur contribution, ils font état de cinq approches, selon que la réforme vise la consolidation territoriale, l'établissement de gouvernements multi-niveaux, la consolidation fonctionnelle (ou gestion de fonctions associées), l'établissement de réseaux complexes, et enfin l'approche des choix publics³². Souhaitant compléter ce développement théorique, Kübler et Schwab résument les apports de Savitch et Vogel, que dans la forme que nous reproduisons ci-dessous. Celui-ci permet d'identifier les

gouvernance'. La 'bonne gouvernance' met l'accent sur des éléments normatifs et fait peser sur l'État des objectifs d'ordre idéal, tels que la transparence ou la redevabilité (Ladner 2013, p. 70). Au contraire, il faut se garder d'associer des effets normatifs (positifs ou négatifs) à la définition de la gouvernance (Piattoni 2015, p. 330).

32. Ceux-ci s'intitulent originellement Consolidation, Multitiered, Linked Functions, Complex Networks et Public Choice Approaches. Pour le détail de ces différentes approches, le lecteur est invité à se référer à l'article correspondant Savitch/Vogel (2000). The Paths to New Regionalism.

éléments-clés de chaque modèle. Y figure tout à gauche le gouvernement local, tel qu'il est classiquement entendu dans l'approche néo-wébérienne. Ensuite vient le modèle du niveau institutionnel supplémentaire, qui ajoute une dimension métropolitaine (soit entre le niveau national et le niveau local, ou entre le niveau régional et le niveau local). Ensuite, ils envisagent un système de gouvernance basé sur des contrats intercommunaux flexibles (dit aussi consolidation fonctionnelle), puis l'établissement d'une gouvernance via des réseaux complexes suivant une forme plus institutionnalisée. Par ailleurs, ils ne mentionnent pas le modèle des choix publics tels qu'envisagé par Savitch et Vogel, car celui-ci échappe à leur définition de la gouvernance, tant le rôle conféré au gouvernement est négligeable au point que 'seul le marché règne' (Savitch/Vogel 2000, p. 164).

Table 1. Four types of metropolitan governance

		'Old' regionalism		'New' regionalism	
		(Amalgamated) local government	Multi-tiered government	Linked functions governance	Complex network governance
GOVERNMENT	<i>Actors:</i>	State actors of one single local authority	State actors of several local authorities; state actors of supra-local authority	State actors of several local authorities; agencies from the private and/or voluntary sector	State actors of several local and/or supra-local authorities; agencies from the private and/or voluntary sector
	<i>Conventions of interaction:</i>	Formalised 'vertical' interactions ruled by legislation on local public administration	Formalised 'vertical' interaction ruled by agreements on shared autonomy	Formalised 'horizontal' interactions ruled by autonomously negotiated agreements	Ad-hoc 'horizontal' interactions according to self-determined rules of the game
	<i>Example:</i>	Amalgamated local jurisdiction	Metropolitan government	Interlocal service agreements	Overlapping webs of voluntary cooperation

Source: Adapted from Savitch and Vogel (2000: 165).

FIGURE 2.1 – Comparaison des différentes approches de gouvernement et de gouvernance, Kübler et Schwab 2007, repris de Savitch et Vogel 2000.

En questionnant les modalités de gestion des tâches au regard de leurs effets sur les institutions, l'approche de la gouvernance a ainsi mis l'accent sur les déterminants institutionnels de l'organisation d'un gouvernement. Il y est dès lors question de stabilité institutionnelle (Wassenaar et al. 2013, Teles 2016), de degré d'institutionnalisation des organisations (Olsen 2009, Swianiewicz/Teles 2018), mais aussi de logiques institutionnelles (Wollmann 2010) et de types de gouvernance (Marks/Hooghe 2001). Parce qu'elles sont abstraites de nature, ces caractéristiques institutionnelles ont facilité l'établissement d'un référentiel commun à la recherche, tandis que beaucoup regrettaient la complexité croissante à comparer les formes organisationnelles de gestion des tâches (Swianiewicz/Teles 2018, p. 337). Ces changements institutionnels se manifestent par des éléments très particuliers. D'une part, l'autorité est de plus en plus dispersée à travers des entités gouvernementales et non-gouvernementales (2.4.2.1). D'autre part, les juridictions ont tendance à se multiplier et à se superposer (2.4.2.2). Les sections suivantes sont consacrées à ces deux dimensions.

2.4.2.1 La dispersion de l'autorité

L'état de gouvernance se caractérise en premier lieu par une dispersion de l'autorité (Marks/Hooghe 2001, Boisseaux/Leresche 2013, Kull/Tatar 2015, Kübler 2003). En effet, Boisseaux et Leresche estiment que la gouvernance a trait au « processus de redistribution, voire de dispersion, des pouvoirs entre plusieurs acteurs gouvernementaux et/ou non nécessairement publics » (Boisseaux/Leresche 2013, p. 48). La dispersion de l'autorité est alors un moyen de faciliter la mobilisation des parties prenantes, et donc de répondre à la complexité croissante des problèmes publics (Piattoni 2015).

Dans cette perspective, la recherche sur la gouvernance propose un cadre d'analyse du partage du pouvoir entre les organes de l'État et des parties tierces. Il peut s'agir de citoyens, mais ce sera plus souvent des organisations du secteur privé ou des gouvernements agissant à d'autres échelons. Diverses appellations émergent pour refléter ces situations particulières, comme la 'co-gouvernance' en cas de participation des citoyens (Ackerman 2004), de 'gouvernance collaborative' (Emerson et al. 2012, Rogers/Weber 2010, DeHoog 2015, Ansell/Gash 2007) ou de 'réseaux de gouvernance' (Provan/Kenis 2007, Sørensen/Torfining 2005) dès qu'il y a constitution de réseaux mixtes (public et privé). La gouvernance est dite locale dès qu'elle porte spécifiquement sur le niveau local (Ostrom 1993, Andrew/Goldsmith 1998, Lamothe/Lamothe 2013) ou de gouvernance urbaine ou métropolitaine (Pierre 1999, Heinelt/Kübler 2005) si elle cible les problématiques particulières des centres urbains. Enfin, le concept de GMN rend compte de l'interdépendance d'acteurs gouvernementaux et non-gouvernementaux à différents échelons politiques (van Popering-Verkerk/van Buuren 2016, Papadopoulos 2007, Piattoni 2015)³³.

Lorsqu'il y a une telle dispersion de l'autorité, les parties ne sont plus tenues par le respect d'une validation hiérarchique pour agir, mais sont plutôt invitées à prendre part à la décision, à la mise en œuvre et à l'évaluation des politiques publiques (Piattoni 2015, p. 325). Pour l'auteure, cela revient à instaurer des structures non-hiérarchiques (Piattoni 2015, pp. 327) qui promeuvent une « activation simultanée » de parties (Piattoni 2015, p. 325).

2.4.2.2 La multiplication et la superposition des juridictions

La gouvernance se caractérise également par une multiplication et même une superposition des juridictions. En effet, de nombreuses entités autonomes se chargent désormais des tâches publiques. Ces entités - ou juridictions - sont compétentes pour remplir différentes missions publiques (Marks/Hooghe 2003, p. 237). Mais surtout, leur « territoire opérationnel est défini par des fonctions spécifiques, lesquelles

³³. La notion de multiniveau ajoute en effet à la gouvernance une dimension qui permette de « capturer l'interdépendance des gouvernements à différents niveaux territoriaux en Europe et entre les gouvernements et les acteurs non-gouvernementaux à ces niveaux » (Laffin 2009, p. 24). La GMN a été particulièrement sollicitée pour analyser les imbrications européennes et surtout l'impact de ces imbrications sur les institutions étatiques (Piattoni 2015).

peuvent se chevaucher » (Kuhlmann/Wayenberg 2015, p. 489). À ce propos, Frey et Eichenberger ont élaboré le concept de *'functional, overlapping and competing jurisdictions'* (Frey/Eichenberger 1996, pp. 315-316). Selon eux, les entités politiques en charge de missions publiques devraient (1) agir à une échelle définie par la mission; (2) se chevaucher avec d'autres unités politiques remplissant, ou non, la même fonction (3) avec lesquelles elles sont en compétition pour attirer des usagers (Frey/Eichenberger 1996, p. 316)³⁴. Dans leur approche, les auteurs envisagent que ces unités soient politiques (élues) et puissent prélever des impôts (Frey/Eichenberger 1996, p. 316). Dans cette perspective, ils estiment que la commune territoriale pourrait être démantelée³⁵ au profit de juridictions assignées spécifiquement à une mission publique, ou 'fonction', et opérant selon une logique de compétition territoriale.

Leur développement, bien que radicale dans ses propositions, a néanmoins eu le mérite de raviver le débat autour des notions de territoire et de fonctions. En effet, certains suggèrent de voir dans le « territoire/la territorialité et la fonction/le fonctionnalisme, des principes et des postulats sous-jacents à l'organisation d'un État » (Pollitt/Bouckaert 2006, p. 11)³⁶. Wollmann et Bouckaert interrogent aussi cette opposition pour comprendre ce qui guide l'organisation d'un État (Wollmann/Bouckaert 2006, p. 11). D'après eux, la logique dominante est territoriale lorsque se trouvent des arènes territorialement définies, et des juridictions qui détiennent un caractère polyvalent. Celles-ci sont des « entités autonomes du point de vue juridique et administratif » (Wollmann/Bouckaert 2006, p. 11)³⁷. Cette conception a pour idéal une juridiction polyvalente, hiérarchisée et responsable des actions de ses subordonnés. À l'inverse, le fonctionnalisme se fonde sur l'accomplissement « de tâches spécifiques, effectuées par un seul acteur ou une seule institution » (Wollmann/Bouckaert 2006, p. 11).

D'autres auteurs se sont penchés sur cette opposition et parmi eux, la contribution de Marks et Hooghe, qui consacre un tournant majeur dans cette thématique. Les auteurs développent en effet un cadre théorique pour analyser l'organisation de la gouvernance. Ils partent du postulat que la gouvernance s'observe dans la pratique selon deux modèles diamétralement opposés, qu'ils désignent par gouvernance de type I et gouvernance de type II (Marks/Hooghe 2001, 2003). En outre, les auteurs ajoutent que, si ces deux idéaux-types de gouvernance peuvent exister *per se* dans la pratique, il pourraient tout aussi bien coexister. Ils proposent alors

34. Selon les auteurs, les FOCJ se distinguent cependant d'une compétition entre prestataires sous les paradigmes de la Nouvelle gestion publique en ce sens que les usagers ont alternativement de la possibilité de changer de prestataire (*exit*) mais également de voter pour changer les modalités (*vote*) car les juridictions sont politiquement redevables (Frey/Eichenberger 1996, p. 318).

35. Voir aussi *'A Utopia? A government without territorial monopoly'* Frey 2000

36. Texte original : *'A heuristically and analytically promising approach for [discussing the basic principles on which the intergovernmental and interorganisational setting of France and Germany has been traditionally build] is seen in drawing on the 'territory'/territoriality' and 'function'/functionality' as underlying basic organisational principles and premises.*

37. Pour Lienhard, « les tâches assignées à l'État sont exécutées par l'administration, comme une partie de l'exécutif. [...] Clairement structurée, dotée de compétences définies, l'organisation de l'administration doit assurer son efficacité et sa responsabilité. Il en découle une surveillance appropriée. » (Lienhard 2014, p. 227).

d'étudier l'institutionnalisation de la dispersion de l'autorité (Marks/Hooghe 2001, p. 16) et suggèrent plusieurs questions pour guider la recherche empirique : « quels éléments caractérisent les institutions formelles et informelles de la gouvernance ? Y voit-on une dimension hiérarchique ou de dépendance mutuelle ? Quels sont les règles formelles et informelles qui régissent l'interdépendance des acteurs concernés ? » (Marks/Hooghe 2001, p. 3).

Avec ces questions les auteurs identifient le type I lorsqu'un nombre limité de juridictions interagissent dans des relations de type intergouvernementales et fédéralistes. Ce modèle de gouvernance conçoit certes l'existence d'une dispersion de l'autorité, mais intervenant sur un nombre limité de juridictions. Les auteurs notent qu'en général, ce type d'organisation dispose d'une hiérarchie préétablie et très forte des échelons politiques (Marks/Hooghe 2001, p. 13). En outre, les gouvernements locaux y sont présumés polyvalents et multitâches. Les partisans du type I valorisent ainsi la stabilité des juridictions territoriales, car cette stabilité est gage d'une meilleure coordination à l'interne du territoire. Enfin, le contrôle démocratique y est garanti par l'expression des attentes et mécontentements de la population (*'voice'*) via les votations et élections (Piattoni 2012, p. 769). En effet, les citoyens peuvent modifier la composition de l'exécutif lorsqu'ils s'estiment insatisfaits avec leur performance au sein de la juridiction.

Le type II s'applique, par opposition, lorsque des juridictions (au sens d'entités dotées de pouvoirs coercitifs) se superposent selon des logiques fonctionnelles, opérationnelles et spécialisées (Piattoni 2012, p. 769). Dans ce type, la gouvernance se conçoit comme un cadre où les entités, innombrables et superposées, se chevauchent territorialement dans un *'patchwork'* complexe, fluide, voire volontairement instable. Les institutions y sont des entités flexibles et spécialisées, et sont même amenées à changer au gré des besoins de gouvernance (Marks/Hooghe 2001, p. 4). Les partisans du type II se positionnent en faveur d'une autorégulation par les impératifs économiques et les influences politiques. En effet, dans ce type, le contrôle démocratique est tributaire de la possibilité d'exercer un droit de sortie de la juridiction spécialisée (*'exit'*). Cela suppose que les citoyens soient libres de quitter le réseau qu'ils jugent insatisfaisant pour rejoindre un réseau concurrent opérant dans le même domaine (Piattoni 2012, p. 769, Frey/Eichenberger 1996).

Pour Hooghe et Marks, trois questions permettent de capturer la dynamique en jeu dans les systèmes de gouvernance :

- Les juridictions sont-elles polyvalentes ou spécialisées ?
- Les juridictions sont-elles territorialement exclusives ou superposées ?
- Les juridictions sont-elles stables ou changeantes ?

Peu de chercheurs se sont pourtant penchés sur une application empirique du concept de Marks et Hooghe au contexte *local* (Kuhlmann/Wollmann 2011, Koch 2013). En effet, leur contribution se cantonne généralement à la littérature sur la

GMN et donc aux relations entre échelons politiques (supranational, national, régional, local)³⁸. Pourtant, certaines contributions démontrent que ce cadre théorique peut également s'appliquer aux « réformes institutionnelles du niveau local » (Kuhlmann/Wollmann 2011). Pionnier dans ce domaine, Wollmann propose à plusieurs reprises une lecture strictement locale de ces idéaux-types (Wollmann/Bouckaert 2006, Wollmann 2010, Wollmann 2004, Kuhlmann/Wollmann 2011). Dans une étude qu'il effectue avec Kuhlmann, les auteurs se basent sur cette distinction pour identifier des communes de type *'multi-purpose model'* et de type *'single-purpose model'* (Kuhlmann/Wollmann 2011, pp. 488-489)³⁹. Les auteurs constatent ainsi l'existence de modèles de gouvernements locaux polyvalents (dits type I), mais aussi de juridiction à vocation unique (dits type II) (Kuhlmann/Wollmann 2011, p. 491) et en tirent certaines conclusions. Ils concluent par exemple que le contrôle démocratique se révèle être plus élevé dans les modèles de type I. En revanche, ils notent que l'inflation institutionnelle et la fragmentation sectorielle sont plus fréquentes dans les modèles de type II (Kuhlmann/Wollmann 2011, p. 491).

Dans une autre étude, Wollmann compare les réformes locales dans plusieurs États européens à la lumière de cette typologie. Il constate que les communes polyvalentes se maintiennent en Allemagne et en Suède. Il témoigne même d'une tendance à « renforcer la viabilité territoriale du modèle multifonctionnel des gouvernements locaux, allant même jusqu'à abolir l'existence d'organisations à vocation unique » (Wollmann 2004, p. 654). À l'inverse, il note que le Royaume-Uni a réduit de façon drastique le rôle, ainsi que la portée politique et fonctionnelle des autorités locales. Au contraire, il note que de nombreuses entités dont les dirigeants sont non-élus, qui sont organisées par fonctions et qui opèrent en dehors du contrôle politique, détiennent un rôle central (Wollmann 2004, p. 660). La situation est encore différente en France, car la décentralisation a entraîné une multiplication des entités intercommunales exécutant des fonctions spécifiques, au détriment des communes, dont le rôle n'a cessé de décroître (Wollmann 2004, p. 660)⁴⁰.

S'inscrivant dans les développements de Marks et Hooghe, Wollmann propose une grille de lecture reproduite ci-dessous (2.2), dans laquelle il reprend les distinctions proposées et les applique spécifiquement à la gouvernance locale (par opposition à la GMN). Ces distinctions permettent d'acquérir une vision synthétique de ce qui différencie une gouvernance de type I, basée sur le territoire, d'une gouvernance de

38. Une grande majorité des études qui se basent sur Marks/Hooghe 2001 s'intéresse en particulier à l'intégration européenne. Selon Google Scholar, sur l'188 études citant celle de Marks/Hooghe 2001, l'080 incluent des références à l'Union européenne

39. Conformément aux concepts de Marks et Hooghe, ils voient les juridictions du type I comme disposant d'une « compétence territoriale générale et exhaustive de décision et de provision des services » (Kuhlmann/Wollmann 2011, p. 488). Au contraire, les secondes sont « des entités qui agissent en dehors du gouvernement local à proprement parler » (Kuhlmann/Wollmann 2011, p. 489). Ces dernières exécutent des fonctions spécifiques et opèrent dans un espace défini par cette fonction.

40. En France, Rangeon a examiné les établissements publics de coopération intercommunale et a conclu à la possible « création indirecte et progressive d'une nouvelle collectivité territoriale ». Selon lui, « avec les communautés d'agglomération, nous sommes en train de « prendre la responsabilité politique de la création d'une nouvelle collectivité territoriale ». Il tend même à affirmer qu'un tel projet porte en lui la disparition de la commune car il met en place « des mécanismes conduisant à la supracommunalité (Rangeon 2000, p. 14).

type II, basée sur les fonctions.

Table 1. Features of Type I and Type II Local-Level Actor Arrangements

Features	Type I	Type II
Definition of operational space	Defined by territory within the multilevel or intergovernmental (federal or unitary) state	Defined by function or functionality space ("deterritorialized")
Legitimacy	Direct election (of local council)	No (direct) democratic legitimacy
Functional profile	General purpose or multifunctional	Specific (possibly single) functions
Action orientation	Pursuit of "common good"	Pursuit of specific functions, particular interests
Coordination	By council (majority) vote, "hierarchical"	By negotiation, compromise, etc. among equal-positioned actors, "interaction"
"Rationality"	"Political rationality"	"Functional rationality"
Theoretical frame of reference	Political theory (on democracy, etc.)	Functionalist, economic, etc. theory (e.g., public choice theory)

FIGURE 2.2 – Comparaison des deux types de gouvernance, issu de Wollmann (2010, 46(2) 263–292, p. 265 in : *Urban Affairs Review*) « *Comparing two logics of interlocal cooperation* » - *Features of Type I and Type II Local-Level Actor Arrangements*.

Les paradigmes de la gouvernance sont un prisme qui permet d'améliorer la compréhension et l'analyse de la fourniture des tâches locales, que ce soit par l'appréhension de ses éléments constitutants (dispersion de l'autorité et multiplication des juridictions) ou par les notions de territorialité et de fonctionnalisme. Cependant, ces concepts ont rarement été étudiés dans le contexte de la gestion des tâches communales.

2.5 Les pressions institutionnelles

La littérature néo-institutionnelle accorde une importance capitale aux pressions institutionnelles qui s'exercent sur les communes. Issu d'une longue tradition de chercheurs institutionnalistes, le néo-institutionnalisme s'intéresse en effet à la façon dont l'histoire, la situation géo-politique, les mentalités ou encore le contexte économique influencent la convergence des trajectoires, l'inertie ou la transformation des institutions. Cette littérature cherche ainsi à comprendre les décisions, mais aussi l'absence de décision, ainsi que les échecs, par le prisme d'une analyse de la situation institutionnelle. Car l'adoption d'un tel prisme d'analyse permettrait de rendre compte des « constructions sociales relatives aux règles, rôle et normes, ainsi que des attentes qui façonnent les choix et comportements individuels et collectifs (Frederickson 1999, p. 703) » (Bingham et al. 2005, p. 548).

En effet, les théories institutionnelles aspirent à expliquer comment, en dépit d'agendas de réforme similaires, les administrations gardent des caractéristiques propres - qu'elles possédaient antérieurement, et des valeurs qui persistent au-delà

de tout changement structurel (Painter/Peters 2010, p. 3). Cette approche cherche notamment à rendre compte des « interactions entre les traditions, les politiques actuelles et les circonstances externes, en ce que ces différents facteurs interagissent pour façonner l'administration publique » (Painter/Peters 2010, p. 4). À ce titre, ces auteurs avancent que la formation d'une bureaucratie publique est intimement liée à la vision de l'État qu'elle entend servir (Painter/Peters 2010, p. 6). Cette vision aurait ainsi façonné l'émergence et la constitution d'un État⁴¹.

Cette hypothèse générale du lien entre pressions contextuelles et fonctionnement des institutions n'est cependant pas le seul fait des théories néo-institutionnelles. En effet, les études en sciences organisationnelles s'intéressent aussi, depuis les années cinquante, aux facteurs qui concourent à la formation des institutions et aux pressions qui s'exercent sur les organisations. En particulier, les théories de la contingence structurelle avancent des arguments très similaires aux théories néo-institutionnelles, à savoir que les *contingences*, autrement dit les conditions contextuelles, forcent les organisations à s'adapter. Le seul fait que ces contingences diffèrent, permet d'expliquer que les institutions divergent dans leurs trajectoires de réformes, leurs dynamiques politico-administratives et même leur style de gouvernement (Giauque et al. 2009, p. 759-763). Aussi, les théories de la contingence structurelle apportent une validité supplémentaire à notre approche⁴². Cependant, l'emphase organisationnelle de cette approche théorique nous pousse à conserver notre trame d'analyse sous le joug des théories néo-institutionnelles, pour deux raisons. Premièrement, notre approche cherche à prendre de la distance d'avec l'analyse des formes organisationnelles, car dans le contexte de l'accomplissement des tâches communales, celle-ci se trouve dans une impasse (Teles/Swianiewicz 2018, Pano Puey et al. 2018). Deuxièmement, l'analyse néo-institutionnelle va plus loin que l'analyse des conditions contextuelles, en considérant que les pressions institutionnelles incarnent une tension entre logique de conséquences (pressions structurelles) et logique d'adéquation (pressions culturelles) (March/Olson 1989), autrement dit entre quête d'efficacité et quête de légitimité (Andrews/Van de Walle 2012, Brown et al. 2006, Dan/Andrews 2016, Jimenez 2016). Ces éléments sont développés ci-dessous.

En effet, l'analyse néo-institutionnelle met en exergue une tension persistante entre logique de conséquences et logique d'adéquation (Kuhlmann/Bouckaert 2016, p. 351, March/Olsen 2004, Entwhistle 2011). En effet, les institutions sont perçues tantôt comme garantes de stabilité et tantôt comme prescriptrices de nouveaux comportements (March/Olsen 1989)⁴³. La logique de conséquences, en tant que catalyseur

41. Les auteurs notent à ce titre que les traditions diffèrent fortement entre le modèle anglo-saxon qui renforce la nature contractuelle du rapport société-État, et le modèle continental où l'existence de l'État, indépendamment de tout contrat social, dispose de pouvoirs inhérents qu'il peut exercer en toutes circonstances au nom du public (Painter/Peters 2010, p. 6).

42. Dans le cadre des études organisationnelles, notre ambition de recherche ferait écho à celle d'élaborer un « cadre d'analyse intégrant une série de propositions contingentes » (Ansell/Gash 2007, p. 562) afin notamment de créer une base pour de futures recherches empiriques (Ansell/Gash 2007, p. 562).

43. Ce renouveau, qui s'écarte des précédentes approches institutionnalistes, est proposé par March et Olsen dans leur ouvrage « Rediscovering Institutions » (1989), mais aussi par Hall et Taylor qui font une synthèse des trois principaux enseignements théoriques du néo-institutionnalisme (1996). L'approche

de changement, guide plutôt les décisions vers la recherche de l'efficacité (économique). Au contraire, la logique d'adéquation tend plutôt vers le *statu quo* et guide les décisions vers l'acceptabilité démocratique des solutions, leur adéquation à la culture et aux attentes des citoyens. D'un côté, la logique de conséquences entrevoit les décisions comme le résultat d'une logique rationnelle basée sur une analyse des fins et des moyens (Christensen/Lægreid 2018, p. 1088). De l'autre côté, la logique d'adéquation voit l'action humaine comme la réaction à un système de valeurs et de pensées qui lui dictent, consciemment ou non, les actions adéquates, justes et acceptables pour l'organisation dans laquelle elles s'inscrivent (March/Olsen 2004, Christensen/Lægreid 2018). Avec toutefois une formulation différente, Wollmann identifie également une tension entre deux logiques, l'une dite de politique publique et l'autre de pragmatisme économique (Wollmann 2016, p. 5)⁴⁴.

Ces deux logiques agissent en même temps sur les décisions (Olsen 2009). Pour Entwhistle, elles sont même complémentaires et doivent être identifiées comme telles (Entwhistle 2011, p. 661). Par conséquent, les décisions publiques se prennent au carrefour entre une logique rationnelle et les attentes normatives, contextuelles et sociétales qui les conditionnent. Alonso et al. résumant ainsi cette idée en soulignant qu'« à côté des aspects techniques et économiques associés à la contractualisation, les décisions sont également influencées par des motifs idéologiques et politiques. [...] Des influences de nature institutionnelle, comme la régulation, le mimétisme ou l'existence de pressions normatives qui poussent à adopter des pratiques jugées performantes ou appropriées » entrent aussi en jeu (Alonso et al. 2016, p. 244).

Les études observant l'impact de telles forces institutionnelles sur les décisions d'accomplissement des tâches leur attribuent d'ailleurs un effet significatif. Par exemple, Hirsch (1995) considère qu'à côté de la redevabilité publique ('accountability') et les coûts de production, il faut considérer les considérations légales, politiques et institutionnelles ainsi que les pressions budgétaires exercées sur le gouvernement. De leur côté, Joassart-Marcelli et Musso (2005) démontrent l'effet de facteurs démographiques, institutionnels, fiscaux, et relatifs au type de service. Hulst et al. observent en outre que « l'intégration organisationnelle des arrangements coopératifs [...] résultent de la combinaison d'éléments du contexte institutionnel, des préférences locales et de facteurs externes » (Hulst et al. 2009, p. 281). Enfin, Wollmann reconnaît la pertinence des « facteurs socio-économiques, de la tradition culturelle et institutionnelle de l'État, du contexte institutionnel de départ, de la constellation des acteurs, leurs croyances et intérêts, leurs capacités et volontés, ainsi que les discours dominants dans lesquels les changements institutionnels s'inscrivent »

néo-institutionnelle consacre en outre une vision large des institutions, où tant les organisations, les réseaux et les institutions informelles peuvent être qualifiés d'institutions. Il s'agit donc de voir les institutions au sens de 'polity' - ou politiques institutionnelles - comme tous les espaces où s'exerce la politique (Wollmann/Marcou 2010, p. 6). Les institutions sont ainsi bien plus que le 'miroir des forces sociales' (March/Olsen 1989, p. 18), elles sont vues comme des entités autonomes qui, par le biais de leurs processus, sont tantôt influencées par des éléments externes et tantôt vectrices de changement au sein de la société (March/Olsen 1989, p. 18).

44. Pour l'auteur, la logique de politique publique met l'accent sur le rôle de l'État, de la société civile et du citoyen dans la tâche publique, tandis que la logique économique vise l'amélioration du ratio coût/bénéfice et donne la priorité aux « effets strictement économiques » (Wollmann 2016, p. 5).

(Wollmann 2004, p. 642).

Par ailleurs, certains chercheurs démontrent que les pressions institutionnelles agissent à une étape critique du processus décisionnel. Pour Wassenaar et al., les « pressions institutionnelles sont l'élément déclencheur d'une évaluation de la performance organisationnelle, tandis que des motivations d'ordre économique, institutionnel et pragmatique influencent au stade de la comparaison des alternatives » (Wassenaar et al. 2013, p. 414). D'autres constatent en effet que le choix du co-contractant dépend de motivations politiques (Bel/Fageda 2009) et de la situation du marché (Alonso et al. 2016, p. 244). En revanche, la décision même de contracter avec un tiers dépend des forces institutionnelles en jeu (Alonso et al. 2016, p. 244).

Si les variables mobilisées au titre des pressions institutionnelles semblent a priori innombrables, celles-ci gagneraient pourtant à être analysées sous l'angle des logiques d'adéquation et de conséquence. Car d'un côté, les pressions structurelles recouvrent les notions d'efficacité, de cadre légal, de démographie, de contraintes fiscales, de facteurs externes et socio-économiques et de capacité administrative. Quand de l'autre, les pressions culturelles font état des préférences locales, des facteurs idéologiques, de la tradition culturelle ainsi que des croyances et intérêts des acteurs⁴⁵.

Nous allons donc étudier ces deux types de pressions que sont les pressions structurelles d'un côté (2.5.1), et les pressions culturelles de l'autre (2.5.2).

2.5.1 Les pressions structurelles

Dans la littérature, l'impact des pressions structurelles sur les modalités de gestion des tâches se base généralement sur trois sources de pressions : il s'agit de l'état de la situation financière (2.5.1.1), de la capacité administrative (2.5.1.2) et de la conjoncture du marché (2.5.1.3). Nous analysons tour à tour ces trois facteurs.

2.5.1.1 La situation financière

L'état financier des gouvernements locaux permet généralement de constater les limites de leurs ressources. Car dans la littérature suisse comme ailleurs, les ressources financières sont présumées conditionner la marge de manœuvre que détiennent les communes accomplir leurs tâches.

Le rôle joué par la situation financière sur le recours à une gestion fonctionnelle reste cependant sujet à controverse. Plusieurs chercheurs démontrent en effet que la

45. Une récente méta-analyse a d'ailleurs démontré qu'il est très difficile d'établir un consensus sur les raisons et les effets associés à la gestion fonctionnelle des tâches (Bel/Fageda 2017). Les auteurs constatent que s'y cumulent l'effet de plusieurs facteurs isolés : les difficultés financières, les économies potentielles, l'influence du parti politique et le rôle des idéologies. Ils s'attendent ainsi à ce que des communes placées dans différentes conditions financières, politiques et culturelles décident de structurer différemment leurs services publics et que les effets en seront différents.

contrainte financière exerce une influence sur l'accomplissement des tâches (Boyne 1998, Bel/Fageda 2017, Petersen et al. 2015). Dans leur recherche, Bel et Fageda constatent par exemple que plus la commune est en difficulté financière, plus elle aura tendance à recourir à des soutiens externes (Bel/Fageda 2017). Au contraire, les études axées sur les coûts de transaction laissent plutôt entendre qu'une bonne santé financière influence positivement la contractualisation⁴⁶, puisque la gestion des contrats exige l'investissement d'importantes ressources administratives et humaines (Petersen et al. 2015, Rodrigues et al. 2012, Brown/Potoski 2003b, Williamson 1981). Brown et Potoski sont également d'avis que des investissements sont nécessaires pour « identifier les situations adéquates à la contractualisation, la négociation de contrats et la surveillance de la performance des fournisseurs » (Brown/Potoski 2003b, p. 162). Ils établissent ainsi un lien entre la contrainte financière et la capacité administrative.

Des études plus récentes aboutissent toutefois au constat que l'effet de la contrainte financière dépend du type de tâche concerné. Garrone et Marzano démontrent en effet que le rôle des difficultés financières sur l'externalisation des tâches est négligeable sur le secteur de l'énergie (Garrone/Marzano 2015, p. 637), mais significatif lorsqu'ils analysent l'effet sur la totalité du portefeuille des tâches (Garrone/Marzano 2015, p. 637). Par contraste, Petersen et al. concluent que l'effet de la contrainte financière est insignifiant sur les services techniques, mais qu'il s'avère négatif sur les services sociaux (Petersen et al. 2015, p. 560)⁴⁷. Le constat est similaire chez Foged⁴⁸. L'auteur émet en effet l'hypothèse que la pression financière agit comme un catalyseur à la contractualisation, mais que cette tendance se trouve contrée pour les services où des groupes d'intérêts sont particulièrement actifs (Foged 2016, p. 361).

2.5.1.2 La capacité administrative

Le concept de capacité administrative s'est fait d'abord connaître par les travaux de Dahl et Tufte (1973). Selon ces auteurs, il s'agit de la capacité intrinsèque d'un système démocratique à faire face à ses problèmes. En outre, les auteurs établissent un lien entre ces limites et la taille de l'État. Par conséquent, les systèmes de taille suboptimale ne seraient pas en mesure, du fait de la spécialisation des ressources, de réaliser des économies d'échelle. Ils seraient donc poussés à faire appel à des acteurs externes pour survivre (Dahl/Tufte 1973). Selon ces derniers, ces systèmes devraient viser à l'expansion du gouvernement jusqu'à ce qu'il atteigne la taille nécessaire pour engendrer une capacité suffisante au fonctionnement autonome de l'entité politique. Une petite taille serait ainsi constitutive d'un manque de capacité,

46. Il faut entendre par contractualisation le fait de déléguer des tâches à des acteurs privés via un contrat.

47. C'est-à-dire que les communes les plus prospères contractualisent davantage les services sociaux que les communes en difficultés financières (Petersen et al. 2015, p. 560).

48. L'auteur démontre que les services avec des coûts fixes élevés n'ont pas la même relation avec la taille de la population que les services difficiles à mesurer. Dans le premier cas, les petites communes contractualisent davantage. Dans le second, ce sont les grandes communes qui sont plus enclines à contractualiser (Foged 2016, p. 348).

et cette dernière empêche le gouvernement de fonctionner de manière autonome sans avoir besoin de recourir à des tiers.

Toutefois, une littérature plus récente a au contraire mis l'accent sur la capacité administrative *nécessaire* à gérer la relation avec un tiers (Brown/Potoski 2003b, Rodrigues et al. 2012, Girth et al. 2012, Levin/Tadelis 2010). D'après ceux-ci, la capacité administrative permet en effet de réduire l'incertitude et prévenir l'échec des contrats (Girth et al. 2012). Brown et Potoski estiment alors nécessaire « d'investir dans cette capacité administrative, [...] afin d'éviter toute opposition future » (Brown/Potoski 2003b, p. 157)⁴⁹. Dans le même sens, Baume préconise de prendre des précautions supplémentaires pour externaliser vers le secteur privé. Selon elle, il faut porter une attention particulière à la spécification du contrat, aux mécanismes de sélection, à l'obligation de rapport et de contrôle (Baume 2016, p. 16). Avec une capacité adéquate, un gouvernement serait donc capable de réagir à des conditions difficiles. Celle-ci lui permettrait d'identifier les situations problématiques, de négocier et de surveiller la performance du prestataire (Brown/Potoski 2003b, p. 162). En cela, ils estiment que la capacité administrative est d'autant plus critique que la tâche est complexe. Brown et al. estiment en effet que l'importance de ce niveau requis de capacité administrative dépend du partenaire envisagé, puisqu'il y a moins de risque d'asymétrie d'information avec une entité publique, qu'avec une entité privée (Brown et al. 2008, p. 141).

La notion de capacité administrative est également sujette à débat (Gargan 1981, Brown/Potoski 2003b, Heinelt/Kübler 2005, Addison 2009). L'approche managériale voit dans la capacité des gouvernements, une interaction entre des processus, des ressources financières et humaines, des compétences professionnelles et des structures administratives (Addison 2009, p. 7). Au contraire, l'approche sociologique de Gargan tend à attribuer à la capacité une valeur subjective. L'auteur considère que celle-ci se trouve à la conjoncture des ressources, des attentes (*'expectations'*) et des problèmes rencontrés (Gargan 1981, p. 652). Il existe aussi une approche européenne de la capacité administrative, où celle-ci est associée à la notion d'autonomie communale. La Charte européenne de l'Autonomie locale définit en effet l'autonomie dans son article 3 : « Par autonomie locale, on entend le droit et la *capacité effective* pour les collectivités locales de régler et de gérer, dans le cadre de la loi, sous leur propre responsabilité et au profit de leurs populations, une part importante des affaires publiques. » (Article 3, Charte européenne de l'Autonomie communale). Cette définition laisse entendre que la capacité est une condition *sine qua non* à l'autonomie communale. Cette conclusion est aussi celle de Keuffer, qui envisage l'autonomie comme une mesure du pouvoir discrétionnaire et de la capacité des gouvernements locaux à effectuer leurs tâches sans entrave (Keuffer 2016, p. 449).

Faisant suite à ces développements, notre travail voit dans la capacité administrative un concept permettant d'approcher le niveau de ressources à disposition d'un

49. À ce titre, les auteurs distinguent entre les capacités d'évaluer la faisabilité (1), la mise en œuvre (2) et la qualité de l'exécution (3) (Brown/Potoski 2003b, p. 155).

gouvernement. Il s'agit alors de la définir comme l'aptitude des administrations à mobiliser leurs propres ressources pour parvenir à leurs fins et résoudre les problèmes auxquels elles sont confrontées. Cependant, notre travail ne se prononce pas sur les implications concrètes de cette capacité sur les modalités de gestion. En effet, la littérature diverge sur ce point. Une première approche envisage ainsi que le *manque* de capacité favorise le recours à des acteurs externes (Dahl/Tufte 1972). Au contraire, une seconde approche envisage qu'une *grande* capacité administrative est une condition nécessaire pour recourir à des acteurs externes (Brown/Potoski 2003b). Ces attentes théoriques éclaireront la discussion de nos résultats empiriques.

2.5.1.3 La conjoncture du marché

Le dernier facteur qui s'intègre dans le concept de pressions structurelles est celui de la conjoncture du marché, entendu que les circonstances du marché pourraient conditionner les modalités de gestion (Petersen et al. 2015, p. 562, Warner/Hefetz 2012). Dans leur contribution, Warner et Hefetz estiment à ce titre que le manque de compétition risque d'empiéter sur la perspective de réaliser des gains financiers (Warner/Hefetz 2012, p. 292). Dans ce cas, ils constatent que les gouvernements cherchent d'autres moyens pour réaliser des économies d'échelle (Warner/Hefetz 2012, p. 292). Ils relèvent en particulier que les « communes rurales utilisent plutôt la coopération intergouvernementale pour créer des marchés, [...] car celles-ci ont du mal à attirer un nombre suffisant de prestataires pour créer un marché » (Warner/Hefetz 2012, p. 293). Selon eux, « le choix du mode d'accomplissement des tâches varie de façon significative selon le niveau de compétition, l'intérêt du citoyen dans la tâche⁵⁰ et le niveau d'urbanisation » (Hefetz/Warner 2012, p. 308).

De façon générale, les chercheurs considèrent que les services très individualisés (*free-choice markets*) sont particulièrement propices à l'externalisation, à condition qu'une compétition entre les prestataires puisse être instaurée (Foged 2016). C'est pourquoi ils s'accordent sur le fait que les grandes communes sont plus attractives pour les prestataires (Foged 2016, Warner/Hefetz 2012, Brown/Potoski 2003a). En effet, la demande y est généralement suffisante et les préférences y sont hétérogènes, ce qui pousserait même la prestation des services vers un meilleur rapport qualité/prix (Brown/Potoski 2003a). Cette hypothèse part en effet du postulat que les acteurs, guidés par une logique de marché, seront d'autant plus motivés par l'instauration d'une compétition (Boyne 1998, p. 697).

50. Les auteurs mesurent l'intérêt du citoyen selon son niveau de préoccupation pour la qualité du service et pour le processus de fourniture du service (Warner/Hefetz 2012, p. 299). Ils démontrent d'ailleurs que pour ces services, le taux de recours à des prestataires privés est généralement plus faible (Warner/Hefetz 2012, p. 293).

Les contraintes structurelles qui pèsent sur les communes sont susceptibles d'avoir un impact sur les modalités de gestion des tâches. Mais encore, les communes doivent prendre en considération le degré de complexité associé aux différentes tâches pour déterminer « quelles formes s'adaptent le mieux à [leur] configuration communale et à [leur] manière de fonctionner » (Finger/Tornay 2001, p. 14).

Les communes montrent en effet des caractéristiques propres à leurs situations, qui peuvent avoir un impact sur les modalités de gestion des tâches. Il pourrait ainsi y avoir un impact de la situation financière, mais aussi de la capacité administrative et de la conjoncture du marché, sur la gestion fonctionnelle. Pour vérifier ces attentes théoriques, nous formulons donc l'hypothèse suivante :

H₆ Les pressions structurelles subies par les communes favorisent une gestion fonctionnelle des tâches.

En outre, la littérature souligne l'importance de considérer la conjoncture entre les caractéristiques des tâches et les pressions structurelles que subissent les communes. Notamment, les tâches qui exigent d'importantes connaissances et ressources pour évaluer leur succès seront davantage tributaires de la capacité administrative des communes, dont certaines ne peuvent se prévaloir. C'est le cas par exemple des services d'assistance sociale, car il faut alors mettre en œuvre d'importantes ressources (questionnaires, évaluations, études de satisfaction) pour évaluer si les usagers sont satisfaits avec les modalités de gestion. C'est moins le cas des infrastructures hydrauliques, pour lesquelles un simple capteur permettrait à priori de renseigner sur la qualité de l'eau.

L'existence d'une relation variable entre les pressions structurelles et la gestion fonctionnelle est l'hypothèse que nous souhaitons démontrer dans ce travail. En effet, nous envisageons que l'effet des pressions structurelles sera différent selon le service sous observation, du fait des caractéristiques intrinsèques à chaque tâche. C'est pourquoi nous formulons l'hypothèse suivante :

H₇ L'impact des pressions structurelles sur la logique de gestion dépend de la tâche, ou du groupe de tâches, en question.

Avec cela, nous avons passé en revue les trois principales dimensions associées aux pressions structurelles qui pèsent sur les communes. Néanmoins, celles-ci ne sont pas seules à peser dans la balance. La littérature néo-institutionnelle fait également état de pressions dites culturelles. Si ces dernières sont plus difficiles à identifier, elles occupent néanmoins un rôle prépondérant pour comprendre les décisions publiques. La prochaine section leur est consacrée.

2.5.2 Les pressions culturelles

Les facteurs culturels prennent une place de plus en plus importantes dans les recherches liées au gouvernement (Wicht/Athias 2014, Kuhlmann/Wollmann 2014, Hulst/Van Montfort 2012, Hulst et al. 2009, Alonso et al. 2016, Brown/Potoski 2003a). En effet, même dans les études sur les coûts de transaction, les auteurs intègrent désormais des dimensions culturelles (Brown/Potoski 2003a). Les facteurs culturels sont ceux qui impactent les *perceptions* des acteurs, et agissent tantôt comme un catalyseur et tantôt comme un frein aux décisions. Nous nous référons ici aux développements présentés plus haut ayant trait à la logique d'adéquation (March/Olsen 2004), mais aussi plus largement aux théories néo-institutionnelles (Kuhlmann/Wollmann 2014, Pollitt/Bouckaert 2006). Celles-ci confèrent un rôle essentiel aux traditions, aux perceptions des acteurs et à la force d'inertie des institutions, ainsi qu'au « facteur de confiance » (Baume 2016, p. 19). Ces approches soulignent en outre l'aspect subjectif de l'autonomie communale, de la légitimité politique, de l'intérêt du citoyen et du principe de subsidiarité.

Nous allons aborder la notion de tradition étatique, qui est un élément central de la littérature néo-institutionnelle (2.5.2.1). En particulier, elle permet de comprendre les éléments qui, dans le contexte communal, empêchent de « considérer toutes les bureaucraties publiques comme virtuellement identiques » (Painter/Peters 2010, p. 3), et pourquoi « le même agenda de réforme [ne peut] être utilisé à différents endroits » (Painter/Peters 2010, p. 3). Cependant, nous évoquons aussi deux autres concepts qui gravitent autour du concept de tradition étatique. La perception de la légitimité politique (2.5.2.2) découle en effet de la tradition étatique. Car la tradition étatique est une notion très large qui n'est pas spécifique à l'analyse des politiques institutionnelles. S'il est nécessaire de comprendre au préalable de quoi elle est composée, son pendant qu'est la légitimité politique est plus spécifiquement dédié à l'analyse des réformes communales. Ainsi pour résumer, il semble que les gouvernements « existent aussi dans un environnement institutionnel qui les conditionne à adopter certaines pratiques pour maintenir leur légitimité dans leur domaine et en réponse à leur propre trajectoire » (Brown/Potoski 2003a, p. 449). Autrement dit, la tradition étatique conditionne les pratiques de légitimation d'un gouvernement. En cela, les différents moyens qu'empruntent les administrations pour asseoir leur légitimité conditionne leurs approches de l'autonomie communale, de la subsidiarité et de l'exercice des pouvoirs publics. Enfin, l'idéologie politique (2.5.3) qui prévaut dans une commune, vient tantôt renforcer et tantôt contrer l'effet de la tradition étatique. En cela, elle n'est traitée qu'à titre subsidiaire dans notre étude⁵¹. En revanche, toutes deux sont le reflet d'appréciations subjectives nécessaires pour appréhender de façon complète les pressions culturelles qui animent les réformes communales. Nous traitons donc tour à tour de ces différentes dimensions des pressions culturelles.

⁵¹. Dans notre cas, nous mesurons l'idéologie politique grâce au pourcentages de votes à gauche *dans la commune*, il s'agit *in fine* du cumul des votes individuels des citoyens de la commune. La mesure de l'idéologie politique est donc une mesure individuelle plutôt que communale. Davantage à ce sujet dans la section 4.5.

2.5.2.1 La tradition étatique

La notion, large, de *tradition étatique* recouvre un grand nombre d'éléments associés aux valeurs culturelles. Celle-ci fait par exemple référence aux règles implicites qui encadrent les relations entre l'État et la société (Piattoni 2009, Peters/Pierre 1998). Elle permet alors d'appréhender « la relation particulière qui s'est tissée historiquement entre la société civile et l'État » (Giauque 2014, p. 33). Certains estiment que la tradition étatique découle d'un courant de pensée, voire même d'un dogme, comme l'étatisme, le libéralisme ou le néo-corporatisme (Piattoni 2009, p. 168). Mais la notion reste l'une des plus complexes à conceptualiser dans les sciences administratives (Yesilkagit 2010, p. 145). Elle se trouve en effet aux carrefours de l'« héritage historique, la culture administrative et le contexte culturo-institutionnel » (Yesilkagit 2010, p. 145). On y retrouve par exemple des éléments relevant de l'Histoire de l'État, des traditions et des valeurs sur lesquelles s'est fondée la société (Painter/Peters 2010, p. 6). Enfin, elle fait aussi référence à l'idée que se fait l'opinion publique du rôle de l'État (Sotiropoulos 2018, p. 883).

Dans les sciences administratives, un consensus académique s'est toutefois formé autour de l'idée que le fonctionnement des administrations reflète une certaine tradition étatique (Giauque 2014, p. 33). Pour Andrew et Goldsmith, les choix de réformes s'inscrivent ainsi avant tout dans les différences culturelles qui reflètent une diversité de passés historiques, faits de valeurs, croyances et aspirations au sujet du rôle et des limites du gouvernement (Andrew/Goldsmith 1998, p. 108). Piattoni a également constaté que l'adoption de solutions dépend des traditions administratives et des valeurs qui ont la priorité dans la gestion des institutions et de la société (Piattoni 2012, p. 769). Enfin, selon certains chercheurs, les attentes normatives découlant de la tradition conditionnent même les capacités d'une administration. Pour Gargan, la capacité administrative est ainsi tributaire des attentes, parce qu'elles définissent ce qu'est une activité étatique *adéquate* (Gargan 1981, p. 653)⁵².

En somme, il semble que la tradition étatique influence les modalités de gestion par deux mécanismes, le premier en amont et le second en aval. Premièrement, l'environnement contextuel et institutionnel confine l'action et encadre les possibilités d'interaction (Yesilkagit 2010, pp. 152-153). Et deuxièmement, les éléments du contexte préalable « conditionnent très largement les choix subséquents » (Giauque 2014, p. 32).

Une fois les contours de la tradition étatique explicités, nous poursuivons avec notre concept de légitimité politique. Celui-ci connaît un développement abondant

52. Il donne l'exemple d'une petite commune dont la population très homogène aurait une meilleure capacité administrative malgré des ressources modestes, puisque les attentes seront également modestes. À l'inverse, dans une grande ville où la population est hétérogène, les attentes sont difficiles à satisfaire en dépit de ressources conséquentes, et le manque de capacité sera plus fortement ressenti (Gargan 1981, p. 652).

dans la littérature en sciences administratives. Ce concept permet en effet d'aborder avec plus de précision comment se manifeste concrètement la tradition étatique.

2.5.2.2 La légitimité politique

Le concept de légitimité politique se situe aux fondements démocratiques de notre société. De nombreux philosophes estiment en effet que le gouvernement tire sa légitimité de la qualité de la relation qui l'unit avec son peuple ; mais surtout, que le pilier central de cette relation découle du consentement des citoyens envers le pouvoir de leurs autorités (Ramelet 2020, p. 3). En démocratie, l'élection est d'ailleurs considérée indispensable à l'institutionnalisation de cette valeur du consentement. En effet, la possibilité de choisir ses représentants et l'intérêt de ces derniers à viser la satisfaction de la population, sont les deux composantes qui mènent en principe à l'acceptabilité d'un gouvernement par les citoyens (Ramelet 2020, p. 2)⁵³. Par ce biais démocratique, le gouvernement acquiert la légitimité politique qui lui permette de « restreindre la liberté d'action des individus » (Ramelet 2020, p. 2), et confère au gouvernement « le droit moral » de gouverner (Ramelet 2020, p. 2).⁵⁴

Néanmoins, cette légitimité possède de nombreuses facettes qui peuvent s'exprimer différemment selon la trajectoire historique et politique d'un gouvernement. Kuhlmann et Wollmann constatent en effet que la tradition légale d'un pays exerce une influence significative sur les valeurs dominantes de l'action administrative et sur la relation qui s'établit entre la politique, les citoyens et l'administration (Kuhlmann/Wollmann 2014, p. 10). Les auteurs identifient en effet une différence fondamentale entre les systèmes d'État de droit (*Rule of Law, Rechtsstaat*) et les systèmes de droit commun (*Common Law*) (Kuhlmann/Wollmann 2014, p. 11). Ils notent que les systèmes d'État de droit sont dominés par une séparation claire entre les sphères publique et privée, où l'État est la figure qui représente l'intérêt général, les règles sont systématiquement codifiées et les principes de légalité et d'égalité de traitement prévalent. Au contraire, ils notent que les États du Common Law sont plutôt caractérisés par une absence de séparation des sphères publique et privée, par un certain idéal d'une société sans État, l'absence de codification systématique, et une activité guidée par le pragmatisme et la flexibilité (Kuhlmann/Wollmann 2014, p. 11).

Dans cette perspective, le fonctionnement des institutions communales et les modalités de gestion des tâches seraient tributaires des moyens choisis par l'État pour atteindre sa propre légitimation. En particulier, cela pourrait expliquer une préférence pour les mécanismes de marché, la négociation et les relations contractuelles d'un côté ; pour la centralisation, le renforcement des structures hiérarchiques et un fort attachement au droit et à l'institutionnalisation de l'autre (Kuhlmann/Wollmann

53. À l'échelle de l'Europe continentale, le « contrat social » de Rousseau, le concept de souveraineté populaire et les théories de Max Weber ont fondé la notion de légitimité. Par conséquent, la légitimité du gouvernement tient, dans les systèmes néo-wébériens, au fait que les citoyens ont élu des représentants politiques à qui ils ont délégué le pouvoir d'exercer la puissance publique.

54. Pour de plus amples explications sur la théorie du consentement et les composantes historiques de la légitimité politique, le lecteur sera renvoyé à l'article *Why voting does not imply consenting* publié en openaccess chez Frontiers par Laetitia Ramelet en 2020, ou prendre connaissance de la thèse de cette dernière publiée à l'Unil en 2020.

2014, pp. 63-65). Cela nous permet de formuler l'hypothèse suivante :

H₈ Plus la légitimation d'une commune est ancrée dans une tradition légaliste, plus elle s'orientera vers une forte institutionnalisation de la gestion de ses tâches.

Toutefois, si de nombreux auteurs s'accordent à dire que toute activité étatique s'accompagne d'une recherche de légitimation politique (Scharpf 2002), les moyens mobilisés pour atteindre cette légitimité restent difficiles à déterminer. Pour Scharpf, les éléments de 'légitimation' se fondent *primo loco* sur la confiance que la population place dans l'architecture institutionnelle de l'État (Scharpf 2002, p. 4). À ce titre, l'auteur distingue la légitimité *interne*, soit celle qui repose sur la croyance que les processus sont représentatifs de la volonté populaire - de la légitimité *externe*, soit celle fondée sur la conviction que les politiques publiques sont en adéquation avec les problèmes rencontrés (Scharpf 2002). En cela, il appuie la dimension fortement normative de la légitimité⁵⁵. De nombreux auteurs ont par la suite repris cette conception duale de la légitimité (Kuhlmann/Wayenberg 2015, Steiner et al. 2018, Christensen/Lægheid 2011, Keuffer 2018, Kübler et al. 2005). Les récents débats qui animent la recherche sur la gouvernance constatent d'ailleurs une priorité donnée à la légitimité externe, au point que certains appellent à « ramener la légitimité interne dans les discours associés aux réformes administratives » (Christensen/Lægheid 2011, p. 137).

En bref, la tradition étatique permet de comprendre des divergences persistantes de l'activité publique. En l'occurrence, l'importance accordée à différents principes régissant l'activité communale, que sont les limites de l'autonomie communale, l'exercice public des pouvoirs de contrainte et l'appréciation (stricte ou souple) du principe de subsidiarité, dépend de ces différences de tradition étatique. En somme, comprendre les relations entre ces principes et la tradition étatique permet d'entrevoir comment se manifeste la légitimation politique dans les modalités de gestion des tâches.

2.5.2.2.1 L'autonomie communale est un concept qui se réfère tout à la fois à une notion subjective et à une notion objective. D'une part, l'autonomie détient une valeur normative lorsqu'elle constitue un but à atteindre (Keuffer 2019), un idéal à poursuivre, voire une question de principe. D'autre part, le concept se réfère à une garantie constitutionnelle consacrée par l'article 50 de la Constitution fédérale. Cet article permet aux communes de s'opposer à une ingérence qu'elles estiment injustifiée dans leurs affaires communales - quand bien même le Tribunal fédéral conserve le pouvoir d'appréciation sur ce que recouvre la notion d'autonomie⁵⁶. La

55. Marks et Hooghe associent d'ailleurs la gouvernance de type II à une certaine manifestation de la légitimité : « dans de nombreuses juridictions, la dispersion de l'autorité est perçue non seulement comme plus efficace, mais aussi comme supérieure au monopole de l'État central » (Marks/Hooghe 2001, p. 4).

56. La Confédération affirme en outre que « l'existence et l'étendue de l'autonomie communale dans une matière concrète sont déterminées essentiellement par la constitution et la législation cantonales » (Arrêt du Tribunal fédéral IC_419/2019, considérant 2.1). Elle laisse ainsi aux constitutions cantonales et aux

Charte européenne de l'autonomie communale en donne également une définition extensive : l'autonomie locale se définit comme « le droit et la capacité effective pour les collectivités locales de régler et de gérer, dans le cadre de la loi, sous leur propre responsabilité et au profit de leurs populations, une part importante des affaires publiques » (art. 3 Charte européenne de l'autonomie communale, 1988). Néanmoins, ce que représente une « part importante des affaires publiques » reste également sujet à interprétation.

Dans la littérature suisse, l'autonomie communale concède *a minima* aux communes la compétence de réglementer leur propre organisation publique et administrative (Lienhard 2014, p. 219). En revanche, leur autonomie peut valablement être restreinte par la compétence de l'échelon cantonal ou fédéral (Horber-Papazian/Jacot-Descombes 2014, p. 292). L'autonomie communale se limite alors souvent au financement et/ou à la mise en œuvre. Plus récemment, des chercheurs ont tenté d'élaborer une mesure objective de l'autonomie locale en délimitant exhaustivement le concept (Keuffer 2018, Steiner/Kaiser 2017). Ce projet a d'ailleurs abouti à une définition objectivée de l'autonomie, grâce à l'élaboration de sept dimensions. Celles-ci sont l'autonomie juridique, la discrétion politique, le champ d'exécution, l'autonomie financière, l'autonomie organisationnelle, la non-ingérence et l'accès (aux instances supérieures) (Keuffer 2016)⁵⁷.

Cependant, la notion d'autonomie reste aussi largement associée à la perception des acteurs et à leur quête de légitimité (Keuffer 2016). Selon Koch, « ceux qui accordent une grande importance à l'autonomie communale ont la conviction qu'elle mène à une plus grande légitimité politique » (Koch 2013, p. 419). Pour certains, la quête d'autonomie légitime le recours à des soutiens externes (Schedler 2003) et même à la fusion communale (Kaiser 2014, p. 627). L'auteur note à ce titre que la fusion peut être perçue comme un moyen pour les communes d'augmenter leur performance, de renforcer leur autonomie et de fournir les services de façon efficiente et efficace (Kaiser 2014, p. 627). L'autonomie, dans ce contexte, fait donc référence au fait d'empêcher l'ingérence du canton (notion de *'freedom from'*). En revanche, lorsque la priorité est donnée à la liberté de faire (*'freedom to'*), c'est plutôt l'indépendance, notamment le fait que la commune ne soit pas tributaire d'autres acteurs ou d'autres communes, qui est valorisée (Ladner 2018, p. 35).

En ce qui concerne les communes, la quête d'autonomie agirait tantôt pour favoriser, et tantôt pour freiner l'initiative de réformes (Ladner 2016, p. 201). Les effets des différentes modalités de gestion sur l'autonomie sont aussi sujets à débat. Pour certains, les partenariats publics-privés sont une « opportunité de développer des stratégies locales autonomes » (Fleurke/Willemse 2004, p. 534). Pour d'autres, cela revient plutôt à perdre la mainmise sur les tâches (Perry/Rainey 1988, Child et al. 2016). Schedler met d'ailleurs le doigt sur ce paradoxe et rappelle que, si la mise

lois afférentes le soin de déterminer la marge d'appréciation et la liberté opérationnelle des communes.

57. Le résultat de cette étude montre que la Suisse est le pays octroyant le plus d'autonomie à ses communes (Ladner et al. 2016).

en place de modes alternatifs implique à court et moyen terme que les communes renoncent à leur autonomie (Schedler 2003, p. 331), il y a aussi l'espoir que, grâce à ces alternatives, les structures intercommunales aboutiront à une taille suffisante pour prévenir la reprise de tâches subséquentes par le canton (Schedler 2003, p. 331). En bref, ces éléments démontrent que la relation entre l'autonomie communale et les modalités de gestion des tâches dépend du type d'autonomie auquel la commune entend donner la priorité.

2.5.2.2.2 L'appréciation du principe de subsidiarité joue également un rôle dans les modalités de gestion des tâches. Selon ce principe, les tâches sont, a priori et dans la mesure du possible, réalisées au plus proche des citoyens. Cela signifie que les tâches ne devraient être confiées aux collectivités territoriales supérieures que « s'il est prouvé qu'elles s'en acquittent mieux qu'une collectivité d'un échelon inférieur » (Dafflon 2004, p. 11). Ainsi, cela pourrait vouloir dire qu'une commune doit prendre en charge toutes les tâches n'ayant pas été explicitement reprises par un échelon supérieur pour des raisons évidentes d'incapacité (Ladner 2002, p. 815). Aux niveaux cantonaux, nous notons toutefois des disparités importantes dans l'interprétation de ce principe⁵⁸.

En effet, le principe de subsidiarité connaît deux types de manifestations. Dans sa manifestation verticale, il régit les attributions entre Confédération, cantons et communes. Tandis que dans sa manifestation horizontale, il régit les attributions entre l'État et la société civile. Il octroie dans ce cas un rôle prépondérant à la société civile dans la satisfaction des besoins sociétaux (Steiner/Kaiser 2014, p. 145). Cette application suppose ainsi que l'État n'intervienne que lorsque son intervention est véritablement fondée (Steiner/Kaiser 2014, p. 145). Pour certains, le principe de subsidiarité revêt en outre une dimension normative. Pour Delley, « conformément au principe de subsidiarité, l'État libéral n'exerce qu'une fonction supplétive, lorsque la société civile ne parvient plus à résoudre ses problèmes » (Delley 1997, p. 3).

Pour certains chercheurs, l'appréhension subjective de ce principe tient du fonctionnement historique de la société. Ainsi, Kuhlmann et Wollmann soulignent qu'en Italie et en Allemagne, « les services sociaux étaient historiquement fournis par des organisations indépendantes, en particulier des organisations catholiques caritatives mais aussi, pour les soins aux personnes âgées, par les familles elles-mêmes » (Kuhlmann/Wollmann 2014, p. 195). Du fait de la prise en charge historique de ces services par la société civile et les œuvres de charité, les valeurs conservatrices auraient persisté et domineraient encore la gestion de ces tâches. L'opinion publique et les politiques d'États historiquement catholiques verraient alors d'un œil favorable que les services sociaux soient *primo loco* assumés par les acteurs de la société civile et, seulement à titre subsidiaire, assumés par l'État. Nous notons un autre exemple de ce principe au sujet de la gestion de l'eau. En effet, pour Lieberherr, une société pourrait considérer qu'il y a « un impératif politique à fournir univer-

58. Toutes les constitutions n'en font pas d'ailleurs une mention explicite.

sellement de l'eau, à protéger celle-ci contre l'accaparement des segments rentables et à garantir l'approvisionnement généralisé par une intervention publique et des subventions » (Lieberherr et al. 2016, p. 252). Cela n'a pourtant pas été le cas en France, où l'approvisionnement de l'eau suit une logique semi-économique depuis le 19^{ème} siècle, via des concessions sur les utilités publiques octroyées à des acteurs privés (Kuhlmann/Wollmann 2014, p. 193). Kuhlmann et Wollmann expliquent en effet que la culture française a largement intégré les entreprises dans ses stratégies visant les grandes infrastructures publiques (eau, électricité). A contrario, les services sociaux y sont vus comme une attribution indétronable de l'État-Providence (Kuhlmann/Wollmann 2014, p. 193). Par conséquent, la délégation de services sociaux y est beaucoup plus mal perçue que celle des infrastructures. Les auteurs démontrent ainsi que l'application, stricte ou au contraire très étendue du principe de subsidiarité, dans sa dimension horizontale en particulier, est matière à interprétation et peut varier considérablement d'une commune à l'autre. Mais plus encore, les auteurs démontrent que l'importance accordée à ce principe dépend, au sein d'une même juridiction, de la tâche en question.

2.5.2.2.3 L'importance accordée à l'exercice des pouvoirs de contrainte peut également varier d'une juridiction à l'autre. Car si l'exercice de la puissance publique est reconnue comme une attribution fondamentale de la souveraineté (Kuhlmann/Wollmann 2014, p. 11), les préférences relatives à l'exercice de cette compétence peuvent varier.

Le travail des autorités publiques implique parfois des atteintes graves aux droits fondamentaux. Pour Moe, l'un des premiers attributs de la souveraineté est qu'elle « possède le droit légitime d'utiliser la coercition pour faire exécuter ses volontés. Le pouvoir souverain peut ainsi contraindre les organisations, les groupes et les individus à se conformer aux lois qu'il promulgue. Cela implique, par exemple, la taxation des citoyens et des entreprises et la sanction de ceux qui refusent de payer leurs taxes » (Moe 1987, p. 456). En ce sens, certains estiment que les principes de l'État de droit ont fait de la sécurité et de l'ordre publics des tâches intrinsèquement liées à la souveraineté de l'État (Grodecki 2007, p. 48). Ces tâches ne sauraient donc trouver d'autres titulaires que les autorités officielles.

Dans cette perspective, le Conseil fédéral rappelle que l'élaboration des politiques et des lois applicables aux individus ne va pas sans les moyens de contrainte qui sont nécessaires à leur sanction. En particulier, les activités policières recouvrent l'exercice de pouvoirs de contrainte qui « impliquent une forte légitimité démocratique » (CF 2006, p. 7819). Néanmoins, des exemples de privatisation des forces de police existent. En 2012, une enquête de la RTS révélait que 165 communes romandes confiaient déjà des tâches de police à des agents de sécurité privé⁵⁹. Ainsi, la perspective de confier des pouvoirs de contrainte à des organismes privés, si elle porte à débat, paraît néanmoins acceptable pour certains gouvernements. Pour ceux-ci,

59. www.rts.ch/info/suisse/4257565-les-communes-romandes-sous-treatent-de-plus-en-plus-la-securite-a-des-prives.html

la pression exercée par les citoyens en faveur d'un gouvernement moins puissant pourrait avoir un rôle à jouer dans l'externalisation de ces services (Fernandez et al. 2008, p. 454). Pour d'autres en revanche, ces services représentent le noyau de l'activité étatique (Lienhard et al. 2003, p. 45). Par conséquent, la perspective de confier ces tâches à des tiers est indésirable, voire même inadmissible (CF 2006, p. 7819). Pour Lienhard, ces tâches doivent rester dans un système de monopole étatique, afin de prévenir les conflits d'intérêt et les abus de pouvoir (Lienhard et al. 2003, p. 46).

Les préférences relatives à l'accomplissement public de pouvoirs de contrainte dépendent donc de la valeur qui leur est attribuée, d'une part, et de l'acceptabilité de leur délégation d'autre part. En l'occurrence, l'exercice d'une pression de la part des citoyens peut aller dans le sens du maintien des forces de l'ordre dans la sphère publique, ou au contraire dans le sens d'une réduction du rôle de l'État et de l'introduction d'acteurs privés dans la fonction de sécurité publique.

Cette section a tenté de préciser le rôle prépondérant qu'occupe la culture et en particulier la tradition étatique dans les modalités de gestion des tâches. Les conceptions culturelles conditionnent en effet l'organisation de la société et les limites de l'activité étatique. Par ailleurs, nous avons vu que les différentes limites qui découlent de la légitimité (autonomie, subsidiarité, pouvoirs de contrainte) agissent différemment en fonction des tâches concernées. Pour ces raisons, nous envisageons que la tradition étatique aura une influence différente selon le type de tâche étudiée. Nous formulons donc l'hypothèse suivante :

H₉ L'impact des pressions culturelles sur les modalités de gestion dépend de la tâche, ou du groupe de tâches, en question.

2.5.3 L'idéologie politique

Nous présentons ici les développements liés à l'idéologie politique, qui prend toutefois dans notre travail une place périphérique⁶⁰. Néanmoins, ce concept occupe une place importante et controversée dans la littérature sur les modalités de gestion des tâches. Au sein de ce débat figure également des éclairages supplémentaires pour comprendre les différences entre les tâches publiques. C'est pourquoi nous envisageons ici l'effet de l'idéologie politique sur les modalités de gestion des tâches.

L'effet de l'idéologie politique est loin de faire consensus dans la littérature. En effet, certains ne lui attribuent qu'un rôle marginal sur la gestion des tâches (Bel/Fageda 2007, Tavares/Camoes 2007), quand d'autres insistent sur l'effet avéré de l'idéologie, en particulier sur les tâches qui ont une forte visibilité publique (Petersen et al. 2015, Hefetz/Warner 2012).

En dépit d'attentes théoriques fortes, l'impact de la politique sur la privatisa-

60. Elle sera donc traitée dans notre partie empirique à titre subsidiaire aux variables indépendantes principales présentées ci-dessus. En cela, sa présence dans notre modèle d'analyse vise plutôt à contrôler et à écarter son influence plutôt qu'à la prouver. Les autres variables de contrôle seront brièvement décrites dans la section 4.5.

tion reste en effet contesté. Bel et Fageda constatent à ce titre que « la privatisation locale semble être le fait de motivations pragmatiques plutôt qu'idéologiques » (Bel/Fageda 2007, p. 529)⁶¹. Plusieurs études considérant l'influence des idéologies de la gauche et la droite ont également démenti l'impact de la politique sur les modes d'accomplissement des tâches (Tavares/Camoes 2007, p. 549). En Suisse, tant Steiner (2000, p. 183) que Ladner (2016, p. 202) l'affirment : les lignes politiques n'influencent « ni l'introduction de la Nouvelle gestion publique ni les réformes concrètes » (Ladner 2016, p. 202). Enfin, Soguel et Ladner ont noté qu'ils ne constataient aucune influence du parti social-démocrate sur les mesures d'austérité (Ladner/Soguel 2015).

Mais les études plus récentes ne sont pas aussi catégoriques. Dans une version révisée récemment de leur méta-étude, Bel et Fageda constatent cependant que les motivations idéologiques « sont plus concluantes qu'elles ne semblaient l'être auparavant » (Bel/Fageda 2017, p. 503). Ils attribuent toutefois un tel revirement à une mesure plus précise de la politique⁶². Les auteurs notent en effet une distinction entre motivations idéologiques et intérêts politiques (Bel/Fageda 2017, p. 507). Ils considèrent dès lors que si les intérêts politiques (facteurs socio-économiques : revenu moyen des ménages, nombre de personnes bénéficiaires de l'aide sociale) sont généralement reconnus comme facteur d'influence, ce n'est pas le cas des idéologies politiques, telles que mesurées par le nombre de votes des citoyens pour des partis de gauche (respectivement de droite). Cependant, tous ne sont pas de cet avis. En effet, Schoute et al. démontrent que le fait d'avoir une législature à droite conduit les décideurs à préférer le secteur privé à toute autre alternative (Schoute et al. 2017, p. 18). Par ailleurs, l'étude de Picazo-Tadeo et al. ont validé empiriquement l'effet de l'idéologie et des intérêts politiques sur la privatisation de l'eau (Picazo-Tadeo et al. 2012, p. 220)⁶³. Ils soulignent en outre qu'il est essentiel de mesurer la situation politique au moment même où la décision est prise. À ce propos, Sundell et Lapuente constatent que le « biais idéologique » est grandement renforcé lors de périodes de forte compétition électorale (Sundell/Lapuente 2012, p. 479).

Enfin, beaucoup d'études ont démontré que le rôle joué par l'idéologie politique dépend du type de service. Par exemple, plusieurs études ont établi une relation positive entre gouvernement à droite (ou conservateurs) et une nette préférence pour la privatisation *des services sociaux* (Petersen et al. 2015, Zafra-Gomes et al. 2017), quand bien même cela n'aurait aucun effet sur la privatisation des services techniques (Petersen et al. 2015, p. 562). En cause, ils envisagent la visibilité politique de la tâche (Petersen et al. 2015, Hefetz/Warner 2012)⁶⁴. Par conséquent, plus la qualité du service est visible, plus celle-ci est imputée aux autorités élues. La visibilité, ainsi que l'immédiété de la consommation du service, sont ainsi consi-

61. Dans leur méta-étude, les auteurs ne relevaient en effet aucune relation significative entre l'attitude politique ou idéologique et l'externalisation.

62. En effet, les variables mesurant la politique se sont considérablement développées au cours des années précédentes.

63. Ils ont mesuré le parti au pouvoir, mais aussi les jeux de pouvoir dans la composition partisane et les idéologies communes entre le niveau régional et local.

64. Les auteurs mesurent cette visibilité par le nombre final d'utilisateurs du service ou encore la facilité avec laquelle les utilisateurs peuvent se mobiliser (Petersen et al. 2015, p. 563).

dérées comme des éléments qui interviennent dans le choix du mode de gestion. Pour l'étude de Petersen et al., les services sociaux constituent même la « bataille idéologique de la privatisation » (Petersen et al. 2015, p. 560). De son côté, Piattoni identifie une cristallisation politique particulière autour des domaines ayant une dimension fortement territoriale (environnement, agriculture, aménagement, transports) (Piattoni 2012, p. 770). Enfin, Elinder et Jordahl démontrent l'existence d'une relation positive entre une majorité de droite et l'externalisation de l'école primaire dans les communes suédoises (Elinder/Jordahl 2013, p. 52).

En somme, l'effet de l'idéologie politique sur les modalités de gestion reste contesté et incertain. Il paraît néanmoins notoire que les tâches montrent des sensibilités différentes à l'idéologie politique. Du reste, les études montrent une difficulté certaine à établir des indicateurs fiables pour mesurer l'effet de l'idéologie politique.

Le contexte structurel et les valeurs culturelles agissent tant en amont qu'en aval sur les modalités de gestion des tâches. Les pressions structurelles peuvent refléter la situation financière, la capacité administrative ou la conjoncture du marché. Les pressions culturelles sont quant à elles le reflet des valeurs dictées par la tradition étatique. Celle-ci conditionne le rôle de l'État, et ce faisant, l'interprétation qu'il fait des principes régissant son activité (subsidiarité, autonomie, etc.).

2.6 Synthèse du cadre théorique

À l'issue de ce chapitre théorique, nous avons pu établir les bases conceptuelles et théoriques qui ont permis d'établir notre cadre d'analyse. Dans notre revue de littérature, nous avons vu que les tâches communales revêtent une importance capitale pour les citoyens et sont marquées par des caractéristiques très spécifiques à leur nature, comme la permanence de la fourniture ou l'exercice de pouvoirs de contrainte. Ces caractéristiques pourraient même suffire à s'opposer à des réformes économiquement rationnelles. Le premier chapitre nous a également démontré la difficulté à établir une typologie des tâches qui puisse être applicable en différents contextes.

Nous avons également vu que les alternatives à la fourniture publique proposées par les réformes de la Nouvelle Gestion publique ne sont que partiellement satisfaisantes. Elles n'adressent pas toutes les difficultés et créent de nouveaux défis, en plus de négliger des aspects critiques du service public, comme la légitimité politique et démocratique. En outre, la recherche aboutit au constat d'une littérature empirique passablement décevante, bien qu'abondante. Les études montrent d'importantes limitations, tant sur le plan de leur validité externe, que sur celui de l'établissement de causalités. Les déterminants économiques restent en effet loin de suffire à expliquer les choix effectués.

Nous retenons également que l'école de la Gouvernance est venue remédier aux lacunes de la Nouvelle gestion publique, en s'intéressant aux déterminants institutionnels et aux logiques guidant l'organisation du gouvernement. Ceux-ci ont en effet permis de faciliter la comparaison, en favorisant une prise de recul sur les pratiques.

Grâce à ces développements, nous avons pu faire émerger les concepts centraux à notre thèse. Premièrement, l'école de la Nouvelle gouvernance a légitimé l'exploration de concepts plus abstraits, que sont *les notions de territorialité et de fonctionnalisme*⁶⁵. Ceux-ci permettent de poser un nouveau regard sur les choix guidant l'organisation des tâches communales. Deuxièmement, les études sur la gouvernance ont souligné l'importance d'examiner les logiques internes et le concept de stabilité institutionnelle. Sur cette base, notre étude intègre *les concepts de logiques guidant l'organisation du gouvernement et de degré d'institutionnalisation des arrangements fonctionnels*. Enfin, l'approche néo-institutionnelle insiste sur l'importance d'intégrer *les pressions institutionnelles* dans les études sur les gouvernements locaux, car celles-ci conditionnent très fortement les actions publiques. La prise en compte de ces pressions revient à conférer aux institutions (au sens large) un rôle de cadre, où s'incarnent les règles formelles, la volonté sociale et les possibilités concrètes d'action et d'interactions. Les pressions structurelles, dans le contexte des gouvernements locaux, se rapportent généralement à la situation financière, à la capacité administrative ou à la conjoncture du marché. Les pressions culturelles sont, dans la littérature, généralement attribuées à la tradition étatique, de laquelle découle différentes approches de la légitimité politique, et dans une moindre mesure à l'idéologie politique.

La littérature néo-institutionnelle confère un cadre d'analyse propice, en suggérant l'analyse du contexte par le prisme des pressions institutionnelles (Kuhlmann/Bouckaert 2016, March/Olsen 1989, Entwistle 2011, Painter/Peters 2010). En effet, cette approche sous-entend que les décideurs subissent des pressions suffisamment importantes pour limiter leurs actions, favoriser ou contraindre les moyens qu'ils mettent en œuvre dans l'optique de renforcer leur légitimité. En outre, les développements de Marks et Hooghe se sont montrés intéressants pour développer le cadre conceptuel adéquat à notre phénomène. Leur approche pose des questions claires pour identifier les idéaux-types de gouvernance locale et rendre ces concepts applicables en pratique. Il ne s'agit plus alors de comparer des formes organisationnelles selon leurs caractéristiques économiques et pragmatiques, mais de constater comment évoluent les institutions de la gestion des tâches (Savitch/Vogel 2000, Wollmann 2010). Enfin, l'analyse à un niveau institutionnel laisse entendre que le

65. En particulier, nous nous référons aux propositions théoriques de Marks et Hooghe, où se situent deux idéaux-types de gouvernance inspirés de deux logiques institutionnelles : à une extrémité, se trouve le modèle de gouvernance « traditionnel », attaché à la territorialité et prônant un gouvernement polyvalent. À l'autre extrême, se trouve au contraire un mode de gouvernance axé sur l'optimisation fonctionnelle, où les activités étatiques sont organisées de manière à inclure un fonctionnement multipartite d'acteurs gouvernementaux et non-gouvernementaux (Marks/Hooghe 2001, Wollmann/Bouckaert 2006).

changement intervenu au niveau des institutions est révélateur d’une stratégie locale à moyen et long terme (Savitch/Vogel 2000). Cet avis est partagé par Peters, pour qui les configurations institutionnelles permettent d’expliquer comment fonctionne le gouvernement (Peters 2011, p. 83) et donc s’informer sur ses stratégies à long terme.

Notre modèle d’analyse part ainsi du constat des lacunes des modèles comparant les formes organisationnelles de la production des tâches, lesquelles sont économico-centrées et présentent une faible validité externe. S’inscrivant dans les paradigmes de la gouvernance et du cadre d’analyse néo-institutionnel, ce travail se situe à la confluence des littératures sur les choix de production des tâches et sur le rôle joué par le contexte communal. Nous proposons en effet d’appliquer les propositions théoriques de la gouvernance multi-niveaux (GMN) aux interactions qui s’observent dans la gestion des tâches. Guidée par la question de la détermination institutionnelle, notre recherche tente ainsi d’expliquer, au moyen des différentes pressions institutionnelles qui se jouent dans le contexte communal, les modalités de gestion des tâches. Enfin, nous tentons d’évaluer les conséquences de ces modalités par le biais du lien entre la discordance institutionnelle et le fonctionnement global et démocratique de la commune. Notre cadre d’analyse est détaillé dans la figure suivante.

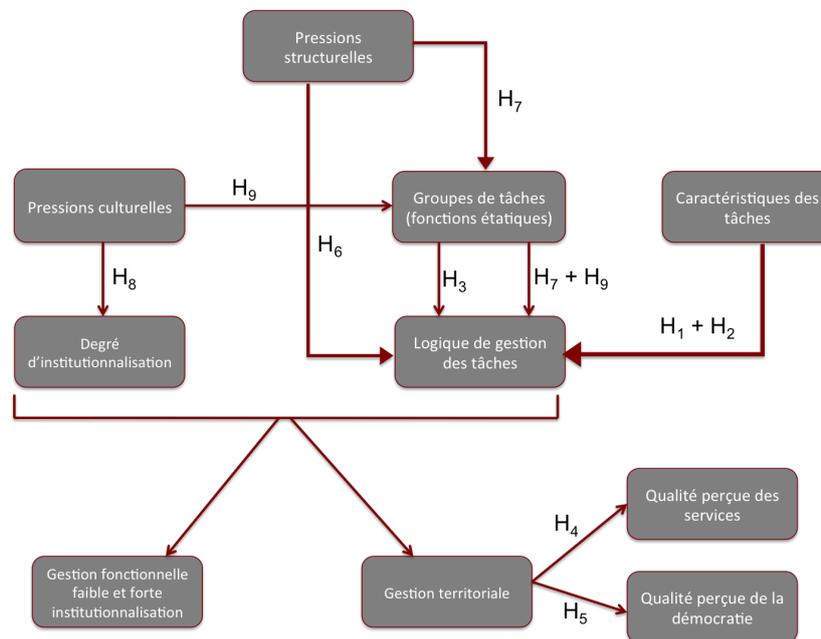


FIGURE 2.3 – Cadre d’analyse

En outre, le tableau 2.6 résume les sous-questions de recherche, les hypothèses associées et les théories mobilisées. L’approche institutionnelle apparaît ici particulièrement adéquate pour aborder les problématiques liées à la gestion des tâches communales. Non seulement, elle permet une abstraction bienvenue à l’heure où les

structures abondent dans la pratique. Mais aussi, elle favorise une vision globale de la problématique, en questionnant l'impact des pressions institutionnelles sur l'approche de la gestion des tâches.⁶⁶ En outre, le constat d'une institutionnalisation toujours plus poussée des entités supra-communales survient dans un contexte où la légitimité de ces institutions est déjà questionnée (Papadopoulos 2007, Swianiewicz/Gendzwill 2018) et où certains s'interrogent sur l'opportunité de consacrer un quatrième niveau institutionnel (Ladner 2013, Kübler/Schwab 2007). Analyser les liens entre la production à l'interne des tâches et la qualité perçue des services et de la démocratie permet d'apporter un écho empirique à ce débat.

Questions de recherche	Hypothèses	Théories
Quelles tâches communales sont les plus touchées par la discordance institutionnelle en Suisse, cas échéant comment l'expliquer?	<p>H_1 Plus les tâches détiennent un caractère marchand, plus elles sont gérées de façon fonctionnelle.</p> <p>H_2 Plus les tâches détiennent un caractère de monopole naturel, plus elles sont gérées de façon territoriale.</p> <p>H_3 Le but poursuivi par la fonction étatique influence les modalités de gestion des tâches.</p>	Néo-institutionnalisme des choix rationnels, théories fonctionnalistes, choix de production des services, théories de la gouvernance
Comment les pressions institutionnelles affectent-elles les modalités de gestion des tâches?	<p>H_6 Les pressions structurelles subies par les communes favorisent une gestion fonctionnelle des tâches.</p> <p>$H_7 + H_9$ L'impact des pressions structurelles, respectivement culturelles, sur la logique de gestion dépend de la tâche, ou du groupe de tâches, en question.</p> <p>H_8 Plus la légitimation d'une commune est ancrée dans une tradition légaliste, plus elle s'orientera vers une forte institutionnalisation de la gestion de ses tâches.</p>	Tradition étatique, légitimité politique, néo-institutionnalisme historique, subsidiarité, autonomie locale
La discordance institutionnelle affecte-t-elle le fonctionnement global et démocratique de la commune?	<p>H_4 Plus les tâches sont gérées à l'interne de la commune, mieux est perçue la qualité des prestations.</p> <p>H_5 Plus les tâches sont gérées à l'interne de la commune, mieux est perçu le fonctionnement de la démocratie locale.</p>	Principes de l'État de droit, théorie démocratique, légitimité, autonomie

TABLE 2.1 – Perspectives de recherche

⁶⁶. En présentant le concept de discordance institutionnelle comme une épée de Damoclès, il s'agit surtout de favoriser une prise de conscience sur les effets possibles à long terme d'une tendance à la gestion fonctionnelle.

Chapitre 3

Contexte de la recherche : les tâches communales en Suisse

La diversité des communes suisses représente un atout pour notre étude. En effet, les différences régionales, cantonales et la diversité institutionnelle sont souvent associées à une plus grande variété de modèles de gestion des tâches (Ladner 2013, Schedler 2003, Steiner 2003, Athias/Wicht 2013, Feld et al. 2011, Soguel/Ladner 2015). De précédentes études ont d'ailleurs démontré que cette diversité institutionnelle peut expliquer des phénomènes aussi variés que l'expérience de la crise financière (Soguel/Ladner 2015), la croissance démographique ou l'urbanisation (Kübler/Schwab 2007).

À ce titre, les communes suisses s'avèrent être un terrain empirique adéquat pour tester et comprendre les développements théoriques de Marks et Hooghe (2001). En effet, Koch démontre que les communes suisses font état d'une coexistence des modèles de gouvernance (Koch 2013). Il explique notamment cela par l'existence de forces paradoxales agissant en Suisse. D'un côté, le fédéralisme des trois échelons politiques destine plutôt les communes à un modèle de type I (commune polyvalente). De l'autre côté, le néo-corporatisme, la petite taille des communes et leur grande proximité avec l'industrie (Ladner 2014) poussent davantage les communes vers un modèle de type II (juridictions fonctionnelles et grande dépendance aux acteurs non-gouvernementaux). Selon la priorité donnée à l'une ou l'autre de ces forces en jeu, chacun des modèles peut y prendre le dessus.

Les communes montrent par ailleurs d'importantes différences de taille, de densité de population et dans leur perception du rôle de l'État. Par exemple, Moor estime que les communes se caractérisent par leur identité économique, selon qu'elles soient à dominante paysanne, urbaine ou ouvrière (Moor 2007, p. 13)¹. La Constitution fédérale exige d'ailleurs de considérer les spécificités « des villes, des agglomérations urbaines et des régions de montagne » (Cst, art. 50 al. 3).

1. Malgré une plus grande mobilité des citoyens, l'appartenance identitaire à la commune semble subsister (Ladner et al. 2013, p. 1).

Ce chapitre est donc consacré à la connaissance des spécificités des communes suisses. À la fin de ce chapitre, nous aurons présenté le cadre politique qui régit l'activité des communes suisses (section 3.1), les différences structurelles que montrent les communes (section 3.2), en particulier en ce qui concerne le type de réformes entreprises (sections 3.2.1 et 3.2.2), ainsi que les tâches dont elles ont la charge (section 3.3). Enfin, nous aurons étudié les disparités culturelles et les effets qu'ont celles-ci sur l'activité communale (section 3.4).

3.1 Le contexte politique

En Suisse, l'existence des communes pré-date celle des cantons. Les communes ont donc toujours été un pilier de la politique suisse. Par comparaison, peu d'autres pays européens attachent autant d'importance à leurs communes (Ladner et al. 2013, p. 1). La commune est en outre l'échelon politique le plus proche des citoyens. Elle se charge par conséquent de nombreux services qui exigent la proximité avec le lieu de vie des citoyens. Parmi celles-ci figurent généralement la mise en place de crèches, la fourniture de l'eau et l'électricité, la sécurité locale et même l'attribution de la citoyenneté. La commune est aussi un échelon central pour l'exercice de la démocratie. Toutes les communes tiennent des élections, même si le recrutement des élus n'est pas toujours aisé pour les petites communes (Ladner 2010, p. 209). En outre, les grands partis très présents aux niveaux cantonal et fédéral n'ont que peu de popularité au niveau communal (Ladner 2010, p. 208). En effet, les candidats sans affiliation partisane ou les alliances sont très présents au niveau communal². Bien que le nombre des exécutifs varie d'une commune à l'autre (généralement de 3 à 7), l'exécutif se base toujours sur la recherche d'un consensus (système de concordance), car plusieurs partis siègent au gouvernement (Ladner 2010, p. 208). En comparaison internationale, cette spécificité est présumée avoir un impact sur l'activité administrative (Ladner 2014, p. 11). En effet, cette cohabitation 'forcée' de plusieurs lignes politiques est tantôt vectrice de blocages et de processus décisionnels compliqués, mais favorise aussi le consensus et la recherche de compromis. Les communes tiennent donc un rôle prépondérant dans l'écosystème politique et jouissent à ce titre d'une importante marge de manœuvre dans la gestion de leurs affaires.

Par ailleurs, plusieurs principes constitutionnels régissent la répartition des tâches. Le principe de subsidiarité (Cst 43a al. 1) exige qu'une tâche ne soit effectuée par l'échelon politique supérieur que lorsque celle-ci excède les possibilités de l'échelon inférieur, ou parce qu'une harmonisation est nécessaire. En outre, le principe d'équivalence fiscale exige que la collectivité qui bénéficie d'une prestation en assume les coûts et les décisions y relatives (Cst 43a al. 2-3) (« qui paye, décide »). En effet, l'idée est que lorsque la même entité décide, paye et bénéficie d'une prestation, celle-ci agira de façon plus économe parce qu'elle assume les conséquences

2. Pour Ladner, cela est dû à une meilleure adéquation des sans-partis aux spécificités locales et aux problèmes concrets des petites communes.

de sa décision (Dafflon 2004, p. 12)³. Enfin, les principes d'équité (Cst 43a al. 4), de rationalité (Cst 43a al. 5) et d'adéquation viennent compléter l'équation. Ces principes sont tirés de l'article constitutionnel reproduit ci-dessous.

Principes applicables lors de l'attribution et de l'accomplissement des tâches étatiques

1. La Confédération n'assume que les tâches qui excèdent les possibilités des cantons ou qui nécessitent une réglementation uniforme par la Confédération.
2. Toute collectivité bénéficiant d'une prestation de l'État prend en charge les coûts de cette prestation.
3. Toute collectivité qui prend en charge les coûts d'une prestation de l'État décide de cette prestation.
4. Les prestations de base doivent être accessibles à tous dans une mesure comparable.
5. Les tâches de l'État doivent être accomplies de manière rationnelle et adéquate.

3.2 Le contexte structurel

En un siècle, la Suisse a connu une baisse drastique du nombre de ses communes. Elle est passée de 3'200 communes au milieu du XIX^{ème} siècle à moins de 2'300 en 2019. Malgré ces grandes restructurations, les communes sont restées de petites entités politiques. Ladner considère d'ailleurs que la petite taille des communes est un élément-clé pour expliquer les institutions suisses en place (Ladner 2002, p. 814). Selon lui, la tradition néocorporatiste, le système de milice et les collaborations intergouvernementales aux différents échelons politiques peuvent être attribués à la taille modeste des communes (Ladner 2013, p. 67). Certaines ont une administration très sommaire, composée parfois d'un seul employé (Ladner 2016, p. 201). Elles sont donc plus petites que la moyenne européenne, qui était de 4'000 habitants en 2006 (Horber-Papazian/Jacot-Descombes 2014, p. 278).

D'après les chiffres de l'OFS, dans les 2'255 communes existantes au début de l'année 2017, le nombre médian est de 1'441 habitants, et la moyenne se situe à 3'653 habitants. La plus petite commune compte 13 habitants, alors que la ville de Zurich en compte 391'346 (source : OFS 2017). Pour autant, seules dix communes comptent plus de 50'000 habitants (Steiner/Kaiser 2017, p. 238). En outre, 40% des communes comptent moins de 1'000 habitants (Steiner/Kaiser 2017, p. 238), tandis que les villes (+ de 10'000 selon la typologie de l'UE - DEGURBA) représentent moins de 7% du total des communes suisses.

En dépit de leur petite taille, les communes suisses disposent de compétences étendues en matière financière et fiscale (Steiner/Kaiser 2017, Ladner 2016, Feld et al. 2011, Ladner/Soguel 2015). En effet, la plupart des communes décident de leur

3. Or, les faits montrent que les contraintes légales et logistiques qui pèsent sur la répartition des tâches s'opposent parfois à l'application de ce principe. Certaines tâches de proximité comme l'école ou l'assistance sociale restent exécutées par les communes, alors même que le canton en contrôle la gestion (Horber-Papazian/Jacot-Descombes 2014, p. 291). D'autres tâches, comme les transports publics, sont régionalisées à un niveau métropolitain où tant les autorités cantonales que communales ont leur mot à dire (Kübler/Schwab 2015, p. 482).

taux d'imposition et assument leurs propres dettes sur les marchés financiers (Feld et al. 2011, p. 62). Toutefois, leurs compétences budgétaires sont circonscrites par la démocratie directe, en ce sens que les communes doivent compter avec la possibilité qu'ont les citoyens de lever un référendum (Feld et al. 2011, p. 62). Enfin, les communes se procurent 70% de leurs recettes par leurs propres moyens (Steiner/Kaiser 2017, p. 238)⁴. De ce fait, « la marge de manœuvre financière des communes, largement tributaire des revenus fiscaux communaux, est centrale, parce qu'elle détermine les tâches nouvelles que les communes peuvent assumer ainsi que leurs investissements » (Horber-Papazian/Jacot-Descombes 2014, p. 282). Historiquement, les communes étaient le niveau gouvernemental qui subissaient le moins de pressions financières (Schedler 2003, p. 327). Cependant, cela n'a pas été le cas des grandes villes. La plupart souffrent en effet depuis toujours d'être des centres d'agglomération, où la formation, les hôpitaux, les soins à domicile ainsi que les services sociaux représentent d'importantes charges financières (Schedler 2003, p. 327). Enfin, les cantons restent tenus de garantir la solvabilité de leurs communes. La plupart d'entre eux ont donc instauré des systèmes de péréquation financière (Schedler 2003, p. 327).

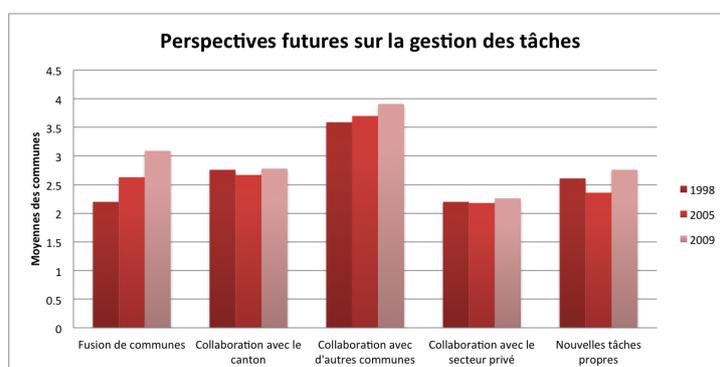
Les cahiers des charges des communes ne reflètent pas toujours leurs capacités structurelles et financières (Ladner 2013, p. 67). En effet, ceux-ci ne tiennent que rarement compte des spécificités communales, ce qui engendre des situations particulièrement difficile pour les petites communes. En proie à des écueils souvent difficiles à surmonter, Ladner constate que les communes ont préféré pallier leur manque de capacité en instaurant des formes coopératives de réalisation des tâches : renforcement de la coopération avec le canton, mais aussi collaboration avec d'autres communes et avec le secteur privé (Ladner 2013, p. 67). Le fait est que l'autonomie communale, ainsi que le principe de subsidiarité, se sont longtemps posés en obstacles à des réformes visant une réorganisation territoriale (fusion) ou une reprise pure et simple des tâches par le canton (Steiner 2003). À ce titre, les spécialistes rappellent que les fusions impliquent de surmonter d'importants obstacles, notamment d'ordre culturel et identitaire (Schedler 2003, p. 191, Silberstein/Soguel 2012). C'est pourquoi, contrairement aux autres États européens, la fusion des communes est restée longtemps absente des programmes de réformes en Suisse (Schedler 2003, p. 330). En revanche, entre 2000 et 2010, 400 communes ont été absorbées par des fusions. En somme, en trente ans, c'est près de 30% des communes suisses qui ont disparu (La Matinale de la RTS, 17 mai 2022⁵). Dans plusieurs cantons, particulièrement ceux de Fribourg, Thurgovie, Glaris, Neuchâtel et Tessin, ont lieu des réorganisations territoriales importantes. Ces fusions sont alors vues comme une opportunité d'améliorer l'efficacité et l'effectivité de la fourniture des services, par l'augmentation de la taille de la commune (Steiner/Kaiser 2017, p. 232).

Le graphique suivant montre l'évolution de l'acceptabilité des différentes ré-

4. Ainsi, en comparaison européenne, la Suisse est l'État avec le moins de transfert de ressources des échelons supérieurs vers les communes

5. Réécouter l'émission et lire le reportage sur <https://www.rts.ch/info/regions/13100847-en-30-ans-le-nombre-de-communes-a-diminue-de-pres-de-30-en-suisse.html>

formes de l’accomplissement des tâches. La question figure à l’identique dans les précédents questionnaires du *monitoring*. Il était demandé aux secrétaires municipaux : « D’ici 10 ans, quel poids sera-t-il accordé aux manières suivantes d’accomplir les tâches dans votre commune (estimation)? ». Les résultats montrent que la fusion est la réforme qui a le plus évolué au cours des décennies. Elle était à peine plus souhaitable que la collaboration avec le secteur privé en 1998, alors qu’elle est en 2009 la deuxième forme la plus envisageable après la collaboration intercommunale. Celle-ci a donc gagné en crédibilité et son acceptabilité a favorablement évolué à mesure des années. La collaboration intercommunale est la forme que les secrétaires communaux jugent la plus souhaitable et cela en tous temps (moyenne de 3.75 sur 5). La collaboration avec le canton (moyenne de 2.76 sur 5), la fusion communale (moyenne de 2.65 sur 5), la prise en charge de nouvelles tâches propres (moyenne de 2.57 sur 5) lui font suite. Enfin, la collaboration avec le secteur privé est la forme que les secrétaires municipaux jugent la moins souhaitable (2.26 sur 5).



La littérature internationale s’accorde sur une distinction dichotomique entre les réformes internes et les réformes externes⁶. Les premières se rapportent aux réformes de la réorganisation des structures, des processus et des instruments (Kuhlmann/Wollmann 2014). Elles touchent à l’organisation de l’administration et visent à améliorer la distribution des responsabilités et des ressources à l’interne de l’administration (Kuhlmann/Wollmann 2014, p. 37). En revanche, les réformes externes concernent les changements opérés au niveau des tâches et des territoires. Elles impliquent généralement des parties *externes* à l’administration, et peuvent se subdiviser en trois variantes : les réformes intergouvernementales (répartition des tâches), les réformes de restructuration territoriale (fusions) et les réformes des relations intersectorielles (collaborations entre communes, avec les secteurs privé et sans but lucratif) (Kuhlmann/Wollmann 2014, p. 38). La présente étude se concentre sur les réformes externes qui visent les changements dans les relations intersectorielles. Cependant, les réformes externes intergouvernementales seront évoquées brièvement dans la section ci-dessous, car elles permettent de circonscrire notre objet d’étude. Car, contrairement aux fusions, les réformes intergouvernementales et celles des relations intersectorielles visent toutes deux spécifiquement des chan-

6. Ces catégories se trouvent notamment dans l’ouvrage de Wollmann et Kuhlmann dédié à la comparaison des administrations publiques (Kuhlmann/Wollmann 2014).

gements dans la réalisation des tâches communales. En outre, ces deux formes de coopération s'organisent - contrairement aux fusions - selon une géométrie variable qui est propre à chaque tâche (Ladner 2013, p. 73). Pour ces raisons, nous choisissons ici de distinguer les réformes externes selon deux axes : les réformes sur l'axe vertical se réfèrent aux changements dans la répartition des tâches avec les niveaux hiérarchiquement supérieurs aux communes (section 3.2.1), tandis que les réformes sur l'axe horizontal (Bouckaert et al. 2018) ont trait aux changements qui interviennent dans la collaboration avec des tiers situés au même « niveau » juridictionnel que la commune, c'est-à-dire d'autres communes ou des entreprises du secteur privé (section 3.2.2). Enfin, les fusions ont été évoquées ci-dessus, de sorte qu'aucune section ne leur est spécifiquement dédiée ci-dessous.

3.2.1 Les réformes verticales de la répartition des tâches entre cantons, communes et Confédération

Dès les années septante, les communes suisses montrent des difficultés à s'acquitter de leurs missions (Schedler 2003, p. 330). Elles doivent composer avec un éventail de plus en plus large de tâches confiées par les échelons supérieurs, tandis que la récession économique du premier choc pétrolier limitent leurs capacités administratives et leurs ressources (Schedler 2003, p. 330). En Suisse comme ailleurs en Europe, les petites communes sont alors sommées de se tourner promptement vers une réorganisation territoriale, vers l'externalisation, ou la coopération intergouvernementale (Hulst et al. 2009, p. 264).

En Suisse, la répartition des tâches entre cantons, communes et Confédération a fait l'objet de nombreuses réformes (Horber-Papazian/Jacot-Descombes 2014). À ce sujet, Schedler note que le manque de capacité des petites communes a conduit, dans les années 1990, de nombreux cantons à reprendre des fonctions jusque-là assumées par les communes. Pour celles-ci, cela a certes résulté en une renonciation à certaines tâches, mais aussi en un gain d'autonomie sur d'autres (Schedler 2003, p. 331)⁷. Avec pour objectif de résoudre le problème de l'enchevêtrement des tâches entre les différents niveaux, la RPT (« Réforme de la Péréquation financière et de la Répartition des Tâches entre la Confédération et les Cantons ») est entrée en vigueur en 2008, après avoir été votée en 2004. En somme, cette réforme visait à désenchevêtrer les compétences et les tâches des différents niveaux, en clarifiant les rôles de chaque niveau institutionnel. Convaincus par ce changement, vingt-deux des vingt-six cantons ont ensuite entrepris des réformes similaires au niveau cantonal en vue d'opérer un désenchevêtrement des tâches avec leurs communes (Horber-Papazian/Jacot-Descombes 2014, p. 291).

7. Ces réformes ont notamment abouti à l'établissement de conventions-programmes. Pour davantage au sujet de cette réforme de la répartition des tâches, se référer à la thèse de Laetitia Mathys, 2018.

3.2.2 Les réformes horizontales : la collaboration intercommunale et intersectorielle

Contrairement à la fusion, les communes suisses témoignent d'une longue tradition de collaborations intercommunales (Ladner 2016). Ces collaborations visent notamment à combler les difficultés des communes en leur permettant de mutualiser leurs ressources. Ces réformes organisationnelles souvent désignées comme des réformes 'horizontales' (Bouckaert et al. 2018) se prêtent généralement bien à la configuration des communes suisses. En effet, celles-ci se trouvent déjà dans un environnement caractérisé à la fois par la compétition (compétition fiscale) et par la collaboration (péréquation financière cantonale). En outre, la Suisse témoigne d'une grande proximité entre l'État et l'industrie (Ladner 2013). Celle-ci se manifeste par exemple par l'implication des secteurs de l'économie concernés dans l'élaboration des lois et dans la régulation du marché (Ladner 2013, p. 23). Qualifiée de « néo-corporatiste », cette approche vise à confier un rôle au secteur privé dans l'activité de l'État et à permettre la satisfaction des besoins par la société civile (dans une application étendue du principe de subsidiarité). Ce lien entre économie et État se vérifie aussi dans la subsistance du système de milice (Ladner 2013, p. 23). En effet, les politiciens de milice partagent généralement leur temps de travail entre mandat politique et emploi rémunéré dans l'économie. En outre, les réformes horizontales, contrairement aux réformes verticales, sont prises à l'initiative des communes. En effet, les coopérations avec le secteur privé et la plupart des collaborations intercommunales sont librement consenties par les communes⁸.

3.3 L'attribution des tâches communales

En principe, la commune se charge de tâches qui lui sont attribuées par le Canton et la Confédération. Mais aussi, elle prend en charge des tâches qu'elle juge utile à sa pérennité et à sa performance. Les tâches communales recouvrent ainsi toutes les activités dont les communes ont besoin pour assurer leur fonctionnement et remplir leurs missions.

Les communes disposent d'une grande marge de manœuvre en ce qui concerne leur propre administration. Pourtant, Grodecki note certaines disparités régionales. Par exemple, les cantons alémaniques fixent habituellement le cadre général de l'organisation municipale et laissent un large pouvoir réglementaire aux communes pour en déterminer les détails (Grodecki 2007, p. 33). Au contraire, les communes romandes doivent généralement composer avec une loi cantonale exhaustive sur l'organisation de l'administration municipale (Grodecki 2007, p. 35). D'autres disparités concernent la composition des autorités communales et leurs compétences, ou encore la forme de l'organe législatif (parlement ou assemblée)⁹. En tout état de

8. Pour autant, la littérature suisse relève que certains cantons se réservent le droit de forcer les communes à collaborer, voire à fusionner (Steiner 2003).

9. Seules quelques exceptions sont à noter, par exemple pour les petites communes du canton de Vaud ou les grandes communes du canton de Fribourg, qui peuvent décider quelle forme elles souhaitent

cause, la plupart des communes peuvent adopter des lois régissant l'organisation de leurs prestations, par exemple en matière de gestion des déchets, de fiscalité, d'utilisation du domaine public, du logement ou de l'aménagement du territoire (Grodecki 2007, p. 41)¹⁰. D'autres tâches qualifiées de « préalables » à l'exécution étatique (CF 2006, p. 7830) entrent aussi dans le champ de compétence des communes. Il s'agit notamment de l'achat des immeubles communaux, de la gestion du parc informatique, de même que les différents départements et dicastères grâce auxquels l'activité communale est organisée (économie, instruction publique, culture, etc.). Les communes détiennent en outre une capacité réglementaire et législative pour les compétences qui leurs sont déléguées, propres et résiduelles, et dans la mesure où ces lois se conforment au droit supérieur (Grodecki 2007, p. 37). En d'autres termes, les communes sont en mesure d'adopter des lois pour organiser leurs prestations. Enfin, la compétence des communes vise aussi l'organisation de la comptabilité et des compétences fiscales qui leur servent à obtenir les recettes fiscales. Toutes ces tâches sont dites préalables à l'activité étatique, puisqu'elles constituent les structures et les processus indispensables à l'exercice de l'activité étatique.

Trois types de tâches concernent les communes. Les compétences déléguées sont celles qui sont attribuées par la législation fédérale ou cantonale, les compétences propres sont celles « dont le droit cantonal, voire fédéral, dresse un cadre général, à charge pour les communes de le remplir » (Grodecki 2007, p. 27). Enfin, les compétences résiduelles sont celles « que la commune décide d'exercer en vertu de son pouvoir d'auto-administration » (Grodecki 2007, p. 27). Nous distinguons donc entre les tâches déléguées, les tâches propres et la compétence générale résiduelle des communes.

3.3.0.1 Les tâches déléguées

Les tâches déléguées sont celles qui sont directement confiées aux communes par le biais d'un mandat de la Confédération ou d'un canton (Steiner/Kaiser 2014, p. 144). Puisqu'elles sont déléguées, ces tâches sont souvent assorties d'un « contrôle renforcé sur leur mise en œuvre » de la part des cantons (Horber-Papazian/Jacot-Descombes 2014, p. 291). Toutefois, des disparités dans la mise en œuvre s'observent entre les grandes et les petites communes. Horber-Papazian et Jacot Descombes relèvent à ce titre que dans certains cantons, les « villes se distinguent puisqu'elles ont souvent conservé des compétences spécifiques déléguées par les cantons, [car elles ont] les structures administratives et les ressources leur permettant de les assumer » (Horber-Papazian/Jacot-Descombes 2014, p. 291). À ce titre, les auteurs concluent à un « fédéralisme asymétrique » (Horber-Papazian/Jacot-Descombes 2014, p. 292) puisque toutes les communes ne sont pas traitées de la même façon dans l'attribution des tâches. Néanmoins, d'autres regrettent au contraire que « les compétences

donner à leur organe législatif, ou encore le canton du Jura, qui est largement moins restrictif sur l'auto-administration des communes (Grodecki 2007, p. 35).

10. En effet, les communes disposent toutes d'une capacité réglementaire et législative pour les compétences dites déléguées ou propres, ce qui leur laisse une large marge de manœuvre, tant qu'elles respectent les droits supérieurs (Grodecki 2007, p. 37).

supplémentaires déléguées aux institutions politiques locales ne tiennent pas toujours compte des moyens de la commune. [...] L'attribution de nouvelles compétences devrait être vue aussi du point de vue de la capacité des communes à plus faibles ressources à réaliser les missions » (Finger/Tornay 2001, p. 13). Comme ces critiques le montrent, la question de l'adéquation de la délégation des tâches et de l'équité entre petites et grandes communes n'est pas résolue, et reste encore un sujet très complexe.

3.3.0.2 Les tâches propres

Les tâches propres se réfèrent aux tâches dans lesquelles la commune dispose d'une importante marge de manœuvre. Ces tâches sont obligatoires, puisque la commune a l'obligation de l'effectuer, mais elle reste libre de décider comment elle souhaite l'effectuer. La commune est par exemple responsable d'en établir le cadre légal, mais également de réguler et de sanctionner son respect. Ce qui est considéré comme tâche propre reste toutefois difficile à circonscrire. Par exemple, Steiner et Kaiser notent que, même si les communes de Zurich sont autonomes en matière de canalisation et d'épuration des eaux, une disposition cantonale en régleme le financement, ce qui limite considérablement leur marge de manœuvre (Steiner/Kaiser 2014, p. 145). Par conséquent, l'existence de prescriptions légales fédérales ou cantonales et la mesure dans lesquelles celles-ci restreignent l'autonomie communale, figurent parmi les critères qui permettent de déterminer s'il s'agit d'une tâche propre ou d'une tâche déléguée (Steiner/Kaiser 2014, p. 145).

3.3.0.3 La compétence générale résiduelle

Les tâches communales peuvent aussi être librement consenties par la commune. C'est-à-dire que les communes font usage de leur compétence générale résiduelle. Cela implique que les communes sont habilitées à agir dans tous les domaines qui ne relèvent pas de la compétence exclusive de la Confédération ou du canton. Les tâches librement consenties participent ainsi à la concurrence entre communes, puisqu'il s'agit souvent de services destinés à améliorer le bien-être de la population et qui proposent davantage que la réalisation des services de base. En dehors de toute prescription légale, les communes peuvent ainsi décider de la construction d'aménagements de loisirs ou prendre des engagements écologiques.

3.4 Le contexte culturel

La Suisse, du fait de sa situation géographique, se situe au carrefour de différentes traditions étatiques. Il est un État de droit de l'Europe continentale, mais qui se divise entre les traditions romano-germanique et romano-francophone (Kuhlmann/Wollmann 2014, p. 11). En effet, du fait des proximités topologiques avec les États voisins, les trois principales régions linguistiques (francophone, germanique

et italophone) présentent d'importantes disparités en termes de culture. Selon Schedler, chaque région linguistique possède ainsi des perceptions différentes du rôle de l'État. Il note que « les réformes prenant place dans la partie romande de la Suisse diffèrent de celles de la partie alémanique » (Schedler 2003, p. 338). Il évoque aussi une plus grande distance entre l'administration et les citoyens dans la culture romande caractérisée par davantage d'« étatisme » et de hiérarchisation de la fonction publique. Il constate alors que les réformes de l'administration visent souvent différents objectifs : celui d'efficacité est mis en avant dans la partie romande, tandis que l'effectivité et le service à l'utilisateur prédominent dans la partie alémanique (Schedler 2003, p. 338). Observant les différences culturelles entre les communes, Grodecki constate également que « les régimes romands sont plus centralisateurs que les régimes alémaniques » (Grodecki 2007, p. 75). La culture joue encore un rôle dans le lien qu'entretiennent les citoyens avec le secteur privé. Dans une récente étude, Athias et Wicht ont quantifié l'influence de la culture sur la probabilité que les communes suisses contractualisent leurs services publics (Athias/Wicht 2014). Les auteurs ont démontré que les communes romandes étaient jusqu'à 50% moins susceptibles de contractualiser leurs services, que leurs homologues alémaniques. Ils attribuent cet écart à la différence de confiance dans le secteur privé des populations des différentes régions. Les populations romandes feraient davantage confiance au secteur public et inversement, les populations germanophones feraient davantage confiance aux entreprises pour la satisfaction de leurs besoins. Également, l'étude sur les agglomérations de Kübler et Schwab met l'accent sur les différences régionales qui s'observent en ce qui concerne l'implication d'acteurs externes dans les services d'assistance aux toxicomanes. Ils relèvent ainsi qu'à Zurich, des organisations sans but lucratif ont autant de poids que les acteurs publics, tandis qu'à Berne, Lucerne et Lugano, aucun acteur du secteur privé n'y est impliqué (Kübler/Schwab 2007, p. 482)¹¹.

Concernant la prédisposition des communes aux réformes, tant Steiner en 2000, que Ladner en 2016 remarquent une plus forte propension des communes germanophones à adopter des réformes de la Nouvelle Gestion publique. En effet, Steiner note que plus de 30% des communes germanophones contre 13% des communes italophones, et moins de 10% des communes francophones les adoptent (Steiner 2000, p. 177). Pour expliquer ces résultats, Ladner envisage que l'appartenance à la région linguistique est un critère décisif dans la prise d'initiative des réformes (Ladner 2016, p. 202).

11. Cependant, ce n'est pas le critère de la langue, communément désigné comme Röstigraben, qui semble faire la différence ici, puisque toutes les régions étudiées - hormis Lugano - sont alémaniques.

La recherche sur les communes suisses a démontré l'existence de différences considérables entre les communes de différentes régions et de différentes tailles. Le contexte politique, de même que le cadre légal cantonal jouent également un rôle dans les choix qu'elles effectuent. En conséquence, leur approche de la gestion des tâches varie d'un contexte communal à l'autre. Enfin, du fait d'une longue tradition néo-corporatiste d'un côté, et de nombreuses réformes dans la répartition des tâches entre cantons et communes de l'autre, le terrain empirique des communes suisses se prête à l'étude des différents types de gouvernance.

Chapitre 4

Démarche de recherche

Nous développons dans ce chapitre la démarche de recherche de notre étude. Cette partie vise à expliciter les choix méthodologiques, ainsi qu'à décrire le traitement et l'agencement des données. En premier lieu, nous détaillons donc notre stratégie de recherche et les trois étapes qui la composent (4.1). En second lieu, nous décrivons le processus ayant abouti à la création de notre base de données, en décrivant notamment l'élaboration et l'administration du questionnaire (4.2.1). Par la suite, nous présentons notre terrain empirique (4.4). Enfin, nous décrivons comment nous avons choisi d'opérationnaliser les modalités de gestion des tâches (4.5). Une synthèse clôt ce chapitre méthodologique (4.6).

4.1 Stratégie de recherche

Notre recherche adopte une approche quantitative séquentielle composée de trois étapes. La première étape poursuit un objectif comparatif. Elle vise à rendre compte des modalités de gestion des tâches communales en Suisse¹. À ce titre, nous donnons d'abord une vue d'ensemble des modalités de gestion à l'échelle nationale. Ensuite, nous comparons les tâches entre elles, afin d'appréhender les caractéristiques propres aux tâches qui peuvent expliquer des différences de traitement. Puis, nous comparons les modalités de gestion pour cinq groupes composés de quatre tâches chacun (pour la procédure suivie, voir la section 4.3). Grâce à cette dimension analytique (groupe de tâches), l'analyse comparative des tâches s'en trouve simplifiée.

La seconde étape prend appui sur la première et propose une analyse hypothético-déductive visant à tester l'influence du contexte communal sur les modalités de gestion des tâches. Cette étape s'intéresse aux variables communales qui influent sur les modalités de gestion. Visant une comparaison à l'échelle nationale, elle étudie l'influence de la région linguistique (germanophone ou francophone) et l'influence de la taille de la population communale. Nous élaborons ainsi un modèle d'analyse

1. Nous avons brièvement décrit ce qui doit être compris par *modalités de gestion* dans l'introduction. Dans la suite de ce chapitre, nous décrivons de façon plus précise les dimensions et indicateurs que recouvrent ce concept, dans les sections 4.4.2 et 4.5.

qui considère d'une part les caractéristiques des tâches (tels que présentés dans la première étape) et d'autre part le contexte institutionnel des communes (taille et langue) pour expliquer les modalités de gestion.

Enfin, la dernière étape de recherche questionne l'impact des modalités de gestion des tâches sur le fonctionnement global et démocratique de la commune. Cette étape vise donc à évaluer les changements intervenus dans le fonctionnement démocratique et la qualité des services qui peuvent être attribués à différentes modalités de gestion.

La démarche de notre recherche s'inscrit en outre dans une approche post-positiviste. Elle se base sur l'approche positiviste, car elle adopte une approche déductive fondée sur des hypothèses déterminées par la théorie et la littérature empirique existante. En effet, elle cherche à collecter des mesures objectives de l'activité communale. Le post-positivisme se distingue cependant du *positivisme*, car il n'aspire pas à ce que ses conclusions soient généralisables dans tous les contextes. En effet, l'approche *post*-positiviste insiste sur le fait que les conclusions s'insèrent dans un contexte particulier et ne doivent être extrapolées à d'autres contextes (d'autres États européens par exemple) qu'avec de grandes précautions.

4.2 Base de données

Cette section fait état de la base de données utilisée pour notre recherche. Celle-ci se base sur une enquête par questionnaire, dont sont ici décrits l'élaboration (section 4.2.1) et l'administration (section 4.2.2). Nous décrivons ensuite la nature des données (section 4.2.3) et la représentativité de l'échantillon (section 4.2.4).

4.2.1 But et élaboration du questionnaire

Cette recherche s'insère dans le cadre d'un projet FNS portant sur le fonctionnement des communes². Ce projet a pour but de mener un *monitoring* des communes suisses. Ainsi depuis 1988, cinq questionnaires ont été envoyés à toutes les communes suisses (1988, 1994, 1998, 2005, 2009). Le questionnaire 2017 est donc la sixième enquête effectuée auprès des secrétaires municipaux depuis le début du *monitoring*³. Puisque l'objectif est de couvrir tout le territoire suisse ainsi qu'un grand nombre de paramètres, l'enquête par questionnaire s'est révélée être la méthode de récolte des données la plus adaptée à la conduite d'un tel *monitoring*. En effet, celle-ci permet d'effectuer des mesures standardisées à une large échelle, et d'inclure un grand nombre d'unités et de variables.

2. Celui-ci est porté par les Professeurs Andreas Ladner et Reto Steiner dans le cadre de leurs postes professoraux aux Universités de Lausanne et de Berne. Les questionnaires ont aussi obtenu le soutien de l'Association des Communes Suisses.

3. Voir à ce titre dans la section 3, un graphique faisant état de l'évolution des discours au cours des quatre précédents questionnaires.

Le questionnaire est adressé au secrétaire municipal. Comme plus haute fonction hiérarchique à l'échelle communale, le secrétaire municipal dispose d'une vue d'ensemble sur l'administration communale et son fonctionnement⁴. Et contrairement à d'autres postes administratifs, cette fonction se retrouve dans toutes les communes. En effet, dans certaines communes où la population ne dépasse pas 20 personnes, le secrétaire municipal est le seul et unique employé de la commune (Ladner 2016, p. 201). Comme il n'est pas élu, le secrétaire municipal est également à l'abri de la pression électorale (Ladner 2016). Le choix du secrétaire municipal comme répondant s'explique donc par sa vision d'ensemble sur les affaires communales et sa présence incontestée et continue au sein de l'administration communale. En effet, la présence du secrétaire municipal n'est conditionnée à aucun renouvellement de mandat⁵.

Le questionnaire permet de prendre connaissance des problèmes que rencontrent les communes, de l'évolution et de l'état de leurs finances communales, des instruments de gestion qu'elles utilisent et des modalités de gestion des tâches. Il aborde aussi la fusion communale, la relation avec le canton et la composition partisane de l'exécutif communal. Enfin, il s'intéresse au fonctionnement des institutions démocratiques, à l'organisation communale et à sa performance. Il permet ainsi de dresser un tableau de l'état de la commune, de son fonctionnement, ainsi que des opportunités et limites auxquelles elle fait face. Il vise donc à donner une vision d'ensemble, bien que non-exhaustive, de l'activité communale.

Les questions figurant dans le questionnaire recouvrent un large panel de connaissances au sujet des communes suisses. Elles se veulent en outre investiguer les particularités du fédéralisme suisse : elles interrogent les différences entre les communes et cherchent à les identifier et à les expliquer.

Dans notre recherche, nous nous appuyons sur une question centrale (la question 12) pour faire état des modalités de gestion, mais également sur quatre autres questions (question 29 à 32) pour faire état du fonctionnement global et démocratique de la commune. Ces cinq questions sont décrites ci-dessous.

4.2.1.1 Question 12

La question centrale à notre recherche (Question 12) a déjà été posée dans des formes comparables à quatre reprises : en 1994 (question 13), 1998 (question 24),

4. Le terme de « commune » fait référence tant aux autorités communales, ou Municipalité, qu'à l'administration communale. Cependant, même si la Municipalité, en tant que collège d'élus municipaux, est parfois abordée dans le questionnaire, son rôle est périphérique à celui de l'administration communale. C'est bien les administrations communales, lesquelles s'expriment par le biais de leur secrétaire municipal, qui figurent au cœur de ce questionnaire.

5. Le questionnaire comprend des questions relatives au profil socio-professionnel du secrétaire municipal. Ces réponses garantissent de pouvoir contrôler l'interférence de paramètres personnels (durée de fonction, âge, niveau d'éducation), pertinentes pour certaines appréciations.

2005 (question 13) et 2009 (question 10)⁶. Cependant, les valeurs de réponse ont été significativement modifiées entre le questionnaire 2009 et celui de 2017, de sorte qu'il n'est pas possible de proposer une approche longitudinale des réponses à cette question⁷. Dans sa forme actuelle, la question 12 élargit ses investigations en opposant la réalisation à l'interne à la collaboration intercommunale (3 formes) et à la coopération avec le secteur privé. Cette modification répond notamment à la nécessité de considérer l'implication de prestataires privés, les différentes modalités de collaboration et aussi l'importance conférée à la fourniture publique.

En revanche, la liste des tâches a peu varié. Elle inclut 32 tâches depuis la version 1998 (mais seulement 17 tâches en 1994). Celles-ci sont, à deux exceptions près, les mêmes tâches que dans la version de 2017. La liste des tâches a fait l'objet de nombreuses études empiriques conduites précédemment par les auteurs du questionnaire (Steiner/Kaiser 2014, Ladner et al. 2013). Ceux-ci ont abouti à la conclusion que les domaines suivants recouvraient « les tâches le plus souvent assumées par les communes : la formation, la santé et le domaine social, l'approvisionnement et l'évacuation, la circulation, la construction, l'organisation interne, les finances, la police locale et la citoyenneté » (Steiner/Kaiser 2014, p. 145). Par ailleurs, la liste des tâches fait écho à la liste des fonctions communales issues de la classification fonctionnelle du plan comptable harmonisé pour les cantons et les communes (MCH2), qui sert chaque année à analyser la structure des finances communales et les dépenses communales par fonction. Dans cette classification, les dépenses communales sont distinguées en dix fonctions : la formation ; la culture, le sport et les loisirs, l'église ; la santé ; la sécurité sociale ; le trafic et les télécommunications ; la protection de l'environnement et l'aménagement du territoire ; l'économie publique ; l'ordre et la sécurité publique, défense ; l'administration générale ; les finances et impôts⁸. Aussi, les trente-deux tâches recouvrent différents composants de ces dix fonctions, et en ajoutent d'autres qui sont issues de la connaissance empirique des auteurs. Ces éléments garantissent la fiabilité et la compréhension de la liste des tâches⁹.

La question 12 est formulée comme suit :

Accomplissez-vous ces tâches à l'interne, en collaboration intercommunale (CIC), ou avec des prestataires privés ?

6. Tous les questionnaires du *monitoring* se trouvent en libre accès sur le site www.andreasladner.ch

7. Dans la version 2009 et précédentes, le questionnaire demande aux communes : « Quelles tâches accomplissez vous en collaboration avec d'autres communes, depuis quand et sous quelles formes ? » (question 10), en proposant notamment comme éléments de réponse : + de 5 ans ou - de 5 ans.

8. Source : Finances publiques suisses, Administration fédérale des finances.

9. Pour ces raisons, et compte tenu de l'ancienneté du questionnaire et de la répétition des questions, l'équipe de recherche n'a pas jugé nécessaire de réaliser un pré-test.

	À l'interne (propre production)	CIC			collaboration avec prestataires privés	pas une tâche communale et/ou ne concerne pas la commune
		contrat	personnes morales de droit public	personnes morales de droit privé		
Aide et assistance aux personnes âgées	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Emploi des jeunes	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Petite enfance	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Aide et assistance aux chômeurs	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Homes et établissements médico-sociaux (EMS)	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Aide sociale	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Assistance aux demandeurs d'asile	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Assistance aux toxicomanes	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Intégration des étrangers	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
CMS / Spitex	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Ecoles	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Culture	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Sport / infrastructures sportives	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Octroi de permis de construire	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Aménagement du territoire et plans de zones	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Protection du paysage et des sites	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Travaux publics	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Transports publics	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Transports individuels (construction de routes, mesures de modération du trafic)	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Promotion économique	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Approvisionnement en eau	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Epuration des eaux / canalisations	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Gestion des déchets	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Approvisionnement en énergie	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Protection de l'environnement	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Service du feu	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Police communale	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Administration communale : dans l'ensemble	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Administration communale : informatique	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Administration communale : finances	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Administration communale : contrôle des habitants	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Autorités communales	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

FIGURE 4.1 – Question 12 dans le questionnaire adressé aux secrétaires municipaux

La question 12 comprend par ailleurs une consigne pour aider le répondant dans sa compréhension de la question :

Explications : on entend par personnes juridiques de droit public les syndicats de communes (associations de communes), les fondations et établissements autonomes de droit public, ainsi que les conférences régionales. On entend par personnes juridiques de droit privé les associations, coopératives, fondations de droit privé et sociétés anonymes.

Ces instructions permettent de garantir que les différentes formes proposées comme modes de réalisation des tâches sont comprises de façon uniforme par les répondants. Par exemple, elles permettent d'éviter la confusion entre une entreprise intercommunale régie par le droit public et celle régie par les règles du marché. Les termes de la question 12 sont ainsi clairement délimités et neutres dans leur formulation. Les catégories de réponses sont en outre aussi exhaustives que possible. Les variables sont, autant en ce qui concerne les tâches indiquées que les formes d'accomplissement, précises mais mutuellement exclusives. Chacun des items de la question 12 (tâches) ne peut accepter qu'une seule réponse (forme d'accomplissement). Ces aspects garantissent la validité interne de la question 12.

4.2.1.2 Questions 29, 30, 31 et 32

En parallèle de la question 12 qui constitue le cœur de notre étude, quatre questions sont mobilisées pour apporter des réponses aux questionnements de notre étude. En effet, la troisième phase vise à évaluer l'impact des modalités de gestion des tâches sur le fonctionnement global et démocratique de la commune. À ce titre, quatre questions interrogent les secrétaires municipaux sur leur appréciation de la qualité des services et des infrastructures d'un côté, du fonctionnement de la démocratie de l'autre. Cette question se base donc sur la perception du secrétaire municipal. Celui-ci détient justement un rôle pivot, hors de toute pression électorale et dont la position lui donne une vision d'ensemble sur l'administration de la commune. Enfin, du fait de l'organisation des secrétaires municipaux en associations professionnelles au niveau cantonal, ceux-ci disposent d'espaces de discussion avec leurs pairs et sont les mieux positionnés pour effectuer des comparaisons inter-communales. De par ces éléments, il a été jugé que ceux-ci détiennent, au sein d'une commune, le rôle le plus adéquat pour apprécier le plus objectivement possible la situation d'une commune¹⁰.

Les questions 29 et 30 du Questionnaire demandent ainsi aux secrétaires municipaux :

- *À quel point êtes-vous satisfait de manière générale du fonctionnement de la démocratie dans votre commune ?*
- *Comment jugez-vous de manière générale l'intérêt de votre population pour la politique communale ?*

Pour ces deux questions, une échelle de 1 à 7 allant de *très faible intérêt* à *très fort intérêt* (30), respectivement *totalemment insatisfait* à *tout à fait satisfait* (31) est

¹⁰. Davantage sur le biais engendré par cette question dans le chapitre 7.

proposée.

Les questions 31 et 32 du Questionnaire demandent aux secrétaires municipaux :

- *Comment jugez-vous l'offre de prestations de votre commune en comparaison de celle de communes de taille comparable ?*
- *Comment jugez-vous l'infrastructure de votre commune en comparaison de celle de communes de taille comparable ?*

Pour ces deux questions, une échelle de 1 à 10 allant de *très mauvaise* à *très satisfaisante* est proposée.

4.2.2 Administration du questionnaire

Le questionnaire a été envoyé aux secrétaires municipaux par voie postale. Toutefois, la possibilité d'y répondre en ligne via un formulaire Qualtrics a été proposée, notamment car la réponse en ligne facilite le traitement des données. Le questionnaire comprend 20 pages et 66 questions. Il a été envoyé le 1er janvier 2017 et un premier délai de réponse a été fixé au 20 janvier 2017. Pour chacune des trois versions linguistiques, un numéro de téléphone et des horaires ont été indiqués pour poser des questions auprès d'une personne de contact. Une seule adresse email a centralisé toutes les questions posées par écrit. La première page propose aussi aux secrétaires de fournir leurs coordonnées afin de pouvoir être contactés et obtenir un rapport sur les résultats. Le questionnaire est accompagné d'une lettre introductive, qui précise le but et l'encadrement du questionnaire par l'Université de Lausanne et le *Kompetenzzentrum für Public Management* de l'Université de Berne. Elle rappelle que la dernière enquête de ce type a eu lieu il y a sept ans. Cette lettre mentionne également le soutien de l'Association des Communes suisses.

Dans la première période de réponse au questionnaire, de nombreuses questions sont parvenues par email et par téléphone aux deux instituts. En cause, un grand nombre de communes ne se sentaient pas concernées par certaines problématiques abordées. Notamment, les problèmes de toxicomanie ne concernaient que peu les petites communes et les problèmes de recrutement des politiciens ne concernent que peu les grandes villes¹¹.

Un premier rappel a été envoyé par email à toutes les communes n'ayant pas rempli le questionnaire le 31 janvier, fixant un prochain délai au 20 février 2017. Dans le rappel, nous avons précisé que les données seraient traitées de façon anonyme et agrégée uniquement. À ce stade, environ la moitié des communes avait déjà

11. L'équipe de recherche a également dû faire face à une mobilisation d'une Association cantonale des secrétaires municipaux à l'encontre du questionnaire. En l'espèce, l'un d'entre eux a déploré la connotation qu'il jugeait trop politique de certaines questions. L'équipe de recherche a dû préciser ses motivations et a assuré le traitement anonyme des données. Elle a notamment précisé que le questionnaire demandait aux secrétaires municipaux d'évaluer *le plus objectivement possible* la pratique administrative, c'est pourquoi les questions litigieuses comprenaient la mention « en comparaison d'autres communes de type similaire ». À la suite de cette discussion, les doutes ont été dissipés et une recommandation de réponse au questionnaire a été transmise à tous les membres de l'Association.

répondu. Enfin, un second rappel a été envoyé à 650 communes par voie postale en date du 22 février 2017, fixant un délai au 10 mars 2017. Quelques questionnaires sont parvenus après cette date et ont pu être intégrés aux analyses.

4.2.3 Nature des données

Les réponses au questionnaire ont été officiellement closes au 25 avril 2017, soit près de 4 mois après l'envoi. Sur les 2'255 communes suisses existantes au moment de l'envoi¹², 1'788 communes ont répondu, ce qui place le taux de réponse à 82.8%. Nous pouvons donc compter sur un nombre d'observations très élevé et une bonne représentativité des sujets de recherche (cf. section 4.2.4).

La plupart des données utilisées dans notre étude sont de source primaire et sont directement tirées du questionnaire. Toutefois, une partie d'entre elles sont secondaires, puisqu'elles sont issues de l'Office fédéral de la statistique. Sur la base du numéro de BFS attribué à chaque commune, nous avons pu faire une triangulation des données du questionnaire avec celles de l'OFS. Cela a par exemple permis d'obtenir des données sur le nombre exact d'habitants d'une commune, son profil urbanistique ou encore le nombre de propriétaires fonciers situés sur la commune. La totalité des données sont ensuite compilées dans un même fichier à l'aide de l'outil statistique SPSS. Cette base de données se trouve en libre accès sur le site internet du Professeur Ladner (www.andreasladner.ch).

4.2.4 Représentativité de l'échantillon

Il s'avère très difficile de rassembler un échantillon représentatif des communes suisses, tant leurs caractéristiques sont nombreuses. De plus, de nombreux chercheurs utilisent les données de ce questionnaire et chaque recherche pose des questions très différentes : Il aurait ainsi été quasi-impossible de trouver un échantillon qui soit représentatif pour toutes les problématiques de recherche qui découlent du questionnaire. Par conséquent, le choix a été fait d'envoyer le questionnaire à toutes les communes suisses et de considérer l'échantillon sur la base des réponses reçues. C'est pourquoi nous évaluons, a posteriori et pour les besoins de notre problématique, la représentativité de l'échantillon des communes en confrontant le profil des communes répondantes avec la population-mère de l'étude.

Si un taux de près de 83% de réponses constitue a priori un modèle fiable, des biais ne sauraient être d'emblée exclus. Le tableau ci-dessous présente donc la population-mère des communes suisses, c'est-à-dire l'état de l'ensemble des communes suisses. Nous analysons cette échantillon au regard de nos principales variables indépendantes, que sont la taille de la population et la région linguistique.

Le tableau 4.1 permet donc d'évaluer la représentativité de l'échantillon. Celui-ci confronte les données (population-mère) de l'OFS et le numéro BFS des communes

12. Certaines communes ont fusionné entre temps, et donc légalement disparues.

ayant répondu au questionnaire (échantillon) afin de les comparer, au regard de la taille de la population communale. Il montre à ce titre des pourcentages très similaires entre la population-mère et l'échantillon obtenu. En effet, aucun groupe de communes ne montre plus d'un point d'écart avec la représentation idéale de la population-mère. Nous pouvons donc conclure à une bonne représentativité de l'échantillon sur le plan de la taille de la population des communes et donc à l'opportunité d'extrapoler les résultats aux communes suisses dans leur ensemble.

Nombre d'habitants	Population-mère		Échantillon	
	N	Pourcentage	N	Pourcentage
0-249	160	7,1	117	6,3
250-499	258	11,4	205	11,0
500-999	431	19,1	354	19,0
1'000-1'999	486	21,6	412	22,1
2'000-4'999	548	24,3	466	24,9
5'000-9'999	223	9,9	192	10,3
10'000-19'999	105	4,7	83	4,4
20'000 +	44	2,0	39	2,1
Total	2255	100,0	1868	100,0

TABLE 4.1 – Structure des communes par taille de la population. Nmin= 13, Nmax= 391'359. Source : Office fédéral de la statistique au 1er janvier 2017 & Questionnaire auprès des secrétaires municipaux, 2017.

Le tableau 4.2 compare ensuite la population-mère et notre échantillon de répondants sur la base de la représentation linguistique. Celui-ci confronte les données de l'OFS et les questionnaires reçus. Nous voyons dans ce tableau davantage d'écart entre la population-mère et l'échantillon que précédemment. Dans notre échantillon, les communes germanophones sont légèrement sur-représentées. Les communes réto-romanche ont cependant aussi reçu un questionnaire en allemand, donc ce pourcentage est intégré à celui des communes germanophones. Dès lors que ce correctif est précisé, la représentativité de l'échantillon devient bonne puisqu'il n'y a pas de plus d'un point d'écart entre population-mère et échantillon. Sur le plan de la région linguistique également, la représentativité et la possibilité de généraliser les résultats à l'échelle des communes suisses est acceptable.

Région linguistique	Population-mère		Échantillon	
	N	Pourcentage	N	Pourcentage
Germanophone	1438	63,8	1227	65,7
Francophone	650	28,8	527	28,2
Italophone	145	6,4	114	6,1
Réto-romanche	22	1,0		
Total	2255	100,0	1868	100,0

TABLE 4.2 – Représentativité des communes de différentes régions linguistiques. Source : Office fédéral de la statistique au 1er janvier 2017 & Questionnaire auprès des secrétaires municipaux, 2017

Nous pouvons donc conclure, en ce qui concerne les principales variables indépendantes analysées, que l'échantillon obtenu de manière aléatoire est suffisamment représentatif et témoigne d'une bonne validité externe.

4.3 Techniques d'analyse

Nous décrivons ici les différentes techniques d'analyse utilisées selon l'étape de recherche. Les techniques d'analyses sont ici brièvement décrites, car leur présentation plus complète intervient au début de chaque section empirique concernée.

La première étape de recherche est une analyse comparative. Elle réalise à ce titre des histogrammes pour montrer la distribution de fréquences. Elle se base sur des tableaux croisés pour permettre la comparaison des tâches et des modalités de gestion. En outre, elle réalise également une étude de corrélations grâce à une analyse factorielle. Chaque facteur identifié dans l'analyse factorielle fait l'objet d'une analyse de distribution des fréquences (histogrammes). Ces histogrammes permettent de comparer les modalités de gestion pour chaque facteur considéré.

La deuxième étape s'appuie en premier lieu sur des analyses bivariées pour mesurer les relations entre nos deux éléments du contexte communal et les modalités de gestion. Par la suite, nous réalisons des régressions linéaires pour comprendre comment le contexte communal affecte les modalités de gestion des tâches, et comparer à ce titre la totalité du portefeuille des tâches et les facteurs (groupes de tâches) identifiés dans la première étape.

Enfin, la dernière étape réalise des régressions multivariées afin de comparer l'effet des modalités de gestion sur la qualité (perçue) des prestations, des infrastructures et la qualité de la démocratie.

4.4 Le terrain empirique

Nous présentons à présent le terrain empirique sur lequel s'appuie notre étude. Il s'agit d'abord de présenter les tâches communales (section 4.4.1) comme unités d'analyse. Puis, de considérer les formes d'accomplissement (section 4.4.2) comme critères de distinction¹³.

4.4.1 Les tâches communales

La question 12 du questionnaire 2017 permet de donner une vue d'ensemble sur les tâches communales qui composent le cahier des charges communal¹⁴. Cette liste recouvrent notamment les tâches liées aux infrastructures publiques, à la gestion du territoire, les services sociaux, la sécurité publique et les services administratifs de la commune. Le questionnaire propose ainsi une large palette de tâches généralement confiées aux communes. Certaines des infrastructures concernent les utilités publiques (eaux, énergie, déchets, transports publics). D'autres concernent l'utilisation du territoire communal (routes, transports, territoire, environnement)¹⁵. L'activité administrative comprend toutes les activités faites au sein de l'administration et qui servent notamment l'organisation interne de la commune. Il s'agit des finances, du contrôle des habitants, de l'exécutif communal, de l'informatique et de l'administration dans son ensemble. Les services sociaux peuvent se distinguer entre ceux qui sont partiellement financés par les usagers (petite enfance, soins à domicile, EMS), et ceux qui sont entièrement subventionnés (demandeurs d'asile, chômage). Enfin, y figurent également certaines tâches relatives à la sécurité (police, feu), à la promotion économique, aux loisirs (culture, sports) et à la formation (écoles).

Le tableau 4.3 permet de faire la lumière sur les différences qui subsistent en matière de prise en charge des tâches. Ce tableau montre en effet que toutes les tâches ne figurent pas dans tous les cahiers des charges¹⁶. Ce tableau permet de faire état de la compétence communale, ou non, sur les différentes tâches du questionnaire.

13. Cette partie permet de donner un aperçu détaillé des éléments qui composent le terrain empirique, mais ne développe pas l'assise théorique des variables. Pour l'approche théorique, nous renvoyons le lecteur au chapitre correspondant (2).

14. En dépit de taux de réponse importants et de la bonne représentativité de l'échantillon, il faut souligner que le nombre d'observations valides pour la question 12 varie de 1'300 à 1'750. Nous en déduisons que plusieurs centaines de communes ont été dans l'incapacité d'indiquer le statut de certaines tâches. Ceci pourrait s'expliquer par la difficulté, dans les villes, d'avoir une connaissance précise de l'ensemble des modalités de gestion de toutes les tâches.

15. Ces tâches ont la particularité d'être soumises à des contraintes législatives fédérales et cantonales fortes (Loi sur l'aménagement du territoire, revêtement des routes, immobilier, etc.).

16. Les valeurs de la question 12 nous permettent en effet de distinguer qu'une tâche « n'est pas une tâche communale ou ne concerne pas la commune ».

Pourcentage de communes concernées par la tâche	Tâches
Plus de 99%	Informatique Comptabilité communale Administration en général Autorités exécutives
Plus de 95%	Gestion des déchets Contrôle de la population Canalisation et épuration des eaux Service du feu Planification des zones Octroi des autorisations de construire Approvisionnement en eau Travaux publics
Plus de 80%	Transports individuels (routes, traffic) Ecole Culture Assistance sociale Sport / infrastructures sportives Protection des sites et paysages Protection de l'environnement Police municipale Accueil de la petite enfance Assistance aux personnes âgées
Plus de 60%	Approvisionnement en énergie Spitex - soins à domicile Etablissements médico-sociaux Transports publics Travail des jeunes Promotion économique Intégration des étrangers
Plus de 30%	Assistance aux demandeurs d'asile Assistance aux chômeurs Assistance aux toxicomanes

TABLE 4.3 – Tâches et services classées selon le pourcentage de communes qui affirment être compétentes et/ou concernées par cette tâche (valeurs 1 à 5 de la question 12, valeur 6 exclue). Source : Questionnaire auprès des secrétaires municipaux, 2017.

De façon générale, nous notons donc que les communes s'impliquent dans une grande partie des tâches figurant dans le questionnaire. En cela, ce constat permet de confirmer que la liste des tâches soumises aux secrétaires municipaux reflète

bien les missions généralement accomplies par les communes suisses. En effet, seules trois tâches figurent dans le bas du tableau (entre 30 et 60% des communes), c'est-à-dire moins de 10% du total des tâches (32). Ce tableau montre en outre que les tâches sociales largement subventionnées sont les moins prises en charge par les communes (plus de 30% des communes). À l'inverse, les tâches d'administration et de gestion du territoire sont prises en charge par une très large majorité des communes (plus de 95%).

L'administration communale, de même que la gestion du territoire communal, sont parmi les tâches les plus souvent prises en charge. En outre, plus de 95% des communes prennent en charge les infrastructures liées à l'eau¹⁷, caractérisant peut-être le caractère universel de l'accès à l'eau potable. À l'inverse, les tâches relatives au filet de sécurité sociale et aux moyens d'insertion des populations marginalisées ne font partie des attributions communales que dans une minorité de communes. La raison pour laquelle ces tâches sont souvent exclues du cahier des charges communales pourrait soit s'expliquer par leur reprise en mains du canton, ou par le fait que les communes ne soient pas affectées par ces problématiques (Haus/Ladner 2021).

4.4.2 Les formes d'accomplissement des tâches communales

Le questionnaire propose six options correspondant à six moyens par lesquels le service/la tâche peut être fournie. Dans le premier cas, la commune conserve son autonomie complète quant à l'exécution de la tâche (production à l'interne). Dans la dernière option, la commune indique que la tâche ou le service ne la concerne pas (pas de compétence *de facto*) (1) ou bien que la tâche n'est pas de compétence communale (pas de compétence *de jure*) (2). Dans ce cas, il faut comprendre que cette tâche a été récupérée par le canton, et donc que la commune n'a plus la possibilité de décider comment elle souhaite l'accomplir. En somme, ces deux cas de figure recouvrent tous les cas où la commune n'a pas eu l'opportunité de se prononcer sur la forme d'accomplissement de la tâche.

Les quatre autres valeurs intermédiaires concernent les cas où les communes choisissent de sortir l'exécution de la tâche de la sphère de compétence purement interne à la commune. Ces options recouvrent les cas où la tâche est déléguée à une autre commune par un contrat administratif (valeur 2), celui où la tâche est réalisée par une personne morale intercommunale (publique 3 ou privée 4) et celui où la tâche est déléguée à une entreprise privée (valeur 5)¹⁸.

17. Il semblerait que cela s'explique par l'attribution historique des communes en matière d'approvisionnement en eau. En effet, la gestion de l'eau a occupé les communes dès le 12^e siècle. Celle-ci a d'ailleurs été l'une des premières tâches prises en charge par les villes suisses, Berne et Zurich en tête. Les dispositifs modernes d'approvisionnement et d'évacuation des eaux n'ont toutefois fait leur apparition qu'au cours du 19^e siècle. L'article précise encore qu'au 19^e siècle, la Suisse a débattu de l'opportunité de confier la gestion du réseau hydraulique à des entreprises privées. L'option publique l'avait alors emporté. <https://www.swissinfo.ch/fr/e/l-eau-au-coeur-de-l-histoire-suisse/3214222>

18. Plus de précisions sur la distinction entre PM de droit public et PM de droit privé dans la section 4.2.1.1.

Nous comparons ci-dessous la moyenne générale du recours aux différents modes d'accomplissement des tâches. La moyenne de production interne pour la totalité des tâches est de 48.6% des communes, ce qui en fait le mode le plus usité par les communes suisses. S'en suit l'absence de compétence communale (15.9%), puis la création d'entités juridiques de droit public (14.2%).

	Production à l'interne	CIC - par contrat	CIC - PM de droit public	CIC - PM de droit privé	Coopération avec des privés	Pas une tâche communale
Moyennes	48.6%	9%	14.2%	4.9%	7.4%	15.9%

TABLE 4.4 – Répartition des différents modes d'organisation des tâches. Source : Questionnaire auprès des secrétaires municipaux 2017.

L'analyse des données relatives à la question 12 implique la prise en compte d'un nombre très important d'observations. En effet, le nombre d'observations résulte de l'équation suivante :

$$N_{communes} \times N_{Taches}$$

Sans prendre en compte les variations dues aux différences entre les items (qui ne comptent pas tous le même nombre de réponses), cela conduit à près de 56'000 observations.

La grande richesse des données exige cependant de les agréger. Cette agrégation permet en effet de tirer parti de cette richesse et de les simplifier, tout en proposant des réponses adaptées à nos questionnements de recherche. C'est pourquoi la section suivante est dédiée à l'opérationnalisation des ces variables.

4.5 Opérationnalisation des variables

Cette section vise à démontrer l'adéquation des mesures de notre questionnaire aux concepts présentés dans la partie théorique. Pour ce faire, elle trace des liens entre la théorie et les indicateurs émanant de notre questionnaire auprès des secrétaires municipaux. En premier, nous explicitons le lien entre les concepts de Marks et Hooghe (2001) et les modes d'accomplissement des tâches. En second, nous précisons le lien entre les pressions institutionnelles et les variables du contexte communal que sont la taille de la population et la région linguistique, ainsi que celle des variables de contrôle. Enfin, nous clarifions le lien entre le fonctionnement global et démocratique et nos indicateurs de qualité des services et de performance démocratique.

4.5.1 La logique guidant la gestion des tâches

Pour analyser les modalités de gestion des tâches, nous nous référons à deux dimensions. Notre première dimension s'intéresse à la logique institutionnelle qui sous-tend l'organisation des tâches (Wollmann 2010)¹⁹. Là, nous mesurons la propension des communes à recourir à une logique fonctionnelle ou à une logique territoriale.

Notre modèle d'analyse s'insère en cela dans l'approche envisagée par Marks et Hooghe (2001). Ces auteurs étudient la propension d'une commune à adhérer à un certain idéal-type de gouvernance. Le premier idéal-type de gouvernance s'oriente vers le caractère territorial et polyvalent de la commune. En revanche, le second idéal-type met l'emphasis sur le caractère fonctionnel et le chevauchement des juridictions sur un même territoire. Selon Wollmann, le fonctionnement du type I constitue le Gouvernement dans son sens strict, tandis que le fonctionnement du type II se réfère à la notion de Gouvernance (Wollmann 2010, p. 265).

Nous cherchons donc à appréhender la gestion des tâches communales sous cet angle. En d'autres termes, nous cherchons à savoir si les modalités de gestion des tâches sont définies par les limites territoriales de la commune, ou au contraire tendent vers un optimum fonctionnel. Cette approche nécessite de définir quels sont les modalités de gestion des tâches qui révèlent la tendance d'une commune à s'orienter vers l'un ou l'autre des types de gouvernance. L'objectif a donc consisté à agréger les valeurs de la question 12 pour faire émerger des indicateurs aptes à répondre à cette question.

En premier lieu, nous cherchons à identifier les cas de gestion fonctionnelle. Nous appelons *gestion fonctionnelle* tous les modes de gestion qui s'organisent selon la fonction à remplir, et non selon la délimitation territoriale de la commune. Le territoire d'une commune constitue le cadre traditionnel dans lequel les institutions communales prennent place. La compétence générale et les prérogatives des élus municipaux sont en effet délimitées par les frontières des communes. Les frontières territoriales délimitent en outre l'application du droit (communal et cantonal), le recensement de la population et le prélèvement des impôts communaux. Enfin, la population communale élit des exécutifs locaux et des membres du parlement pour prendre les décisions qui concernent la commune. Ces institutions politiques incarnent ainsi les principes de l'État de droit. Elles fondent la légalité de l'activité étatique et régissent la séparation des pouvoirs. Comme nous l'avons précédemment explicité (section 2.2.1), le territoire, la population et l'autorité publique constituent les fondations juridiques de l'État de droit.

La réalisation effective des tâches publiques conduit cependant à questionner ces acquis. Lorsque l'exécution prend place à une échelle *autre* que strictement

19. La seconde dimension, qui s'intéresse au degré d'institutionnalisation, est traitée dans la section suivante.

territoriale, qu'elle soit infra-communale ou supra-communale²⁰, l'échelle de réalisation des tâches ne coïncide plus avec les limites territoriales des communes. La gestion fonctionnelle remplace ainsi l'approche *par le contenant* (territoire) par une approche *par le contenu* (fonctions). En d'autres termes, là où les frontières territoriales consacrent une compétence *de jure* - qui découle des normes légales, les frontières fonctionnelles découlent d'une compétence dite *de facto* - déterminée par les faits, la pratique et l'activité réelle. En effet, les frontières fonctionnelles visent à refléter l'activité étatique effective, alors que les frontières territoriales se fondent sur la base légale et la souveraineté étatique.

La distinction entre territoire et fonctions est bien connue de la littérature (voir section 2.4.2.2). En effet, plusieurs auteurs sont d'avis qu'ils constituent des postulats sous-jacents à l'organisation d'un État (Pollitt/Bouckaert 2006). Cependant, peu d'études se sont attelées à modéliser et à mesurer ces concepts empiriquement. Les concepts développés par Marks et Hooghe (2001) et repris par Wollmann (2004, 2010) peuvent pourtant poursuivre cet objectif. Ils permettent en effet de distinguer les modèles de gestion des tâches basés sur une répartition verticale, de ceux basés sur une répartition horizontale. Les premiers respectent en principe les frontières territoriales et sont mis au profit de communes multitâches (*'general-purpose jurisdictions'*)²¹. Les seconds adressent les problèmes rencontrés grâce à une logique de spécialisation des missions, et ont vocation à intégrer plus de flexibilité dans les institutions²².

Pour identifier le recours à une logique fonctionnelle, nous considérons les réponses qui indiquent que les tâches, quand bien même sont de compétence communale, ne sont pas effectuées (uniquement) par des employés de la commune. Ces tâches seront alors réalisées par le biais ou avec le concours d'une entité tierce. Peu importe que cette entité tierce soit une autre commune, une organisation intercommunale ou des prestataires privés. En revanche, l'adhésion à une logique territoriale s'observe lorsque la commune n'a pas fait le choix d'une gestion fonctionnelle. Elle comprend donc les réponses où la commune indique qu'elle réalise la tâche elle-même, ainsi que les réponses qui indiquent que la commune ne s'occupe pas de la tâche en question - parce qu'elle est de compétence cantonale ou qu'elle n'a pas l'opportunité de se prononcer. En effet, ces deux réponses sont regroupées dans une même valeur et sont assimilées à la gouvernance de type I²³.

Par conséquent, nous discernons les réponses qui indiquent d'un côté, que les

20. Elle sera infra-communale si le cadre de réalisation couvre moins que le territoire de la commune (c'est le cas lorsque plusieurs prestataires agissent dans la même commune); elle sera supra-communale lorsque le cadre de réalisation recouvre au contraire le territoire de plusieurs communes (c'est le cas d'une association intercommunale).

21. Cette approche découle notamment des théories fédéralistes (Hooghe/Marks 2003, p. 236) et de la gouvernance multi-niveau.

22. Cette approche se base sur des théories néo-corporatistes (Piattoni 2015) et fonctionnalistes (Frey/Eichenberger 1999).

23. La compétence cantonale recouvre les cas de reprise de la tâche par le canton (donc gouvernance de type I), tandis que l'absence d'opportunité de se prononcer de la commune s'inscrit par défaut dans les cas de gestion territoriale - car celui-ci constitue le mode de réalisation traditionnel des tâches. Davantage sur ce point ci-dessous.

tâches sont réalisées par la commune (1) ou ne sont pas de compétence communale/ne concernent pas la commune (6), et de l'autre côté les formes alternatives à la production interne, c'est-à-dire la collaboration intercommunale (2,3,4) et la coopération avec le secteur privé (5). Le score de gestion fonctionnelle de chaque commune se calcule ainsi, avant d'être normalisé pour constituer un pourcentage :

$$f(x) = (B_1 + B_2 + B_3 + C) - (A + D)$$

Ce qui nous intéresse ici est en effet la mesure dans laquelle les communes adhèrent à une logique fonctionnelle de répartition (horizontale) des tâches pour accomplir leur cahier des charges communal. Il s'agit donc de considérer les cas où les communes mettent en place des solutions adaptées spécifiquement aux contingences des tâches dont elles ont la charge. Au contraire, il faut entendre par le fait qu'une commune réponde « n'est pas une tâche communale/ne concerne pas la commune » le fait que cette tâche soit alternativement assumée par le canton, ou ne constitue pas une charge pour la commune concernée²⁴. Ces tâches s'écartent donc de toute logique fonctionnelle. Au contraire, ces deux cas de figure s'insèrent dans une vision wébérienne de l'État, puisqu'ils s'inscrivent dans une répartition verticale des tâches entre cantons et communes. Dans notre perspective de recherche, ces deux valeurs sont donc conceptuellement équivalentes. Toutes deux sont en effet associées au respect du *statu quo* des frontières territoriales - qu'elles soient cantonales (en cas de compétence cantonale) ou communales (cas échéant, si la commune avait eu l'opportunité de se prononcer) qui prévaut dans un système fédéraliste. Ils sont ainsi une expression de la logique territoriale découlant d'un modèle de gouvernance de type I. La gestion est donc présumée ou avérée territoriale, soit parce que la commune n'a pas le choix de décider du mode de gestion (pas de compétence réglementaire, ou *de jure*), soit parce qu'elle n'a pas l'opportunité de décider du mode de gestion (pas de compétence *de facto*), soit parce qu'elle s'est prononcé, et a opté pour une gestion territoriale. Le schéma suivant illustre l'opérationnalisation de cette variable :

4.5.2 Le degré d'institutionnalisation des arrangements fonctionnels

Nous observons, au sein des cas de gestion fonctionnelle, le degré d'institutionnalisation de ces arrangements fonctionnels. Par *degré d'institutionnalisation des arrangements fonctionnels*, nous nous référons au niveau d'autonomie décisionnelle conférée aux tiers en charge des services publics. En d'autres termes, il s'agit de déterminer si la logique fonctionnelle s'accompagne de la création d'une entité spécialement dédiée à la tâche. En effet, la création d'entités juridiquement autonomes va de pair avec un transfert du pouvoir décisionnel et l'allocation d'une grande autonomie de gestion. En cela, le degré d'institutionnalisation permet de distinguer les cas où une entité est spécialement établie pour la réalisation d'une tâche, des cas où

²⁴. Le lecteur trouvera aussi des précisions à ce sujet dans la section 8.2

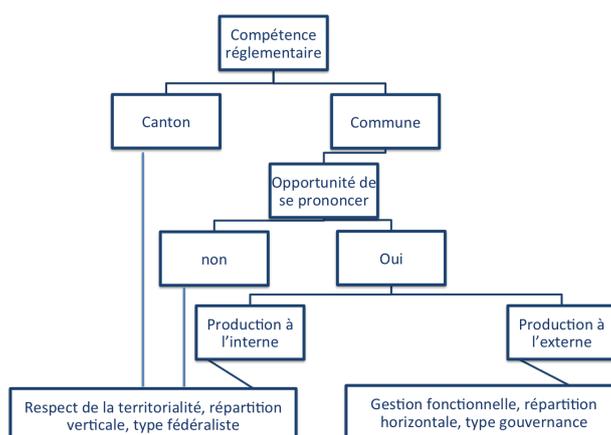


FIGURE 4.2 – Schéma de l'opérationnalisation du concept de logique guidant la gestion des tâches.

la réalisation de la tâche exploite une relation contractuelle. Une forte institutionnalisation indiquerait donc que la commune est, dans une large mesure, supplantée dans son pouvoir décisionnel par l'entité spécialement créée.

Le degré d'institutionnalisation des arrangements fonctionnels est un concept récent dans la littérature. Il s'est néanmoins montré pertinent pour analyser les formes de collaboration dans la réalisation des tâches (Swianiewicz/Teles 2018, 2019, Hulst/Montfort 2009, Silva et al. 2018, Eythórsson et al. 2018). De nombreux auteurs font depuis référence au concept, à ses indicateurs et à ses conséquences sur l'organisation des tâches. Certains affirment d'ailleurs que « le degré d'institutionnalisation est un aspect à exploiter, compte tenu des éléments de preuve qu'il peut apporter au regard du rôle, de la capacité et de la pertinence des collaborations (intercommunales) (Swianiewicz/Teles 2019, p. 121). En effet, de nombreux chercheurs notent d'importantes variations « en termes d'institutionnalisation de la coopération [...] et de l'étendue de la coopération » (Eythórsson et al. 2018, p. 105). En outre, la littérature propose de mesurer le degré d'institutionnalisation via différents indicateurs. Pour Swianiewicz, c'est la localisation physique de l'organisation, l'existence d'un site internet, le nombre d'employés permanents ou le montant du budget qui importent (Swianiewicz 2018, p. 48). Pour Hulst et Van Montfort, c'est le degré d'intégration organisationnelle, le type de tâches concernées et l'allocation du pouvoir décisionnel qui font la différence (Hulst/Van Montfort 2012, pp. 123-124).

En outre, de nombreux auteurs font une classification des formes de collaboration selon le degré d'institutionnalisation. Hulst et Van Montfort distinguent à ce propos trois principaux niveaux d'institutionnalisation : les réseaux informels de consultation mutuelle et de coordination (bas), les accords formels qui prévoient la prise de décision et l'organisation conjointe des services entre les communes membres (moyen) et finalement les organisations qui effectuent des activités qui étaient auparavant réalisées individuellement par les communes (fort) (Hulst/Van Montfort

2012, p. 123). En cela, le degré d'autonomie conférée à l'organisation par rapport aux communes membres qui l'ont instituée apparaît comme un critère décisif (Silva et al. 2018, p. 622). Peters estime à ce titre que le processus même d'institutionnalisation est mobilisé pour renforcer la capacité des entités à gouverner (Peters 2011, p. 83). La recherche précise à ce titre que le degré d'institutionnalisation ait des implications sur un grand nombre d'éléments. Par exemple, sur l'autonomie en termes financiers, de ressources humaines et d'infrastructures (Silva/Puey 2018, p. 87). Pour ces mêmes auteurs, un fort degré d'institutionnalisation revêt aussi une fonction normative, car en favorisant une plus grande capacité de gouvernance, elle aura une influence positive sur la démocratie citoyenne (Denters 2018, p. 85). L'institutionnalisation est encore susceptible d'avoir des implications sur la démocratie et le contrôle politique (Eythórsson et al. 2018, p. 108). En particulier, les risques de conflits d'intérêts seraient moins présents lorsque l'entité est entièrement dévolue à la poursuite de la mission confiée. En cela, la dimension du degré d'institutionnalisation vise à dépasser le clivage sectoriel public/privé pour mettre l'accent sur les compétences, l'autonomie et la liberté opérationnelle des entités en charge des tâches déléguées. Les études convergent donc sur l'idée que le degré d'autonomie opérationnelle de l'entité varie selon que celle-ci bénéficie d'une personnalité juridique ou non.

Une forte institutionnalisation indique alors une volonté d'apprêter des décideurs spécialistes de la fonction, et de les soustraire du contrôle strictement hiérarchique des autorités communales. Au contraire, le recours à des formes faiblement institutionnalisées indique une volonté de ne pas transférer de façon permanente ce pouvoir décisionnel et de privilégier des « engagements volatiles » (Swianiewich/Teles 2019, p. 122). En outre, la littérature associe généralement la faible institutionnalisation aux paradigmes de la compétition et de la NPM (Salamon 2000, p. 1636). En effet, les autorités communales y conservent une plus grande liberté décisionnelle, car elles pourront changer de prestataire ou de mode de fourniture ultérieurement (par exemple, par le biais d'appels d'offres publiques). Cette possibilité est en effet largement restreinte dès que des fonds ont été affectés à la création d'une entité spécialement dédiée à la tâche. En cela, une forte institutionnalisation découle plutôt des paradigmes de la gouvernance et des réseaux (Salamon 2000, p. 1636), car dans ce paradigme, la commune se détourne du pouvoir de 'commander et de contrôler' (Stoker 1998, p. 18). Sur cette base, nous distinguons les arrangements fonctionnels en mesurant leur degré d'institutionnalisation. D'une part, nous considérons les formes fortement institutionnalisées qui impliquent la création de personnes morales de compétence intercommunale, qu'elles soient régies par le droit public (valeur 3) ou le droit privé (valeur 4). D'autre part, nous considérons les formes négociées et moins institutionnalisées de collaboration que sont le contrat de droit administratif (valeur 2) et la contractualisation avec le secteur privé (valeur 5). En effet, un critère décisif pour distinguer les formes fortement et faiblement institutionnalisées, est la création ou non d'une entité disposant de la personnalité juridique. Selon notre classification initiale des modes d'accomplissement (voir tableau 5.1), le score du degré d'institutionnalisation des tâches de chaque commune

se calcule comme ceci :

$$f(x) = (B_2 + B_3) - (B_1 + C)$$

4.5.2.1 Les structures faiblement institutionnalisées

La littérature fait généralement référence à des arrangements coopératifs faiblement institutionnalisés (*'weakly institutionalized arrangements'*) (Teles/Swianiewicz 2018, p. 337). Ces arrangements se caractérisent par une moindre autonomie et une absence de ressources propres (Pano Puey et al. 2018, p. 267). Ces *accords de prestation de service* (*'service delivery agreements'*) se distinguent donc par le fait que les « parties entrent dans un accord formel pour coopérer dans la prestation des services, sans pour autant établir d'organisation autonome conjointe » (Hulst/Van Montfort 2012, p. 127). Dans la pratique, ce type d'accords se retrouve notamment lorsqu'une grande commune fournit et vend un service à d'autres petites communes (Eythórs-son et al. 2018, p. 111, Kaiser/Steiner 2017). Un deuxième cas de figure se présente lorsque la commune recourt à ce type de contrats pour « créer du pouvoir d'achat en vue d'externaliser la fourniture du service à des entreprises privées » (Hulst/Van Montfort 2012, p. 127). La commune transfère alors l'exécution d'une tâche à une entité déjà existante, située hors de sa compétence juridictionnelle, et avec laquelle elle établit des relations contractuelles.

Pour mesurer les formes moins institutionnalisées de fourniture de services, nous considérons le nombre de contrats de droit administratif ainsi que le nombre de coopérations avec des prestataires privés. En effet, ces deux formes organisationnelles impliquent que la commune établit un contrat avec une entité qui existe déjà, qu'il s'agisse d'une commune limitrophe ou une entreprise privée²⁵. Cette option ne confère ainsi qu'une délégation limitée de la tâche, puisque la commune a toujours la possibilité de changer de prestataire, de rompre le contrat ou d'en renégocier les termes. Ce cas de figure se présente lorsqu'il y a un appel d'offres publiques, mais il peut aussi s'agir de contrats de gré à gré, par exemple lorsqu'une commune achète la fourniture d'une tâche à une commune voisine.

4.5.2.2 Les structures fortement institutionnalisées

La littérature fait référence aux structures fortement institutionnalisées lorsqu'elle parle d'*organisations du secteur public* (Lægreid/Verhoest 2010). Au sens large, cette catégorie englobe des *agences*, c'est-à-dire des entités administratives déconcentrées, des 'quangos' pour *'quasi-non-governmental organisations'*, des entreprises publiques (lorsqu'elles sont l'entière propriété de l'État *'state-owned enterprises'*) ou encore des corporations (*'inter-municipal corporations'*) lorsqu'elles

25. Selon Kuhlmann et Wollmann, un tel « transfert de tâches publiques à des 'agents indirects' externes se définit par la séparation entre un acheteur et un fournisseur » (*'provider-purchaser split'*) et ce, même si la compétence d'autoriser ou non ces contrats reste aux mains de la juridiction (Kuhlmann/Wollmann 2014, p. 189).

comprennent au moins une partie de fonds privés²⁶.

Ces formes organisationnelles se caractérisent en premier lieu par leur indépendance vis-à-vis des communes qui les ont instituées. L'organisation dispose en général de ressources propres et poursuit une mission déterminée. La création d'organisations publiques va ainsi de pair avec l'octroi d'enveloppes budgétaires, lesquelles donnent les ressources nécessaires pour se prévaloir d'une liberté opérationnelle. Les autorités s'attendent en échange à recevoir des rapports de gestion et une budgétisation du fonctionnement de l'entité²⁷. D'après les explications du canton de Vaud, les avantages de ces formes fortement institutionnalisées sont : la pérennité de la structure, la personnalité juridique, la crédibilité auprès de tiers, la pérennité du financement, les organes représentatifs des communes membres et le contrôle démocratique (Aide-mémoire pour les Autorités Vaudoises 2017, p. 41). Au contraire, elle a pour inconvénient une mise en œuvre relativement longue, une plus grande difficulté à recruter les membres des organes et le fait que ses décisions soient soumises à référendum.

En bref, nous considérons dans notre recherche, que les formes fortement institutionnalisées recouvrent les collaborations intercommunales qui prennent la forme de personnes morales, qu'elles soient régies par le droit public ou privé. Elle comprend ainsi (conformément au descriptif de la question 12) les syndicats de communes, les associations de communes, les fondations et établissements autonomes de droit public, ainsi que les conférences régionales, mais aussi les associations, les fondations de droit privé et les sociétés anonymes. Tous ces cas de figure impliquent en effet l'existence de la personnalité juridique.

4.5.3 Les pressions institutionnelles

Nous développons à présent le lien entre les développements théoriques autour des pressions institutionnelles et les éléments du contexte communal que nous mobilisons. En effet, le concept de pressions structurelles peut être analysé grâce à la taille de la population (section 4.5.3.1), tandis que les pressions culturelles trouvent un écho fort dans la mesure de la région linguistique (section 4.5.3.2).

4.5.3.1 Les pressions structurelles

À l'origine des questionnements autour des pressions structurelles, se trouve un intense débat sur la taille optimale des gouvernements locaux. Plusieurs théories s'affrontent sur ce terrain-là. Cependant, aucun consensus académique n'a émergé

26. Dans la littérature, il y a en général deux références principales : les agences sont gouvernées par le droit public et les corporations sont sous le régime du droit privé (Lidström 2017, p. 407).

27. Dans leur étude de la situation de la collaboration intercommunale, Swianiewicz et Gendzwill notent que les 'unions', en tant que formes instituées par les membres du Conseil des communes membres, sont considérées comme la forme la plus institutionnalisée de collaboration intercommunale, du fait de ses ressources propres, de ses compétences et de sa structure interne de gouvernance (Swianiewicz/Gendzwill 2018, p. 282).

quant aux effets associés à la taille des communes et les nombreuses théories évoluent dans une certaine ambivalence. Cela explique qu'en pratique, des vagues de fusions communales s'observent en parallèle d'une forte décentralisation (Steiner/Kaiser 2017, p. 232, Steiner 2003, p. 556). Car au cœur de la question de la taille, se trouvent des tensions entre les objectifs d'efficience, d'optimisation des processus et de planification (Kuhlmann/Wollmann 2014, p. 170). Principalement, deux écoles de pensée s'affrontent. D'un côté, les choix publics et le fédéralisme fiscal se prononcent en faveur d'entités décentralisées, car elles reflèteraient mieux les préférences des citoyens (Oates 1972, Tiebout 1956). En outre, la multiplicité des juridictions favoriserait la compétition (Frey/Reichenberger 1999), l'innovation et l'expérimentation (Gray 1973). De l'autre, les théories de la tradition métropolitaine et de la consolidation territoriale se prononcent en faveur de grandes communes, car elles peuvent compter sur une taille critique nécessaire pour affronter leurs nombreux défis (Kübler/Schwab 2007, Christensen/Lægreid 2007, Steiner et al. 2018).

Les premiers estiment en effet que seules les unités fortement décentralisées sont à même de répondre aux préférences hétérogènes des citoyens (Oates 1972, Tiebout 1956). De même, certains considèrent que l'efficience provient directement de la compétition, laquelle résulterait d'un nombre élevé de juridictions placés en situation de concurrence (Frey/Reichenberger 1999). Les seconds voient en revanche les pressions structurelles comme une conséquence directe de la (trop) petite taille des communes. Les grandes communes seraient ainsi plus aptes à gérer des tâches complexes, car elles disposeraient des ressources suffisantes et de spécialistes pour chaque fonction (Brown/Potoski 2003b). En cela, la fusion de communes permettrait d'augmenter *définitivement* le périmètre du service en augmentant le nombre de ses bénéficiaires (Steiner/Kaiser 2017, Boyne 1998, Petersen et al. 2015, Boon et al. 2017). En outre, la fusion permettrait d'éviter une duplication superflue des charges administratives et donc de réduire les coûts (Steiner/Kaiser 2017, p. 233, Steiner 2005). Une petite taille est en outre souvent associée à des difficultés financières. En effet, certains notent qu'« une vulnérabilité financière est souvent associée à de petites unités locales » (Steiner/Kaiser 2017, p. 235)²⁸. Par conséquent, plus la commune est en difficulté financière, plus elle aura tendance à recourir à des soutiens externes. D'après ce principe, il y aurait donc une causalité négative entre taille et recours à des soutiens externes pour l'accomplissement des tâches. En somme, les partisans de grandes communes voient dans l'augmentation de l'échelle de fourniture des services une réponse adéquate à la petite taille des communes.

Cependant, pour augmenter l'échelle de fourniture des services, certains chercheurs se prononcent plutôt en faveur de la coopération intercommunale, comme une voie médiane. De leur point de vue, celle-ci permettrait la réalisation d'économies d'échelle par la mutualisation des ressources (Allers/de Graeff 2018, p. 128), sans pour autant compromettre l'identité communale (Bel et al. 2013, Bel/Warner

28. Bel et Fageda rappellent cependant que la situation financière englobe de nombreux facteurs tels que la charge fiscale, l'endettement, le déficit budgétaire, la dépendance financière (Bel/Fageda, 2017, p. 505).

2016, Hulst et al. 2009). Ceux-ci considèrent en outre préférable de dissocier l'autorité politique de l'exécution de la tâche. Selon Ferris et Graddy, cela donnerait la possibilité d'agir sur le périmètre optimal de fourniture du service, sans pour autant modifier la structure politique de la commune. La privatisation incite ainsi à « séparer l'unité de production de l'unité de consommation » (Ferris/Graddy 1986, p. 332) pour trouver le périmètre idéal à la fourniture du service.

En Suisse, les limitations des petites communes sont parfois attribuées à l'inflation législative (Steiner 2003, p. 552). Ces limitations auraient en outre été rendues particulièrement visibles par contraste avec le niveau de professionnalisation des cantons (Kaiser/Steiner 2014, p. 146). De plus, d'autres estiment que la grande taille des communes ne vient pas sans son lot de difficultés. Soguel et Ladner ont par exemple démontré que les grandes communes ont plus perçu, subi et réagi à la crise financière de 2008 que les petites (Ladner/Soguel 2015), mais aussi que la participation électorale était nettement inférieure dans les grandes communes (Ladner 2002, p. 814). Pour ces raisons et faisant suite au fameux *Small is beautiful* de Ernst Friedrich Schumacher, les partisans de petites communes argumentent pour maintenir la commune à une échelle humaine.

Si les sciences administratives semblent s'accorder sur le fait que la taille de la population est une variable clé pour décider de la taille optimale d'une commune (Steiner/Kaiser 2017, p. 233), la prise en compte de cette mesure à l'exclusion de toute autre reste controversée. En effet, plusieurs auteurs estiment que « la taille de la population est une mauvaise variable indicative²⁹ pour révéler l'échelle de production et les capacités de marché » (Petersen et al. 2015, p. 562). Dans leur étude sur les services municipaux des communes danoises, Petersen et al. admettent que, faute de meilleurs indicateurs, la taille de la population sert de variable indicative pour présumer de la capacité municipale et de l'état compétitif du marché. Pour d'autres, l'effet de la taille sur la décision de faire ou d'acheter (*make or buy*) est également ambigu, voire mène à des hypothèses contradictoires (Boon et al. 2017, p. 4). Des différences pourraient cependant trouver une explication dans la nature des tâches, qui se prêteraient ou non à une commercialisation dans certains contextes.

En dépit d'une telle controverse, la taille de la population représente quand même une variable pertinente pour identifier l'effet des pressions structurelles sur les modalités de gestion. Non seulement, cette variable est aisément accessible et facilite donc la comparaison entre toutes les communes suisses, mais aussi elle permet de considérer les possibles interactions entre pressions structurelles et spécificités des tâches communales - comme par exemple la taille du marché de bénéficiaires ou la taille de l'administration³⁰.

29. Les auteurs parlent de *poor proxy*.

30. Le lecteur est renvoyé à la section 2.5.1 pour les développements liés aux pressions structurelles.

4.5.3.2 Les pressions culturelles

L'approche néo-institutionnelle vise à permettre de comprendre pourquoi, dans une situation objectivement similaire, certains acteurs se montrent réticents, quand d'autres se montrent favorables à un tel changement. Pour Kuhlmann et Wollmann, les théories néo-institutionnelles se montrent particulièrement aptes à répondre à cette question, car elles prennent en compte le contexte de départ et les mécanismes causaux (Kuhlmann/Wollmann 2014, p. 44). Ainsi, différents contextes de départ conduisent les États à donner d'autres limites à l'activité étatique³¹. Grâce aux concepts de continuité des trajectoires (*'path dependency'*), de carrefours déterminants (*'critical junctures'*) et des conditions de départ (*'starting conditions'*) (Kuhlmann/Wollmann 2014, Pollitt/Bouckaert 2010), les chercheurs néo-institutionnels analysent en effet les changements successifs intervenus dans une administration. Painter et Peters estiment à ce titre que la trajectoire d'une administration détermine ses choix futurs et sur le long terme (Painter/Peters 2010, p. 4). La littérature explique ainsi que deux entités politiques se trouvant a priori dans des situations similaires agissent pourtant de façon différente et ce, malgré l'exposition à des discours et des influences similaires (Yesilkagit 2010, Pollitt/Bouckaert 2010).

En Suisse, ce sont les régions linguistiques (*la frontière du Röstigraben'*) qui cristallisent les différentes traditions et ce faisant une vision divergente du rôle de l'État (Ladner 2016, Schedler 2003). La partie alémanique se situe à mi-chemin du modèle scandinave, notamment quant à sa volonté de constituer un État 'svelte', c'est-à-dire qui tend à limiter ses attributions au strict nécessaire (Wollmann 2004, p. 641), et du modèle germanique, qui tend vers une culture plus « égalitaire » (Schedler 2003, p. 337). En revanche, la partie francophone est plus proche de la culture napoléonienne, qui oriente vers un État fort (Ladner 2016, p. 190). Cet attachement à un État fort va généralement de pair avec une forte hiérarchisation et une nette préférence pour les structures instaurées par l'État (Kuhlmann/Wollmann 2014, p. 58). Ladner attribue ainsi à la prédominance de la tradition napoléonienne une plus forte centralisation des compétences dans les cantons romands (Ladner 2016, p. 190). En conséquence, il constate que les communes francophones sont plus réticentes à réduire le rôle de l'État dans la prestation des services et par là même, à recourir aux mécanismes de marché (Ladner 2016, p. 191).

Par ailleurs, de nombreux auteurs (Ritz/Brewer 2013, Schedler 2003, Ladner 2016, Schwab/Kübler 2007) mobilisent des éléments du contexte culturel et de la tradition étatique pour expliquer des différences dans les réformes. Par exemple, Athias et Wicht ont pu démontrer que les régions francophones étaient moins enclines à privatiser leurs services que les communes germanophones. Ils attribuent cet écart à la plus grande confiance que la partie germanophone place dans le secteur privé, en comparaison de la partie francophone³². En cela, la Suisse fait figure de laboratoire

31. En Europe, les chercheurs ont identifié différentes traditions. Si certains se contentent de distinguer les États du sud des États du nord (Sotiropoulos 2018), pour d'autres, quatre traditions peuvent être identifiées : la tradition de Common Law, la tradition romano-française, la tradition romano-germanique et la tradition romano-scandinave (Kuhlmann/Wollmann 2014, p. 10, Loughlin 2003, Swianiewicz 2014).

32. La thèse de Wicht démontre notamment que le biais culturel a un meilleur pouvoir explicatif que

pour comprendre les effets divergents des traditions germano-scandinave d'un côté et napoléonienne de l'autre (Kuhlmann/Wollmann 2014). Pour toutes ces raisons, notre analyse se fonde sur la région linguistique pour appréhender l'influence des pressions culturelles.

4.5.3.3 Les variables de contrôle

Notre étude mobilise encore des variables de contrôle, pour vérifier que ces facteurs n'interfèrent pas avec l'influence de nos deux variables principales (taille et région linguistique). Celles-ci gravitent autour des concepts de pressions institutionnelles, mais permettent justement de garantir que la taille, respectivement la région linguistique, restent en toutes circonstances des variables significatives. Ces variables de contrôle sont la position sur la péréquation financière, le fait d'avoir déjà discuté de fusion, la confession du canton et le pourcentage de votes à gauche au National.

En premier lieu, nous considérons le rapport de la commune à la fusion. La commune l'a-t-elle déjà envisagée? Cette question permet d'enrichir la mesure des difficultés structurelles de la commune et de contrôler que la taille reste un élément significatif. La fusion est en effet une mesure drastique supposée pallier de façon définitive le manque de capacité administrative d'une commune. Les communes l'ayant déjà envisagé témoignent vraisemblablement de difficultés structurelles.

En second lieu, nous nous intéresserons à la position de la commune dans le système de péréquation financière : y est-elle contributrice ou bénéficiaire? Cette mesure permet d'approcher directement l'état des finances communales³³. Ensemble, ces deux facteurs permettent de donner de la profondeur et de contrôler que la taille reste, nonobstant la situation financière, un élément déterminant pour expliquer les modalités de gestion³⁴

Enfin, nous complétons également la mesure des pressions culturelles par deux variables de contrôle : celle de la confession du canton et celle du pourcentage de votes à gauche de l'échiquier politique dans l'électorat communal.

Nous envisageons en effet que la confession du canton a potentiellement une interférence avec la tradition étatique. Ladner a en effet démontré l'existence d'une polarisation religieuse qui oppose les protestants-radicaux aux conservateurs-catholiques. Il note que les protestants se montrent plus en faveur d'un État-nation centralisé, alors que les catholiques se prononcent plutôt en faveur du maintien du pouvoir

la théorie des coûts de transaction pour expliquer la contractualisation des services (Athias/Wicht 2014).

33. Il ressort néanmoins des réponses au questionnaire qu'un grand nombre de répondants n'étaient pas au clair sur la situation de leur commune dans la péréquation. Cette mesure se révèle donc un peu plus faible que les autres sur le plan de sa validité externe.

34. Elles permettent en outre de vérifier le statut de communes qui n'entreraient pas dans les attentes typiques des contraintes structurelles, comme par exemple les communes rurales-bourgeoises qui, sans avoir une grande taille de population, disposent d'importantes ressources financières.

au sein des Cantons (Ladner 2010, pp. 197-198). Pour leur part, Ritz et Brewer ont démontré l'effet des valeurs catholiques, comme l'obéissance et la loyauté, sur la motivation de service public (Ritz/Brewer 2013, p. 244). À ce titre, une dominance catholique prédisposerait davantage à l'implication de la société civile dans les services publics. En outre, puisque la confession des cantons suisses est relativement bien répartie sur le territoire, cette variable permet de contrôler que la région linguistique reste une variable significative en toutes circonstances.

Pour mesurer l'impact de l'idéologie politique, nous prenons pour mesure le pourcentage de votes en faveur de la gauche (Parti socialiste et Verts cumulés) au Parlement national en 2015. Le fait que l'électorat d'une commune vote à gauche nous permet de considérer un certain attachement aux valeurs socialistes, plutôt qu'à celles dirigées vers l'efficacité et l'attractivité économique. En effet, la gestion fonctionnelle et en particulier la privatisation des services publics est une mesure dénoncée par les valeurs socialistes, alors qu'elle est plutôt alignée avec les valeurs libérales (Delley 1997). En cela, la littérature s'attend généralement à constater une influence des valeurs politiques sur les choix de gestion des tâches (Bel/Fageda 2017). Cependant, mesurer la position d'une commune sur l'échiquier politique s'avère particulièrement complexe en Suisse car, dans beaucoup de petites communes, les élus ne sont pas affiliés aux grands partis. Il s'avère en effet que près de 70% des élus de communes de moins de 1'000 habitants se disent sans parti (Geser et al. 2011, p. 49). Enfin, cette mesure doit être prise avec précaution car elle n'informe de la composition qu'à un temps t . Par conséquent, elle peut être en décalage avec la composition partisane en vigueur au moment où les décisions ont été prises.

En clôture de ce chapitre, nous présentons une visualisation de notre concept de pressions institutionnelles. Dans cette figure, nous rendons attentif au fait que la taille de la population et la région linguistique constituent les principaux indicateurs (traits pleins), tandis que la position sur la péréquation financière, la discussion de fusion, la confession du canton et le pourcentage de votes à gauche au National figurent au rang des variables de contrôle (traits discontinus). Cette figure montre le cheminement entre variables et indicateurs. L'ajout de variables de contrôle permet non seulement d'enrichir la compréhension des pressions culturelles et structurelles, mais aussi de contrôler que nos principales variables restent significatives en dépit de toute interférence.

4.5.4 Le fonctionnement global et démocratique de la commune

Le fonctionnement global et démocratique de la commune fait référence à deux dimensions, chacune composée de deux indicateurs. La dimension de qualité des services de la commune est mesuré grâce à deux indicateurs : la qualité perçue des prestations (1) et celle des infrastructures (2) en comparaison d'autres communes. La dimension du fonctionnement démocratique fait appel à deux autres indicateurs : l'appréciation du fonctionnement de la démocratie (1) et l'intérêt de la population

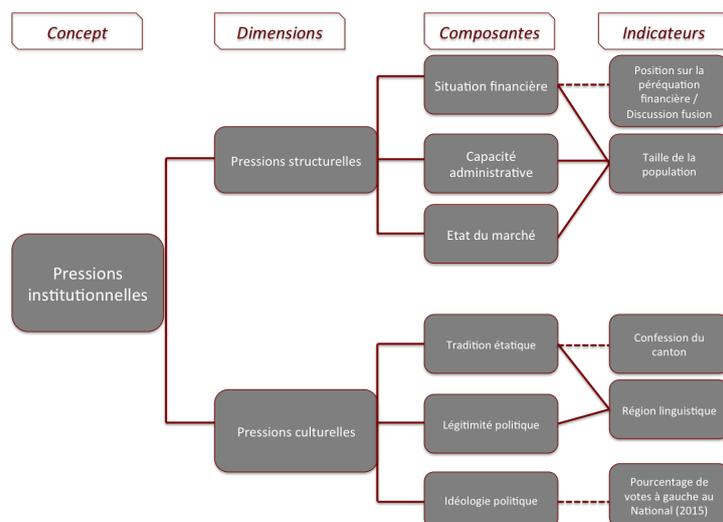


FIGURE 4.3 – Synthèse visuelle du concept de pressions institutionnelles

pour la politique (2). Il s'agit donc de mettre en relation le score pour ces dimensions avec les modalités de gestion des tâches³⁵

La première dimension permet donc d'évaluer l'appréciation de la qualité des prestations (1) et des infrastructures (2), et ce, en comparaison d'autres communes similaires. Les questions 31 et 32 du Questionnaire de 2016 demandent respectivement aux secrétaires municipaux *Comment jugez-vous l'offre de prestations de votre commune en comparaison de celle de communes de taille comparable ?* et *Comment jugez-vous l'infrastructure de votre commune en comparaison de celle de communes de taille comparable ?* et propose une échelle de 1 à 10 allant de *très mauvaise* à *très satisfaisante*. Ces indicateurs permettent en effet d'évaluer à quel point les modalités de gestion en vigueur jouissent d'une évaluation favorable aux yeux des secrétaires municipaux.

La seconde dimension s'intéresse à la qualité du fonctionnement démocratique et se base sur deux indicateurs : la satisfaction avec la démocratie et l'intérêt de la population pour la politique. Les questions 29 et 30 du Questionnaire de 2016 demandent respectivement aux secrétaires municipaux *À quel point êtes-vous satisfait de manière générale du fonctionnement de la démocratie dans votre commune ?* et *Comment jugez-vous de manière générale l'intérêt de votre population pour la politique communale ?* L'intérêt de cette analyse réside dans sa potentielle contribution au débat sur l'ancrage démocratique des modes de gestion fonctionnelle (Zeemering 2012, Sørensen/Torfinng 2005, Papadopoulos 2007, Denters 2018). Celle-ci permet en effet de comprendre si la population reste intéressée à participer dans les conditions de gestion actuelles, ou si au contraire elle se désintéresse de la politique communale.

35. Les dimensions de fonctionnement démocratique et de qualité des tâches sont reprises du livret réalisé par Ladner et Haus (2021), mais les variables indépendantes ont été modifiées pour refléter notre question de recherche.

Le recours à ces dimensions et indicateurs pour révéler le fonctionnement global et démocratique doit cependant être fait avec précaution. En effet, la mesure (objective) de la qualité des services et d'efficacité de la démocratie est une ambition complexe pour la recherche (Denters 2018, Steen et al. 2018, Steiner/Kaiser 2017). Premièrement, parce qu'il est déjà en soi « difficile de déterminer clairement ce qui constitue une réussite et ce qui constitue un échec » (Steen et al. 2018, p. 46). Deuxièmement, car ce qui permet de mesurer la qualité des prestations tient déjà d'un choix subjectif des indicateurs, mais aussi de la perspective adoptée (CF 2006, p. 7818)³⁶. Petersen et al. notent en effet que la qualité des services est un concept ambigu et d'une grande complexité méthodologique. Les auteurs constatent que différents éléments, allant de la perception des usagers à des mesures plus objectives et standardisées (Petersen et al. 2017, p. 22) sont mobilisés pour mesurer la qualité des tâches. Troisièmement, parce que selon le service, la mesure de la qualité est susceptible de varier énormément. Elle sera plus aisée pour des services techniques, comme par exemple la réparation des routes et le déblaiement (Petersen et al. 2017, p. 22). Mais elle sera en revanche plus complexe pour des services sociaux où il y a souvent une divergence d'avis sur le but principal du service. Par exemple, l'accueil de jour de la petite enfance pourra être « jugé en terme de progrès intellectuel, de qualité de vie, d'aptitudes sociales ou de satisfaction des parents » (Petersen et al. 2017, p. 22). En cela, les différentes mesures de la qualité tiennent déjà de prime abord d'une certaine subjectivité.

La notion de qualité de la démocratie recouvre elle aussi de nombreux indicateurs, pouvant recouvrir des données aussi variées que la participation électorale, la confiance dans les administrations (Ladner 2018, p. 39), ou encore l'acceptation des décisions par la sphère politico-administrative (Denters 2018, p. 73). Choisir des indicateurs pour mesurer la qualité de la démocratie relève donc également d'une tâche complexe.

Steiner et Kaiser rappellent en effet que la « notion même de qualité des services publics est contestée. Non seulement, celle-ci dépend de la nature, du niveau et de l'échelle de fourniture, mais elle dépend aussi de la perception et de l'expérience des usagers » (Steiner/Kaiser 2017, p. 235). À ce titre, ils notent que ce qui constitue la qualité des services est sujet à interprétation et varie typiquement d'une commune à l'autre : « si dans les grandes villes, des services publics de qualité sont associés avec du professionnalisme et des horaires d'ouverture étendus, dans une petite commune, ce sera plutôt le contact étroit et la proximité qui sont valorisés » (Steiner/Kaiser 2017, p. 240). Pour ces raisons, les auteurs estiment valable et même justifié de mesurer la qualité des services grâce à une évaluation subjective du secrétaire municipal. En outre, ils notent que « l'autoévaluation et les évaluations externes aboutissent généralement à des conclusions similaires » (Steiner/Kaiser 2017, p. 240). Aussi, en soulignant qu'il est toujours possible que les réponses soient

36. Le Conseil fédéral soulignait en l'espèce que les critères d'externalisation, et donc ceux par lesquels les décisions seront analysés a posteriori, dépendent de la perspective adoptée.

biaisées par la perception du répondant³⁷, ils affirment que la réalité subjective des protagonistes se révèle souvent cohérente avec des mesures plus objectives de la qualité. Sur cette base-là, la validité interne des indicateurs de notre questionnaire peut être admise. En effet, ceux-ci visent à obtenir la perception des secrétaires municipaux sur la qualité des services et la performance de la démocratie, tout en les invitant à se prononcer *relativement* à d'autres communes³⁸.

4.6 Synthèse méthodologique

Nous proposons deux tableaux récapitulatifs pour résumer notre démarche méthodologique. Le tableau suivant montre l'opérationnalisation des principales variables mobilisées dans notre étude. Afin de donner une vue d'ensemble de notre modèle d'analyse, ce tableau couvre à la fois les variables relatives aux modalités de gestion des tâches, mais aussi celles relatives aux pressions institutionnelles, telles qu'elles ont été définies dans la partie théorique (section 2.5), ainsi que celles relatives au fonctionnement global et démocratique des communes.

Variables	Opérationnalisation	Codification
Logique de gestion des tâches	Dichotomie entre tâches gérées selon une logique territoriale et tâches gérées selon une logique fonctionnelle	0 = Territorial (Valeurs 1, 6); 1 = Fonctionnel (Valeurs 2, 3, 4, 5)
Degré d'institutionnalisation des arrangements fonctionnels	Dichotomie entre tâches gérées selon un mode fonctionnel par relation contractuelle et tâches gérées selon un mode fonctionnel avec création d'entité juridique	0 = Faible institutionnalisation (Valeurs 2, 5); 1 = Forte institutionnalisation (Valeurs 3, 4)
Pressions structurelles	Taille de la population	Codification ordinale (5 catégories de taille de la population)
Pressions culturelles	Région linguistique	Codification nominale : 0 = Germanophone; 1 = Francophone
Qualité des tâches communales	Appréciation de l'offre de prestations en comparaison d'autres communes Appréciation de l'infrastructure de la commune en comparaison d'autres communes	Codification ordinale de 1 à 10
Qualité de la démocratie	Intérêt de la population pour la politique communale Satisfaction avec le fonctionnement de la démocratie dans la commune	Codification ordinale de 1 à 7

TABLE 4.5 – Synthèse des variables indépendantes et dépendantes

Nous avons développé dans ce chapitre le procédé méthodologique suivi par ce travail. Nous avons décrit notre stratégie de recherche, explicité les processus de récolte et d'administration des données, puis décrit brièvement les techniques d'analyses (qui seront plus largement abordées au début de chaque section empirique

37. Notamment, si celui-ci était originellement en faveur ou en défaveur de la réforme mise en œuvre, il aura tendance à être plus ou moins satisfait des effets de la réforme sur la qualité des services.

38. En effet, ils sont interrogés sur leur perception, mais ils sont invités à le faire en comparant leur commune à d'autres communes.

concernée). Enfin, nous avons précisé notre terrain empirique, avant de nous pencher sur l'opérationnalisation des variables mobilisées dans notre modèle d'analyse. Avant d'aborder la partie empirique dans le prochain chapitre, nous présentons une synthèse des étapes de recherche et décrivons pour chacune les objets d'étude et les dimensions analytiques.

Étapes de la recherche	Objets d'étude	Dimensions analytiques
Analyse comparative des modalités de gestion	La totalité du portefeuille, les tâches communales, cinq groupes de tâches	Logique guidant la gestion des tâches; degré d'institutionnalisation des arrangements fonctionnels
Analyse des effet des pressions institutionnelles sur les modalités de gestion	La totalité du portefeuille des tâches, les tâches communales, cinq groupes de tâches	Idem + Taille de la population; Région linguistique
Analyse de l'impact des modalités de gestion sur le fonctionnement global et démocratique de la commune	Totalité du portefeuille des tâches	Niveau de gestion territoriale, niveau de faible institutionnalisation, niveau de forte institutionnalisation; Perception des deux dimensions de la démocratie (1); de la qualité des prestations et des infrastructures (2)

TABLE 4.6 – Synthèse méthodologique des étapes de recherche

Chapitre 5

Analyses empiriques : Les modalités de gestion des tâches communales

Après avoir explicité les bases théoriques, les questionnements qui guident notre travail et la démarche suivie, nous débutons ici la partie empirique de notre étude. Ce faisant, nous répétons les trois questions qui guident le développement empirique de notre travail :

- SQ1 - Quelles tâches communales sont les plus touchées par la discordance institutionnelle en Suisse, cas échéant quelles sont leurs caractéristiques? (*comparative*)
- SQ2 - Comment les pressions institutionnelles affectent-elles les modalités de gestion des tâches? (*causale*)
- SQ3 - La discordance institutionnelle affecte-t-elle le fonctionnement global et démocratique de la commune? (*évaluative*)

Ces questions permettent d'aborder la problématique des modalités de gestion des tâches communales de façon globale, tout en ciblant les aspects institutionnels de la question. Nous cherchons d'abord à établir un état des lieux de la gestion des tâches communales en Suisse, afin de comprendre où se situent les variations, pour quelles tâches et dans quels types de communes. Ensuite, nous cherchons à comprendre l'impact de différentes pressions institutionnelles sur les modalités de gestion des tâches. En cela, nous tentons d'établir des liens entre ces pressions et les modalités de gestion des tâches. Enfin, nous étudions le lien entre la discordance institutionnelle et le fonctionnement global et démocratique de la commune. En cela, nous cherchons à fournir des éléments de réponse quant à savoir si la discordance institutionnelle a ou non un effet délétère sur les institutions communales, notamment les institutions démocratiques.

Pour notre travail, nous utilisons principalement des données issues de réponses

au questionnaire adressé aux secrétaires municipaux. Plus précisément, nos données gravitent autour de la question 12, mais nous utilisons également les questions 29, 30, 31 et 32. D'autres variables issues du même questionnaire (questions 2, 6, 13, 22) sont mobilisées, ceci afin de dresser un portrait plus précis des communes répondantes, et de connaître leurs positions en terme de finances, de propension à la fusion, ou de positionnement dans le système de péréquation. Nous complétons enfin notre base de données par d'autres données issues de l'OFS. Ces dernières permettent de compléter le profil des communes sur le plan de la région linguistique, de la démographie ou encore de la politique partisane dans la commune.

En guise de rappel, nous reproduisons en préambule de ce chapitre la question 12 du questionnaire. Elle se présente comme suit :

Accomplissez-vous ces tâches à l'interne, en collaboration intercommunale (CIC), ou avec des prestataires privés ?¹

	finances (recap production)	contrat	personnes morales de droit public	personnes morales de droit privé	collaboration avec personnes privées pour la réalisation d'ouvrages concédés par la commune
Aide et assistance aux personnes âgées.....	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Emploi des jeunes.....	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Petite enfance.....	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Aide et assistance aux chômeurs.....	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Homes et établissements médico-sociaux (EMS).....	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Aide sociale.....	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Assistance aux demandeurs d'asile.....	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Assistance aux toxicomanes.....	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Intégration des étrangers.....	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
CMR / Spitex.....	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Ecoles.....	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Culture.....	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Sport / infrastructures sportives.....	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Octroi de permis de construire.....	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Aménagement du territoire et plans de zones.....	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Protection du paysage et des sites.....	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Travaux publics.....	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Transports publics.....	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Transports individuels (construction de routes, mesures de modération du trafic).....	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Promotion économique.....	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Approvisionnement en eau.....	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Epuration des eaux / canalisations.....	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Gestion des déchets.....	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Approvisionnement en énergie.....	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Protection de l'environnement.....	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Service du feu.....	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Police communale.....	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Administration communale : dans l'ensemble.....	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Administration communale : informatique.....	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Administration communale : finances.....	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Administration communale : contrôle des habitants.....	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Autorités communales.....	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

Nous débutons cette partie empirique par la présentation des données brutes de la question 12 (section 5). En introduction de la première section empirique, cette étape permet de proposer une description complète et factuelle des modalités de gestion en matière d'aménagement des tâches publiques. Il s'agit donc de présenter les données non agrégées, de façon à mettre en évidence leur distribution. Dès la seconde étape, nous abordons la problématique de notre thèse et utilisons des données agrégées pour répondre à nos hypothèses de recherche. Notre partie théorique

1. Les explications complémentaires sont reproduites à la section 4.2.1.1. Pour le surplus, nous renvoyons le lecteur intéressé par la méthodologie du questionnaire, c'est-à-dire la façon dont les données ont été récoltées et traitées, à la partie méthodologique de ce travail (section 4.1).

a en effet abouti à la nécessité d'analyser la gestion des tâches sous l'angle de ses modalités de gestion. À ce titre, nous identifions et présentons séparément les deux dimensions centrales à notre travail. Tout d'abord, nous agrégeons les données de la question 12 dans la perspective d'étudier la logique guidant la gestion des tâches (section 5.2). Cette étape nous permet de constater les disparités communales qui se manifestent à l'étude de cette dimension. Ensuite, nous mettons l'emphase sur les cas de gestion fonctionnelle afin d'étudier le degré d'institutionnalisation des arrangements fonctionnels (section 5.6). La seconde section empirique de notre travail propose un modèle d'analyse permettant de mesurer l'effet de pressions institutionnelles exercées sur les communes sur nos deux dimensions de la gestion des tâches (section 6). Cette partie empirique analyse l'impact séparé de chaque type de pressions, mais propose également une régression afin de comparer leur influence relative (section 6.4). Enfin, la dernière section empirique étudie la relation entre les modalités de gestion des tâches et le fonctionnement démocratique et global de la commune (section 7). Grâce à des régressions, nous pouvons identifier quelles modalités sont associées à des effets positifs sur la commune, et quelles modalités s'avèrent au contraire défavorables au fonctionnement global et démocratique de la commune. Après notre analyse, nous proposons des pistes pour la pratique et des perspectives pour la recherche future (section 8).

Comme nous avons pu le voir dans sa reproduction ci-dessus, la question 12 inclut six valeurs de réponses. Il s'agit de la production à l'interne (1), trois cas de production intercommunale (contrat, collaboration intercommunale publique, collaboration intercommunale privée), de la coopération avec le secteur privé (5) et de l'absence de charge communale de la tâche (6). Ces différentes formes sont brièvement décrites ci-dessous.

La première valeur concerne donc le cas de production à l'interne. Cette valeur suppose que la commune effectue elle-même, par le biais d'employés communaux, la tâche en question, c'est-à-dire que la commune reste seule et entière responsable de l'exécution de la tâche. Dans notre travail, cette forme se définit principalement par contraste avec le cas où la commune délègue la tâche à une partie tierce.

La question 12 propose trois formes de collaboration intercommunale. La première consiste pour une commune à confier, par le biais d'un contrat bilatéral, l'exécution d'une tâche à une commune voisine (CIC - par contrat), et généralement à rétribuer cette exécution financièrement. Le fait de passer contrat avec une autre municipalité implique, contrairement aux autres formes de collaboration intercommunale (CIC), une relation contractuelle bilatérale. En pratique, cela signifie souvent que l'une des municipalités exécute le service, tandis qu'une (ou plusieurs) autre(s) participent à son financement. Dans ce cas, les municipalités dites 'passives' se retirent de la fourniture, mais demeurent responsables envers leurs citoyens de la bonne exécution de la tâche par la commune tierce. Ce type de contrat administratif permet notamment de tirer profit d'infrastructures déjà existantes et de réduire le risque que surviennent des coûts imprévus, car il limite les investissements néces-

saires. Comme il s'agit d'un contrat bilatéral, sa résiliation et sa modification sont possibles et même généralement prévues dans le contrat. Cependant, le contrat administratif réduit aussi la possibilité de contrôler l'exécution de la tâche. En effet, la commune 'passive' a peu d'influence sur la façon dont la commune tierce effectue la prestation².

Les deux autres formes de collaboration intercommunale figurant dans la question 12 impliquent la création d'une entité dotée de la personnalité juridique. Cela implique pour les communes de collaborer afin de créer une structure qui leur est indépendante, et qui est destinée à assumer une mission précise ou plus large³. La première catégorie intitulée « personne morale de droit public » inclut les entités relevant entièrement du droit public, même si les capitaux appartiennent à plusieurs communes. La deuxième catégorie intitulée « personne morale de droit privé » concerne quant à elle une entreprise dont le capital est mixte et inclut donc des fonds privés. Cette entreprise agira alors sous le joug du droit privé et sera vraisemblablement soumise aux lois du marché.

La valeur 5 concerne quant à elle la coopération avec les prestataires privés. Il s'agit des cas où une commune choisit d'intégrer des entreprises privées dans la réalisation de tâches publiques. Les prestataires privés seront en charge de tout ou partie de l'exécution et recevront à ce titre des financements publics (paiements pour l'exécution d'un mandat, appels d'offres publiques, éventuellement des subventions). Ils pourront également facturer une partie de leurs services aux usagers. C'est en effet la nature de la tâche qui déterminera son mode de financement. L'intérêt de recourir aux services de prestataires privés tient du fait que ces entreprises sont déjà actives sur le marché. Elles disposent en outre de connaissances techniques et d'expériences du marché concerné. La commune qui opte pour cette forme d'accomplissement des tâches opère le plus souvent par des appels d'offres publiques. En effet, la loi suisse impose aux entités publiques de recourir à ce mode d'attribution des contrats pour toutes les tâches publiques confiées à des entités privées⁴. Celle-ci s'applique à des cas aussi divers que l'affichage public, le jardin communal ou la cantine scolaire. En outre, et pour garantir une utilisation efficace des ressources publiques, la performance de tout contrat avec des prestataires privés doit être ponctuellement réévaluée grâce à l'appel d'offres, cas échéant une résiliation

2. Le canton de Vaud désigne le contrat de droit administratif comme une « convention par laquelle une ou plusieurs municipalités délèguent certaines de leurs attributions à une autre municipalité ou à l'autorité exécutive d'une association de communes, d'une fédération ou d'une agglomération » (Aide-mémoire pour les Autorités Vaudoises 2017, p. 41). Selon les autorités vaudoises, cette forme juridique se caractérise, en comparaison avec les formes plus rigides d'organisation, par davantage de souplesse, de flexibilité et de rapidité de mise en œuvre, mais a le désavantage de ne pas disposer de la personnalité juridique.

3. Par exemple, au niveau national, la Confédération parle « d'entreprises et d'établissements qui appartiennent à 100% à la Confédération », mais qui peuvent engager leur responsabilité indépendamment de l'État. Ces entités ont la personnalité juridique et disposent de leurs propres organes de direction. La Confédération évoque aussi les entreprises d'économie mixte, soit celles « dont la Confédération détient une part du capital » (CF 2006, pp. 7814-7815) mais qui sont aussi en mains d'acteurs privés.

4. La loi sur le marché intérieur précise ainsi que « la transmission de l'exploitation d'un monopole cantonal ou communal à des entreprises privées doit faire l'objet d'un appel d'offres et ne peut discriminer des personnes ayant leur établissement ou leur siège en Suisse » (Loi sur le marché intérieur, art. 2 al. 9).

sera justifiée.

Enfin, la dernière valeur incluse dans la question 12 permet aux communes d'indiquer qu'elles n'ont pas la charge de cette tâche. En effet, les cantons étant souverains en Suisse, il leur appartient de déterminer quelles sont les tâches qu'ils confient ou non à leurs communes. Il en résulte donc des variations inter-cantoniales, puisque le portefeuille des tâches confiées aux communes varie d'un canton à l'autre. Cette valeur recouvre donc les cas où la commune n'effectue pas le service, soit parce que celle-ci est du ressort du canton (n'est pas une tâche communale), soit parce que la commune n'est pas touchée par la tâche en question, quand bien même elle serait de son ressort. Typiquement, l'assistance aux toxicomanes ne concernera pas toutes les communes - certaines n'y seront jamais confrontées, tandis que d'autres n'auront pas la compétence de gérer cette tâche.

La question 12 propose aux communes d'indiquer la forme d'accomplissement pour trente-deux tâches choisies. Celles-ci recouvrent un large éventail de tâches typiquement communales (Steiner/Kaiser 2014, 2017). Y figurent plusieurs tâches de nature sociale (enfants, jeunes, seniors, chômeurs), d'infrastructures publiques (en eau, en électricité) et d'aménagement spatial (routes, transports, travaux). Y figurent aussi des tâches de formation (école), de loisirs (culture, sport), ainsi que des tâches de gestion du territoire (permis de construire, protection des sites, de l'environnement). Enfin, y figurent des tâches relatives à l'administration communale (informatique, finances), à la sécurité publique (police, service du feu), ainsi que des tâches relatives à la régulation des personnes physiques (contrôle des habitants) et morales (promotion économique) résidant dans la commune. Cette sélection se veut ainsi représentative des tâches que les communes prennent habituellement en charge (Steiner/Kaiser 2017). Ce sont en moyenne 1'754 communes qui ont répondu au questionnaire⁵. Il y a un total de 56'118 observations pour la question 12⁶.

Le tableau 5.1 montre la distribution des *six modes de réalisation des tâches* sur le *portefeuille des trente-deux tâches*. Le bas du tableau montre aussi les moyennes générales (en pourcentages) pour chaque forme d'accomplissement. Celles-ci montrent que 48.6% des tâches communales sont effectuées à l'interne par les communes (A). C'est donc de loin le mode de production le plus usité par les communes suisses. Ensuite, nous notons que 15,9% des réponses font état de tâches qui ne sont pas effectuées par la commune (colonne D). Peu après, suit la collaboration intercommunale sous la forme d'une personne morale de droit public, qui concerne 14.2% des réponses (colonne B₂). Suivent ensuite le contrat de droit administratif (9%), la coopération avec des prestataires privés (7,4%) et la collaboration intercommunale sous la forme de personne morale de droit privé (4,9%). À ce titre, il est intéressant de noter que les formes n'incluant que des acteurs publics (B₁ et B₂) ont davantage d'attrait que ceux impliquant une forme de participation d'acteurs privés (B₃ et

5. Par ailleurs, l'intervalle des réponses est relativement faible, puisqu'il n'y a que 45 communes entre le Nmin (1'726) et le Nmax (1'771), soit 2.5% de la totalité des communes.

6. Davantage d'informations sont données à ce sujet dans la partie méthodologique à la section 4.4.2.

Tâches	A	B ₁	B ₂	B ₃	C	D	N
	Production à l'interne	CIC contrat	- CIC de public	- PM droit	CIC - PM de droit privé	Coopération avec des prestataires privés	N'est pas une tâche communale/pas concernée
Assistance aux personnes âgées	21,0	12,0	26,5	9,9	12,8	17,7	1760
Travail des jeunes	26,3	18,0	12,6	5,6	6,1	31,5	1760
Accueil de la petite enfance	22,3	13,2	17,6	13,0	17,1	16,9	1751
Assistance aux demandeurs d'emploi	16,2	5,9	23,0	2,7	3,0	49,2	1752
EMS	8,1	11,9	32,9	12,6	8,5	26,0	1757
Aide sociale	39,1	17,7	29,2	1,3	1,4	11,4	1759
Assistance aux demandeurs d'asile	24,7	9,9	12,5	2,6	6,1	44,4	1756
Assistance aux toxicomanes	8,9	5,9	12,9	3,1	3,4	65,8	1746
Intégration des étrangers	39,3	5,3	11,0	2,6	4,5	37,2	1740
Spitex - soins à domicile	3,7	18,8	29,5	18,6	8,5	20,9	1749
Ecoles	55,5	14,5	20,7	0,7	0,6	7,9	1761
Culture	67,4	5,9	8,7	3,5	4,2	10,2	1750
Sport / infrastructures sportives	74,9	3,8	5,6	2,4	1,9	11,5	1754
Délivrance de permis de construire	75,8	5,7	4,3	2,4	8,5	3,4	1763
Plans des zones	61,5	3,1	5,3	5,1	22,1	2,9	1759
Protection des sites et paysages	63,1	2,3	6,7	3,0	13,3	11,6	1749
Travaux publics	78,1	1,5	2,8	2,6	10,5	4,5	1751
Transports publics	24,1	6,9	25,5	8,1	8,6	26,9	1738
Transports privés (routes)	70,6	2,1	3,8	2,6	13,4	7,5	1743
Promotion économique	35,5	5,2	15,7	4,4	3,3	36,0	1726
Approvisionnement en eau	57,2	9,2	19,0	5,6	4,9	4,1	1765
Évacuation des eaux	51,4	11,3	27,9	2,8	4,8	1,8	1758
Gestion des déchets	39,6	14,5	21,8	8,1	14,7	1,1	1763
Approvisionnement en énergie	20,0	10,1	15,4	18,8	15,8	20,0	1747
Protection de l'environnement	73,9	1,8	5,6	1,0	3,2	14,3	1735
Service du feu	35,0	29,1	31,8	1,0	0,6	2,4	1761
Police communale	43,8	18,8	15,9	1,3	3,3	16,8	1747
Administration : en général	95,6	2,1	0,8	0,2	0,5	0,8	1761
Administration : informatique	39,3	16,7	7,3	8,4	27,6	0,7	1764
Administration : finances	90,6	3,2	1,0	1,2	3,2	0,7	1763
Admin : contrôle des habitants	93,5	2,2	1,6	0,3	0,7	1,8	1771
Exécutifs	98,1	0,3	0,4	0,1	0,3	0,9	1759
Moyennes	48,6	9,0	14,2	4,9	7,4	15,9	1754

TABLE 5.1 – Comparaison des différentes formes d'accomplissement des tâches. Statistiques descriptives. (CIC : Collaboration intercommunale ; PM : Personne Morale). Source : Questionnaire auprès des secrétaires municipaux, 2017. Nmin = 1726, Nmax = 1771. En pourcentages.

C). Ces dernières semblent avoir relativement peu d'attractivité pour les communes suisses.

Ces résultats permettent également d'amorcer, dans les grandes lignes, une comparaison des tâches communales. Les tâches liées à l'administration et à la politique sont le plus fréquemment réalisées à l'interne. Celles-ci oscillent entre 90.6% des communes interrogées pour les finances, à 98.1% pour les exécutifs (et à l'exception de l'informatique qui comptabilise seulement 39%). À l'inverse, les tâches qui comptabilisent la plus petite proportion de communes auto-suffisantes sont les soins à domicile (3%), les établissements médico-sociaux (8%) et l'assistance aux toxicomanes (9%). À l'instar de ces tâches, le reste des tâches dites sociales montrent des taux de production à l'interne relativement faibles, le plafond étant situé à 39% pour l'aide sociale et l'intégration des étrangers. Somme toute, les tâches relatives à l'administration, à l'exception de l'informatique, sont à plus de 90% effectuées à l'interne par les communes.

5.1 Analyse comparative des modalités de gestion des tâches communales

Dans cette section, nous tentons de faire l'état des lieux des différentes modalités de gestion des tâches communales en Suisse.

Comme nous l'avons présenté dans la section 4.5, nous considérons deux dimensions pour aborder la gestion des tâches. La première, celle analysant la logique dominante, cherche à déterminer si la gestion des tâches est guidée par une approche territoriale ou une approche fonctionnelle. Par exemple, lorsqu'une tâche est réalisée par le biais des organes ou des employés municipaux, sans recourir à une entité supra- ou infra-communale⁷, sa gestion s'apparente à une logique territoriale. De même, lorsque le canton a repris une tâche dans sa sphère de compétence, ou que la tâche n'est simplement pas réalisée, sa gestion s'apparente à une logique territoriale. En effet, pour ces cas de figure, le cadre de réalisation de la tâche concorde avec les frontières territoriales (de la commune, du canton, ou cas échéant de la commune). En revanche, une tâche réalisée au-delà ou en deçà des frontières territoriales de la commune, mais sans pour autant que celle-ci soit du ressort du canton, sera apparentée à une logique fonctionnelle.

La seconde dimension que nous considérons est celle du degré d'institutionnalisation des arrangements fonctionnels. Cette dimension dichotomique considère l'établissement ou non d'une entité tierce aux fins de réaliser une ou plusieurs tâches communales. Le fait de mettre en place une entité spécialement dédiée est révélateur de la volonté de la commune de lui octroyer une large marge de manœuvre dans la réalisation de la tâche. En effet, l'acquisition de la personnalité morale s'accompagne non seulement d'une autonomie de gestion, mais aussi dans la prise de décision et la budgétisation (voir section 4.5.2). Lorsqu'une commune crée une entité en charge de réaliser la tâche, elle renonce à une partie de son autorité sur la tâche. Selon les termes du Conseil fédéral, cela revient à « [renoncer] à un pilotage détaillé et à [conférer] à l'entité devenue autonome un certain degré d'autonomie dans l'exécution des tâches » (CF 2006, p. 7821). Dans ce cas, la réalisation fonctionnelle de la tâche sera considérée comme fortement institutionnalisée. À l'inverse, lorsque la commune n'établit pas une nouvelle entité pour réaliser la tâche, elle conserve non seulement la responsabilité légale sur la tâche, mais dispose également d'une plus grande flexibilité pour modifier ultérieurement sa gestion. Dans un tel cas, la réalisation de la tâche en question sera considérée comme faiblement institutionnalisée.

Nous analysons donc les deux dimensions que sont la logique guidant la gestion des tâches et le degré d'institutionnalisation en comparant en premier lieu les communes, en deuxième lieu les tâches, et enfin les fonctions. Pour chaque dimension,

7. Pour rappel, l'entité sera supra-communale si elle prend la forme d'une collaboration intercommunale, et infra-communale s'il s'agit de l'externalisation d'une tâche à plusieurs prestataires opérant simultanément sur la commune.

nous présentons les fréquences (tables 5.2.1 et 5.5). Ensuite, nous montrerons les relations entre modalités de gestion et tâches sous la forme de tableaux croisés, de fréquences et de graphiques en barres⁸. L'analyse factorielle qui suit (5.3) permet ensuite de simplifier l'analyse des tâches en les regroupant par facteurs. Grâce à cette étape intermédiaire, l'analyse comparative des tâches - constituées en groupes de tâches - gagne en clarté et en simplicité.

5.2 La logique guidant la gestion des tâches

Nous abordons maintenant les données présentées dans la table 5.1 sous l'angle de notre première dimension : la logique guidant la gestion des tâches. Comme nous l'avons vu dans les sections 2.4.2 et 4.5, le recours à une logique fonctionnelle constitue un 'débordement institutionnel' (Boisseaux/Leresche 2013, p. 52). Elle se distingue de la logique territoriale, qui émane elle, de la vision néo-wébérienne et traditionnelle du gouvernement (Wollmann 2010, Kübler/Schwab 2007). Car dans la logique fonctionnelle, l'activité étatique s'organise en fonction du problème à résoudre, et non de la population concernée (Frey/Eichenberger 1999).

Pour cette première dimension, notre analyse sera guidée par ces questions :

- Quelle est, à l'échelle de la Suisse, la proportion de tâches communales réalisées grâce à une gestion fonctionnelle ?
- Au sein du portefeuille de tâches communales, quel pourcentage de tâches les communes réalisent-elles en moyenne grâce à la gestion fonctionnelle ?
- Quelles sont les tâches, respectivement les fonctions, que les communes réalisent le plus souvent grâce à une gestion fonctionnelle ?

Nous avons donc opéré une agrégation des six valeurs en une variable dichotomique. D'un côté, nous avons inclus toutes les valeurs entrant dans la définition d'une logique fonctionnelle (B_1 , B_2 , B_3 et C). De l'autre côté, nous avons inclus toutes les valeurs n'entrant pas dans le champ d'application de la gestion fonctionnelle et qui donc s'apparente à la logique territoriale (A et D). C'est-à-dire qu'aux 48% de production à l'interne, nous ajoutons 15,9% de la valeur D, où la commune indique ne pas réaliser cette tâche⁹. Nous pouvons donc en exclure la logique fonctionnelle, puisque celle-ci suppose un choix de la commune¹⁰. Nous comptabilisons donc un total de 64% des tâches réalisées selon une logique territoriale, contre 36% des tâches gérées selon une logique fonctionnelle. *À l'échelle nationale, ce sont donc*

8. Du point de vue méthodologique, l'analyse comparative des tâches publiques représente une grande difficulté pour la recherche. C'est pourquoi une grande partie des études empiriques n'incluent que certains services dans leur modèle d'analyse, par exemple les services sociaux et les services techniques (Petersen et al. 2015) ou certains services spécifiques tels que la gestion des déchets ou de l'eau (Bel et al. 2010, Warner/Bel 2008, Picazo-Tadeo et al. 2012).

9. En effet, la valeur six exclue *de facto* la gestion fonctionnelle, puisque soit, les tâches sont gérées par le canton (et coïncident donc avec les frontières territoriales du canton), soit, la tâche n'est pas effectuée par la commune, parce que celle-ci ne représente pas une charge pour elle, quand bien même elle en aurait la compétence.

10. Le lecteur trouvera davantage de développements à ce sujet dans la section 8.2.

Statistiques descriptives	
N Valide	1779
Moyenne	35.6323
Médiane	34.3750
Ecart type	15.12653
Plage	100.00
Minimum	0.00
Maximum	100.00

TABLE 5.2 – Fréquences pour la logique dominante

36% de tâches communales qui sont gérées grâce à la gestion fonctionnelle, tous modèles confondus.

5.2.1 L'analyse de la logique guidant la gestion des tâches : la comparaison des communes

Suite à ce constat, nous menons une analyse de fréquences de la logique guidant la gestion des tâches afin de comparer les communes entre elles. Nous avons donc considéré la moyenne des trente-deux tâches. En effet, chaque tâche obtient une valeur sur la variable codée de façon binaire (territoriale 0, fonctionnelle 1). Par conséquent, chaque commune obtient un score, de 0 à 100%. Celui-ci montre où se situe la moyenne de ses tâches sur l'échelle entre territorialité et fonctionnalité¹¹.

L'analyse de fréquences de la logique guidant la gestion des tâches (table 5.2.1) révèle que la moyenne générale se situe à 35.65%. Cela indique que, en moyenne, une commune effectue 36% de ses tâches selon une logique fonctionnelle. L'écart-type est quant à lui de 15, ce qui révèle une dispersion faible. La majorité des communes est donc plutôt concentrée autour de cette moyenne de 36% sur l'échelle entre gestion territoriale et fonctionnelle. Pour autant, les minimum et maximum révèlent qu'il existe des communes aux deux extrêmes des fréquences. Cela indique que certaines communes gèrent la totalité de leur portefeuille selon une logique territoriale, tandis que d'autres consacrent 100% de leur portefeuille à des modes de gestion fonctionnelle.

Sans nous prononcer sur la distribution de la courbe, nous pouvons déjà relever que celle-ci paraît assez dense. Au vu du faible écart-type, et de la proximité entre médiane (34.3%) et moyenne (35.6%), il y a donc lieu de conclure à une certaine convergence des communes quant au pourcentage de tâches qu'elles gèrent selon une logique fonctionnelle¹². Ces constats préliminaires nous poussent toutefois à approfondir l'analyse et à considérer, d'abord, la distribution de la courbe de la logique guidant la gestion des tâches, mais également à approfondir les analyses en cherchant des variations au niveau des tâches.

11. Pour rappel, les valeurs A et D font référence à la logique territoriale en regroupant 'fait par la commune/ne concerne pas la commune', tandis que la logique fonctionnelle inclut les valeurs B_1 , B_2 , B_3 et C. Celles-ci concernent le contrat administratif, la CIC avec personne morale de droit public, la CIC avec personne morale de droit privé et la coopération avec le secteur privé.

12. Il y a donc vraisemblablement peu de cas aberrants dans les données, ou *outliers*, bien que ces cas extrêmes existent.

Nous poursuivons donc l'analyse avec un histogramme des fréquences. Celui-ci montre en détail la distribution des moyennes communales pour la gestion territoriale ou fonctionnelle des tâches. Nous voyons dans la figure 5.1 que la distribution suit une courbe de Gauss normale, d'une assez forte densité. Le haut de la courbe est cependant situé nettement en-dessous des 50% de gestion fonctionnelle (moyenne de 35.63). Néanmoins, plusieurs centaines de communes gèrent plus de 50% de leur portefeuille de tâches selon une logique fonctionnelle. L'histogramme montre en revanche qu'un nombre très restreint de communes se situe au-delà de 60% de tâches gérées selon une logique fonctionnelle (5.2% en tout). Enfin, si plusieurs dizaines de communes se placent tout à gauche du graphique, le nombre de communes situées après 80% de gestion fonctionnelle est quasi-nulle. La majorité des communes ont donc tendance à faire un usage relativement parcimonieux de la gestion fonctionnelle. Ces résultats indiquent toutefois un certain panachage, ou hybridation, des logiques de gestion (Steen et al. 2018, p. 52) au sein du portefeuille de tâches des communes. C'est-à-dire que la majorité des communes recourent, pour au moins une partie de leurs tâches, à la gestion fonctionnelle. Ces résultats permettent d'envisager que les communes choisissent les modalités de gestion en fonction des différentes tâches.

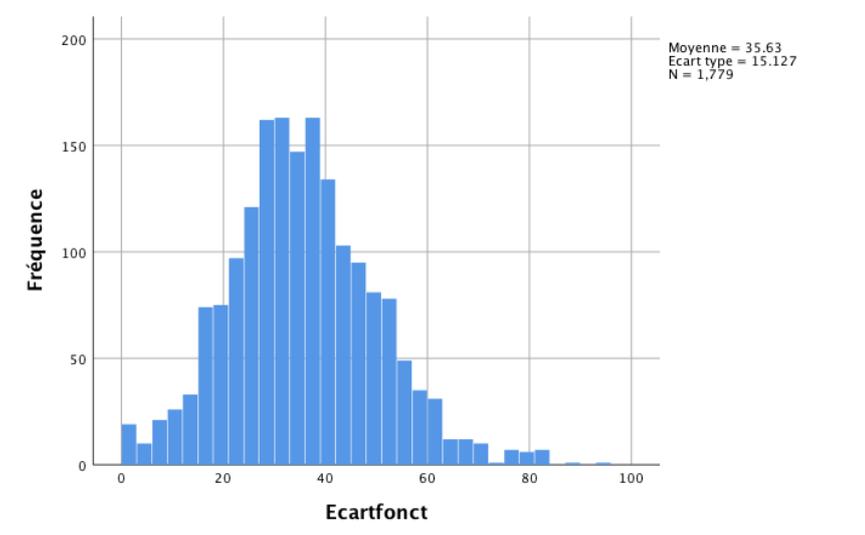


FIGURE 5.1 – Histogramme : Logique guidant la gestion des tâches - comparaison des communes. Axe horizontal : Moyenne des tâches gérées selon une logique territoriale (0%) et fonctionnelle (100%); Axe vertical : Nombre de communes.

5.2.2 L'analyse de la logique guidant la gestion des tâches : comparaison entre tâches

Nous considérons ensuite les variations des modes de gestion en fonction des trente-deux tâches communales de notre questionnaire. Il s'agit donc de conduire une analyse de fréquences, non plus sur la moyenne des trente-deux tâches, mais tâche par tâche, afin d'observer s'il y a des différences manifestes entre celles-ci. À ce stade, il s'agit donc de considérer les spécificités liées aux tâches. La figure 5.2 montre l'ordre croissant des trente-deux tâches sur l'échelle entre territorialité (gauche) et fonctionnalité (droite).

Nous notons tout d'abord une très grande variabilité sur l'échelle territoriale-fonctionnelle, car la tâche la plus territoriale comptabilise 98.9% de gestion territoriale (Exécutifs), quand la tâche la plus fonctionnelle comptabilise 75.4% de gestion fonctionnelle. En effet, les quatre tâches qui sont le plus souvent gérées selon une logique territoriale sont l'exécutif, l'administration, le contrôle des habitants et les finances communales. Ce sont des tâches typiques de l'administration. Dans la littérature, elles sont d'ailleurs qualifiées de *noyau central* de l'administration (Ladner 2014). En cela, ces tâches octroient l'accès à des données sensibles (administration, contrôle des habitants), à des pouvoirs réglementaires (Exécutifs) ou de sanction et saisie des biens (Finances). Elles répondent à ce titre au critère de monopole naturel (H_1). À l'autre extrême, nous notons la présence de nombreuses prestations sociales (soins à domicile, assistance aux personnes âgées, EMS, accueil de la petite enfance). Pour certaines tâches d'infrastructures, notamment l'énergie (60%) et la gestion des déchets (59.2%), les taux de gestion fonctionnelle dépassent aussi les 50%. Les transports publics (49.1%) s'avèrent également propices à une gestion fonctionnelle. Ces tâches sont notamment celles qui, parce qu'elles sont partiellement financées par les usagers, détiennent un fort caractère marchand (H_2). Elles peuvent aussi dans une certaine mesure faire l'objet d'une compétition entre prestataires (c'est particulièrement vrai pour les prestations sociales) ou être sujettes à un appel d'offres publiques (c'est plus le cas des infrastructures). Le niveau de gestion fonctionnelle varie donc énormément en fonction des tâches. Avec ces constats préliminaires, nous pouvons donc confirmer nos hypothèses selon lesquelles les caractéristiques des tâches (caractère marchand et de monopole naturel) influencent la logique de gestion des tâches (H_1 et H_2).

Après avoir démontré la nécessité de se pencher sur les caractéristiques des tâches pour comprendre les modalités de gestion, notre prochaine étape est dédiée à une analyse factorielle.

5.3 Analyse factorielle : une typologie des tâches

L'analyse factorielle est une technique permettant de déterminer à quel point des objets sont reliés entre eux et sont susceptibles de former des groupes (Salkind 2014,

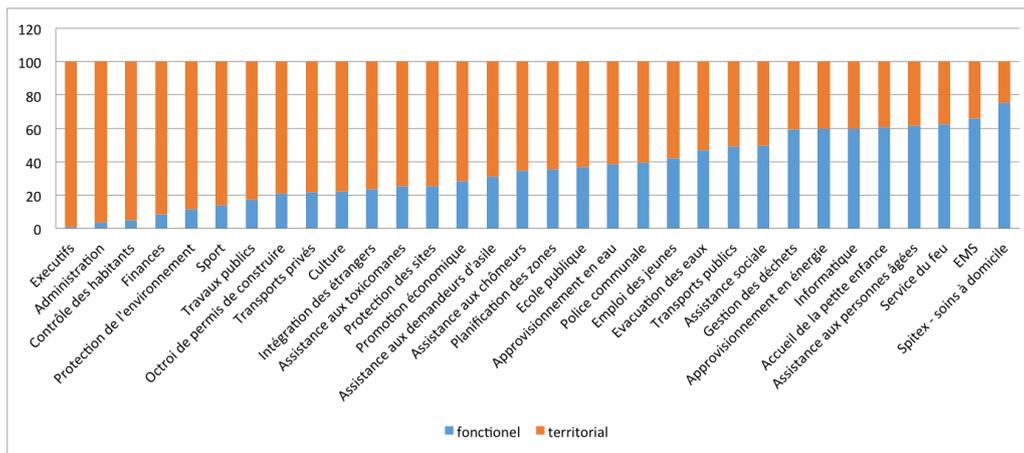


FIGURE 5.2 – Histogramme : Logique guidant la gestion des tâches - comparaison des tâches. Axe horizontal : tâches communales (variable nominale); Axe vertical : pourcentage de communes (variable continue)

p. 300). C'est une technique qui permet d'établir l'interdépendance d'objets, sans pour autant que cela émane directement d'une hypothèse. Elle permet surtout d'établir des facteurs révélant quelles variables sont associées¹³. Ces facteurs peuvent ensuite être conceptualisés a posteriori, en s'inscrivant dans une démarche empirique et inductive, mais aussi en relation avec une base théorique qui permette de donner un sens à ces groupes d'objets. Ainsi, l'analyse factorielle permet de considérer les tâches communales d'un point de vue empirique et de tenter de donner du sens a posteriori aux groupes de tâches.

L'analyse factorielle est en outre particulièrement innovante dans ce contexte de recherche, car la plupart des études empiriques qui cherchent à distinguer les tâches le font sur une base hypothético-déductive (et se focalisent sur des considérations économiques). La distinction des tâches communales ne fait d'ailleurs l'objet d'un consensus académique que sur les caractéristiques relatives aux coûts de transaction¹⁴. En dehors de ceux-ci, les tentatives de typologies des services s'avèrent peu applicables et difficiles à transposer d'un contexte de recherche à un autre.

Notre approche vise donc à faire ressortir les tâches qui, dans la pratique, sont considérées par les communes comme relevant d'une même logique de gestion. Puisqu'elle ne se base pas uniquement sur des attentes théoriques, l'analyse factorielle ouvre la porte à ce que des dimensions jusque-là sous-estimées se révèlent dans la pratique pertinentes. Elle vise ainsi à répondre aux questions suivantes :

- Quelles tâches se regroupent entre elles?
- Quel critère de distinction permet de comprendre le regroupement des tâches entre elles?

13. L'objectif de cette analyse est de représenter les liaisons entre les objets par un facteur générique
 14. Ce sont les travaux de Williamson (1981), puis de Brown et Potoski (2003) qui ont élaboré les dimensions de 'measurability' (mesurabilité des effets du service) et d'asset-specificity' (spécification des actifs du service) utiles à comparer les coûts de transaction des services

- Y a-t-il une logique de gestion qui domine ces différents groupes de tâches, cas échéant laquelle ?

Face à l’impasse dans laquelle se trouve la recherche actuelle (Swianiewicz/Teles 2018, 2019), et donc la nécessité d’ouvrir la porte à d’autres critères de distinction des tâches, notre travail aborde donc cette question avec une perspective exploratoire et une démarche inductive. Grâce à un grand nombre d’items (les trente-deux tâches qui figurent dans notre questionnaire), nous réalisons une analyse factorielle des composantes principales. Celle-ci vise à établir les coefficients de proximité des tâches entre elles¹⁵. L’analyse reprend notre distinction dichotomique et oppose les tâches selon qu’elles soient guidées par la territorialité (0) ou la fonctionnalité (1)¹⁶. Ces catégories discrètes de nature qualitative répondent donc aux conditions d’une analyse factorielle. Afin de ne considérer que les variables qui sont fortement corrélées entre elles et de faciliter la lecture du tableau, nous avons imposé un seuil minimal de corrélation à 0.45. Les scores situés en dessous de ce seuil sont donc ignorés.

	1	2	3	4	5
Travaux publics	0.759				
Plans de zones	0.748				
Construction de routes	0.727				
Protection des sites	0.659				
Contrôle des habitants		0.813			
Administration (général)		0.787			
Finances communales		0.771			
Exécutifs		0.562			
Assistance aux demandeurs d’asile			0.694		
Assistance aux toxicomanes			0.663		
Intégration des étrangers			0.657		
Chômage			0.600		
Établissements médico-sociaux				0.733	
Spitex soins à domicile				0.712	
Assistance aux personnes âgées				0.685	
Travail des jeunes				0.491	
Evacuation des eaux					0.735
Gestion des déchets					0.670
Approvisionnement en eau					0.626
Approvisionnement en énergie					0.456

TABLE 5.3 – Rotation de la matrice des composantes. Méthode d’extraction : Analyse en composantes principales. Méthode de rotation : Varimax avec normalisation Kaiser. a. Convergence de la rotation dans 5 itérations.

La rotation de l’analyse factorielle met en exergue, dans la table 5.3, la constitution de cinq facteurs, lesquels sont classés par ordre de robustesse. Les tableaux annexes à l’analyse factorielle montrent en outre, qu’avec ces cinq facteurs, nous pouvons expliquer 34.45% de la variance totale. Ce taux relativement élevé démontre une bonne validité interne de la construction de variable dichotomique entre territorialité et fonctionnalité. Celle-ci remplit donc son rôle de simplification, tout en détenant un bon pouvoir explicatif. Par ailleurs, chacun des cinq premiers facteurs

15. L’analyse implique que lorsque les items ont des coefficients de corrélation de Pearson élevés, ils sont regroupés sous un même facteur. Par exemple, des tâches seront regroupées sous un même facteur si les communes qui présentent un score élevé pour la tâche 1 présentent également un score élevé pour la tâche 2.

16. Dans notre questionnaire, cela correspond d’un côté aux tâches effectuées selon un mode de gestion territorial (interne/pas une tâche communale) et de l’autre, aux tâches effectuées selon un mode de gestion fonctionnel (CIC contrat, CIC PM public, CIC PM privé, Coopération avec le secteur privé).

comprend quatre tâches. Quatre autres facteurs émanent de l'analyse factorielle, mais ils présentent peu d'intérêt au regroupement, notamment car ils intègrent un faible nombre de tâches (seulement 2 ou 3). Elles ne figurent donc pas dans le tableau et ces facteurs sont écartés de l'analyse. Notre analyse se concentre sur les cinq premiers facteurs, qui sont par ailleurs les plus robustes. En outre, les cinq facteurs incluant tous le même nombre de tâches (4), cette sélection accroît la comparabilité des facteurs. Le tableau suivant détaille les résultats de l'analyse factorielle.

Il ressort donc de l'analyse factorielle que ces résultats présentent un intérêt à la comparaison, du fait notamment de leur composition homogène (4 tâches dans chacun des cinq facteurs). En outre, les facteurs présentent également un intérêt à l'analyse sur le plan conceptuel. En effet, de nombreuses sources de la littérature et de la pratique font référence à une distinction dite fonctionnelle des tâches¹⁷ et recourent au concept de 'fonction étatique' (Ladner 2014, CF 2006, Eurostat 2019, Soguel et al. 2020). Selon Ladner, il faut entendre par « fonction de l'État [...] les objectifs supérieurs de l'État (sécurité extérieure, santé, formation, etc.) ». Ces fonctions recouvrent des tâches, ou « activités concrètes (armée, diplomatie, etc.) qui permettent d'atteindre ces objectifs » (Ladner 2014, p. 20). Ainsi, les fonctions étatiques font référence aux grandes missions confiées à l'État. Appliqué aux communes, ces différentes missions font référence au bien-être des citoyens, à l'accès aux soins, au filet de sécurité sociale ou encore à l'accès aux utilités publiques. Cette définition fait ainsi écho aux résultats de notre analyse factorielle.

Le premier facteur comprend les travaux publics, les plans de zones, la construction de routes et la protection des sites et paysages. Il concerne ainsi l'utilisation, la régulation et l'organisation du territoire de la commune, tant sur le plan de l'affectation du territoire que sur celui de sa préservation. Ces tâches s'insèrent dans la fonction visant l'aménagement du territoire. Le second inclut le contrôle des habitants, l'administration, les finances communales et les exécutifs. Il recouvre donc les tâches nécessaires au fonctionnement de la commune au sens strict. Ces tâches relèvent donc de la fonction d'administration de la commune. Le troisième comprend l'assistance aux demandeurs d'asile, l'assistance aux toxicomanes, l'intégration des étrangers et le chômage. Celui-ci fait état de tâches constituant le dernier filet de sécurité sociale. En effet, ces tâches ont pour vocation de réduire les inégalités sociales et de travailler à l'intégration de personnes marginalisées. Le quatrième comprend les services d'établissements médico-sociaux, les soins à domicile, l'assistance aux personnes âgées et l'emploi des jeunes. S'il comprend également des tâches de nature sociale, celles-ci visent plutôt à pourvoir aux besoins sociaux de groupes spécifiques (personnes âgées, jeunes, famille). Enfin, le cinquième comprend les tâches d'évacuation des eaux, de gestion des déchets, d'approvisionnement en eau et en énergie. Il recouvre donc les infrastructures et services de base, dits aussi universels (Lieberherr et al. 2016), qui répondent généralement à des exigences de continuité et d'accessibilité universelle (*common goods*). Il s'agit donc d'y voir la fonction d'accès aux utilités publiques et infrastructures de réseau.

17. Voir à ce titre la section 2.1.3.

Cette approche exploratoire des tâches communales nous a permis de mettre en exergue différentes missions que remplissent les communes : aménagement du territoire pour la fonction 1, administration de la commune pour la fonction 2, gestion de la précarité sociale pour la fonction 3, prestations sociales pour la fonction 4 et infrastructures de réseau pour la fonction 5. La démonstration de l'existence d'une relation fonctionnelle entre les services permet de conclure à l'importance du concept de fonction étatique (Ladner 2014, p. 20). Puisque les tâches poursuivant une même fonction répondent, dans la pratique, à une même logique de gestion, il semble possible d'affirmer que le but poursuivi par la fonction étatique influence ses modalités de gestion (H_3). En clôture de cette analyse, le tableau 5.4 résume les tâches incluses dans chacun des facteurs.

Fonction	Tâches incluses
Aménagement du territoire	Travaux publics Plans de zones Construction de routes (transports individuels) Protection des sites et paysages
Administration communale	Contrôle des habitants Administration (en général) Finances communales Exécutif
Précarité sociale	Assistance aux demandeurs d'asile Assistance aux toxicomanes Intégration des étrangers Chômage
Prestations sociales	Etablissements médico-sociaux Spitex Soins à domicile Assistance aux personnes âgées Travail des jeunes
Infrastructures de réseau	Approvisionnement en eau Evacuation des eaux Gestion des déchets Approvisionnement en énergie

TABLE 5.4 – Classification fonctionnelle des services grâce à une analyse factorielle des composantes principales

5.4 Analyse de la logique guidant la gestion des tâches sur les cinq fonctions

Une fois les fonctions établies selon les résultats de l'analyse factorielle, nous étudions la courbe de distribution de ces fonctions. En d'autres termes, nous cherchons si, entre les fonctions, il y a lieu d'observer des variations dans la logique dominante. À ce titre, nous avons effectué un histogramme pour chaque facteur. L'histogramme 5.3 présente, sur l'axe horizontal, les moyennes des tâches sur l'échelle territoriale-fonctionnelle (de gauche à droite) et sur l'axe vertical, le nombre de communes concernées par ces moyennes. La confrontation des cinq histogrammes

permet d'effectuer des comparaisons.

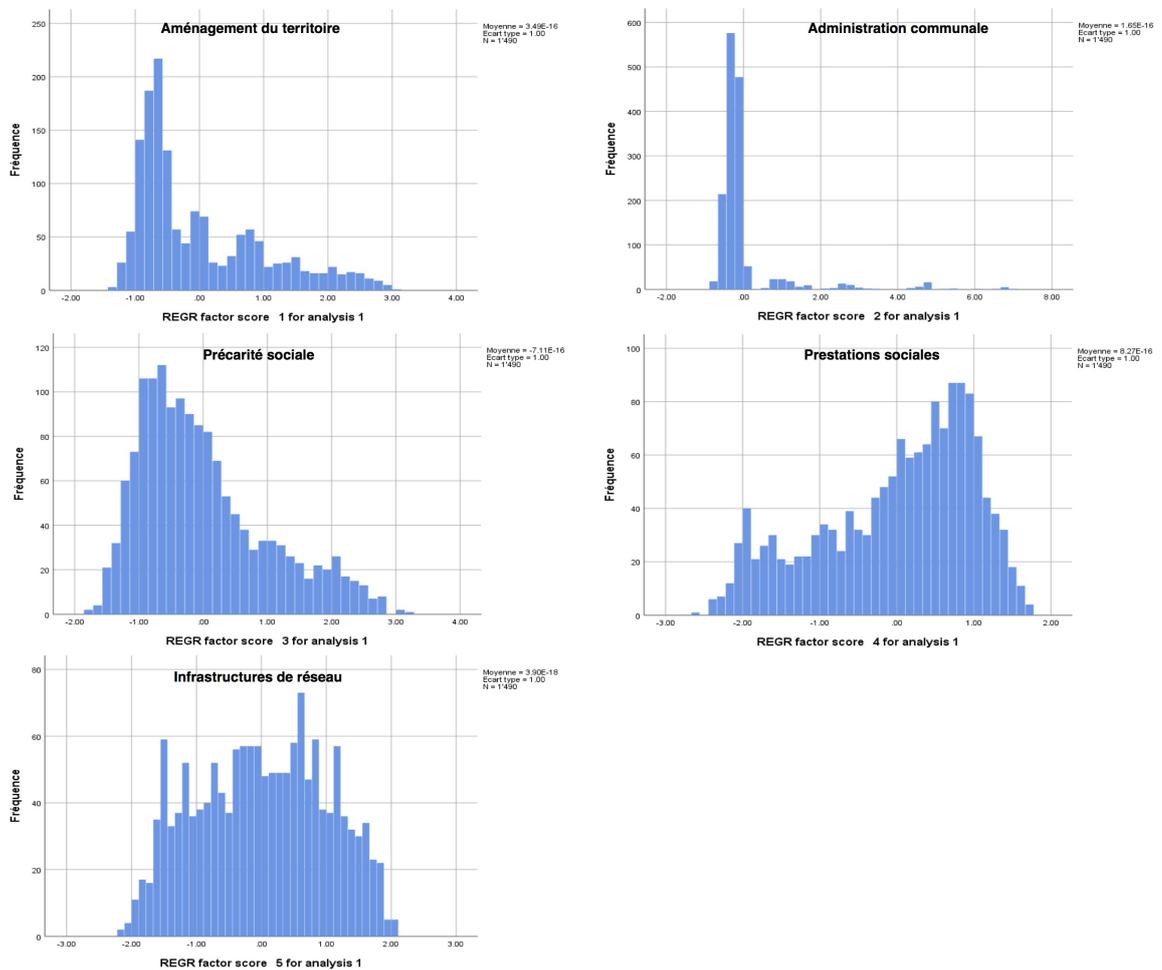


FIGURE 5.3 – Logique guidant la gestion des tâches - comparaison des fonctions. Axe horizontal : Moyenne de tâches incluses dans chaque fonction gérée selon une logique territoriale (0%) et fonctionnelle (100%). Axe vertical : Nombre de communes.

Les histogrammes permettent de comparer les différents types de courbes et leur densité. En particulier, notre intérêt se porte sur la distribution des courbes. Ainsi, trois facteurs sur cinq montrent un sommet vers la gauche, donc plutôt une tendance à la gestion territoriale (administration, aménagement du territoire et précarité sociale). Mais un autre facteur est mieux réparti (infrastructures de réseau), tandis que le dernier est plutôt axé vers la droite, donc une tendance à une logique fonctionnelle (prestations sociales). La fonction d'administration communale (2) est celle qui consacre le moins de variations et pour laquelle une très large majorité des communes se situe à gauche de l'histogramme, c'est-à-dire répondant à une logique territoriale. Ces résultats confirment à nouveau notre première hypothèse, selon laquelle le caractère de monopole naturel tend vers une logique territoriale (H_1). En l'espèce, l'administration communale, en tant qu'archétype du monopole naturel, se révèle fortement ancrée dans une gestion territoriale. Cette fonction implique en

effet la possibilité d'édicter des lois, de déterminer les politiques publiques, de gérer les finances communales, de lever des impôts et d'imposer des sanctions. Elle implique en outre l'accès à des informations confidentielles et privées sur les citoyens de la commune. La perspective d'établir une quelconque forme de compétition pour ces tâches semble ainsi inconcevable¹⁸.

Les fonctions qui se révèlent être les plus territoriales (après l'administration) sont les fonctions 1 (aménagement du territoire) et 3 (précarité sociale). En effet, l'aménagement du territoire concerne l'affectation, la régulation et l'organisation du territoire communal, de même que sa protection. Ces tâches sont donc fortement liées au territoire de la commune. Elles revêtent en outre un caractère de monopole naturel, car elles s'accompagnent de la possibilité de prononcer des décisions administratives contraignantes, mais aussi de sanctionner leur non-respect ou celui des mesures de protection de l'environnement. Les tâches de précarité sociales montrent aussi un fort attachement à la territorialité. Ces tâches sont celles qui s'adressent aux populations en difficulté sociale et sont entièrement financées par les finances communales. Par conséquent, elles ne présentent qu'un faible caractère marchand. À l'inverse, les prestations sociales sont plus largement guidées par une logique fonctionnelle. Ces résultats confirment également notre seconde hypothèse (H_2), en ce sens que les tâches à caractère marchand, en l'occurrence les prestations sociales, se montrent plus en adéquation avec la logique fonctionnelle. Celles-ci sont des tâches qui se prêtent bien à la concurrence entre prestataires et sont mêmes partiellement facturées aux usagers. La perspective d'un marché paraît donc beaucoup plus plausible. Enfin, la gestion des infrastructures est moins polarisée, car aucune logique dominante ne se dégage clairement. Dans ce cas, la recherche fait le constat d'une hétérogénéité des logiques (Steen et al. 2018).

5.5 Discussion

Ces résultats sont à présents discutés à la lumière des précédents empiriques et théoriques.

Au cours de cette première partie, nos résultats ont montré que 36% des tâches communales réalisées en Suisse suivent une logique fonctionnelle. Cela implique a contrario que 64% des tâches restent gérées selon une logique territoriale. Ces constats s'alignent donc *primo loco* avec les attentes de la littérature, selon lesquelles le modèle européen typique de gouvernement local est celui d'un « gouvernement territorial, polyvalent et élu » (Wollmann 2010, p. 283). En effet, la logique territoriale, la distribution verticale des tâches entre échelons politiques, de même que la relation bilatérale entre un électorat et le corps d'élus restent la norme, tant dans notre étude que d'après les attentes théoriques. Pour autant, le taux de 36% prouve que la gestion fonctionnelle n'est pas anecdotique. Nos résultats ont en ef-

18. Elles incarnent ainsi une vision traditionnelle du gouvernement, fondée sur les principes de l'État de droit.

fet montré d'importantes variations sur l'échelle territorialité-fonctionnalité, tant au regard des communes, qu'au regard des tâches et des fonctions. Le constat de distributions très variable s'aligne en outre avec les conclusions de Koch (2013). Pour l'auteur, la situation dans les communes suisses montre qu'aucun modèle de gouvernance ne domine l'autre (Koch 2013). Au contraire, il note une persistance de différents modèles de gouvernance, parmi lesquelles le modèle du gouvernement polyvalent, le renforcement du niveau métropolitain, la création de structures à vocation unique (*task-specific jurisdiction*) et la constitution de réseaux de gouvernance (Koch 2013, p. 408). Nos résultats indiquent ainsi une telle persistance et co-existence de différents modèles de gouvernance.

Nos résultats démontrent en outre une certaine hybridation des logiques. En effet, les communes consacrent en moyenne 35% de leurs tâches à la gestion fonctionnelle. Cela montre qu'au sein même des communes, la logique territoriale coexiste avec la logique fonctionnelle. Ces observations sont cohérentes avec les postulats de Marks et Hooghe (2001), et vont même plus loin. Alors que les auteurs envisagent la coexistence des logiques à une échelle européenne voire nationale, nos résultats démontrent une hybridation des logiques au sein du portefeuille des tâches communales. Pour Steen et consorts, cette hybridation est même souhaitable. Les auteurs recommandent à ce titre d'opérer « un choix reposant sur des données factuelles afin de déterminer la meilleure manière de panacher les formes d'organisation et les logiques de fonctionnement ('hybridation') [...] pour la prestation de services locaux » (Steen et al. 2018, p. 52).

Nos résultats montrent ainsi que les communes se montrent en phase avec cette recommandation, car les tâches spécifiques (figure 5.2) montrent d'importantes variations. Sur l'échelle entre territorialité et fonctionnalisme, les tâches vont de 1.1% (exécutifs) à 75.4% (soins à domicile) de gestion fonctionnelle. En outre, les tâches sociales sont celles qui montrent la plus forte tendance à la gestion fonctionnelle. Ces résultats peuvent toutefois être contrastés avec les précédents empiriques. En particulier, la littérature sur les coûts de transaction (Brown/Potoski 2003a, Williamson 1981) se montre peu favorable à l'externalisation de services dont la performance est difficile à évaluer. Or, les services sociaux sont souvent cités comme l'emblème des tâches dont la performance est difficile à mesurer, car « ni les objectifs ni les activités ne peuvent être facilement identifiés » (Brown/Potoski 2003a, p. 445). La grande marge de manœuvre octroyée aux mandataires fait ainsi courir le risque d'asymétrie d'information et de conflits d'intérêts.

Néanmoins, la gestion fonctionnelle des prestations sociales peut s'expliquer par leur potentiel de commercialisation. En effet, une partie de la littérature estime que ces tâches se caractérisent par un fort potentiel d'individualisation (Warner/Hefetz 2012, Girth et al. 2012). C'est-à-dire que ces services sont tributaires des demandes, hétérogènes, des citoyens. Certains chercheurs rappellent d'ailleurs qu'il est souhaitable que la prestation de ces services soit adaptée à chaque usager (Girth et al. 2012). Puisque la prestation est diversifiée, la présence simultanée de plusieurs

prestataires est présumée profiter aux usagers, qui peuvent ainsi exercer un libre choix du prestataire. En comparaison avec une réalisation purement publique, les citoyens-consommateurs disposent alors d'un plus grand choix. Au vu de nos résultats, la tendance à la gestion fonctionnelle des services sociaux nous permet d'argumenter en faveur d'une telle orientation dans la gestion des tâches. Il semble donc possible d'affirmer que les services sociaux sont gérés par une logique fonctionnelle car ils détiennent un caractère marchand (H_2). En cela, ils s'alignent avec les études de Girth et al. (2012) et Warner/Hefetz (2012). En revanche, ils infirment ceux de Brown/Potoski (2003). L'ambiguïté résultant de ces interprétations nous conduit en outre, à envisager le rôle que jouent les pressions institutionnelles, et en particulier les pressions culturelles, dans cette relation. En effet, les pressions culturelles pourraient avoir un impact sur les prestations sociales, car comme l'envisagent Petersen et al., les services sociaux sont « la bataille idéologique contemporaine de la privatisation » (Petersen et al. 2015, p. 560)¹⁹.

Certaines tâches se définissent en outre comme le noyau central de l'administration communale (Ladner 2014). Ces tâches impliquent l'exercice de la puissance publique (notamment en ce qui concerne la contrainte par la loi, par les forces de police), ou l'accès à des données confidentielles (CF 2006, p. 7819). Elles impliquent donc des interventions dans les droits fondamentaux des individus. Il n'est en outre pas rare qu'une loi cantonale ou fédérale règle l'organisation de ces tâches²⁰. C'est notamment le cas de la Loi fédérale sur l'Aménagement du territoire, qui impose un certain nombre d'obligations aux communes, et notamment le fait de collaborer avec les cantons pour régir l'affectation des zones. Outre leur caractère de monopole naturel, les limitations des échelons supérieurs pourrait ainsi expliquer la forte propension des communes à conserver une gestion territoriale pour l'exécutif, l'administration, le contrôle des habitants, les finances ou l'aménagement du territoire.

La comparaison des communes et des tâches sur l'échelle entre territorialité et fonctionnalisme a permis de mesurer l'importance des caractéristiques des tâches. À ce titre, certaines d'entre elles montrent un fort caractère de monopole naturel. Le noyau dur de la commune semble ainsi se référer à la gestion administrative de la commune, à l'aménagement du territoire et, dans une moindre mesure, à la précarité sociale. En revanche, les prestations sociales, qui détiennent notamment un fort caractère marchand, sont plutôt dominées par une logique fonctionnelle.

La seconde partie empirique de ce chapitre (section 5.3) se base sur une analyse factorielle. Celle-ci a abouti à des regroupements composés de plusieurs tâches. En

19. Dans le texte original, *the contemporary ideological battlefield of privatization*.

20. À Genève, la Constitution cantonale prévoit notamment que « la loi règle la délégation de pouvoirs de police limités au personnel qualifié des communes. » (art. 184, al. 2 Cst-GE).

premier lieu, nous analysons le regroupement des tâches par l'analyse factorielle au regard des discussions théoriques, empiriques et méthodologiques sur la classification des tâches. En deuxième lieu, nous discutons les différentes fonctions identifiées et les confrontons à l'appréciation qui en est faite dans la littérature.

Notre proposition méthodologique diffère beaucoup des précédentes tentatives d'établir des typologies des tâches. De fait, de nombreuses études se sont limitées à l'étude d'un seul service (voir la méta-étude de Bel/Warner 2016). Celles qui ont adressé plusieurs services se sont soit limitées à leurs caractéristiques économiques (Brown/Potoski 2003a, Schoute et al. 2017), ou restreintes à des oppositions dichotomiques simples entre services sociaux et services techniques (Petersen et al. 2015). Cette dernière étude est toutefois pertinente pour notre recherche. Elle met en effet en évidence des différences entre services techniques et services sociaux (Petersen et al. 2015, p. 560). Nos résultats corroborent cette distinction, car nos fonctions peuvent se distinguer en trois grandes catégories de services : les services techniques (territoire et infrastructures), les services sociaux (prestations et précarité) et les services administratifs (administration). À ce titre, la distinction technique-social suggérée par Petersen et al. trouve également un écho dans notre travail.

Nos résultats laissent apparaître de prime abord que les tâches d'un même groupe (ou facteur) suivent une même logique de mission publique. À ce propos, il est dit dans la littérature que les tâches peuvent être regroupées selon leur *but fonctionnel* (Soguel 2019, p. 263) ou leur fonction (Ladner 2014, CF 2006, p. 7824), ayant pour effet d'associer chaque tâche à la poursuite d'un objectif étatique, tel que la santé, l'éducation ou l'accès aux services de base (eau, énergie). Une telle classification selon le but fonctionnel fait en outre écho à la classification dite des Fonctions Gouvernementales (*Classification Of Governmental Functions*'), ou COFOG, établie par l'OCDE et publiée par la Division statistique de l'ONU (Eurostat, p. 9). Cette proposition typologique implique de distinguer les grands objectifs d'un gouvernement, puis d'y associer des tâches publiques, en tant que moyens par lesquels ces objectifs sont atteints (Eurostat 2019, p. 36)²¹. Cette classification a pour but de faciliter la comparaison intergouvernementale des grandes fonctions de l'État (Soguel 2019, p. 263) et représente aussi « une base adéquate pour comprendre la structure des dépenses publiques » (Eurostat, p. 9). En l'occurrence, les cinq grandes fonctions qu'ont fait apparaître notre analyse factorielle présentent de fortes similitudes avec la typologie de la COFOG. En effet, on retrouve l'idée de protection sociale dans la précarité, celle de santé dans les prestations sociales, de services publics généraux dans l'administration, de protection environnementale et d'infrastructures communes dans les infrastructures de réseau, et enfin celles d'affaires économiques et de protection environnementale dans l'aménagement du territoire. En bref, cette convergence montre ici aussi la capacité de notre modèle empirique à aboutir à des conclusions cohérentes avec les concepts de la recherche et de la pratique. Le recours à une analyse factorielle pour aborder la distinction des tâches montre donc un intérêt sur le plan théorique comme empirique.

21. Voir la section 2.1.3 pour le détail de cette classification.

Enfin, les tâches de chaque groupe peuvent être analysées au regard de la notion de connexité. Dans la terminologie juridique, la connexité fait référence au « lien qui existe entre deux affaires portées devant deux juridictions distinctes et qui permet, dans l'intérêt d'une bonne justice, de les faire instruire et juger ensemble par l'une des deux juridictions. »²². En l'occurrence, la notion de connexité se réfère plutôt au lien étroit qui unit deux ou plusieurs tâches communales²³. Dans notre cas, la connexité des tâches pourrait donc s'expliquer par le type de destinataire, les caractéristiques de la demande, le niveau de rentabilité des tâches ou encore le secteur professionnel concerné. Par exemple, les tâches d'évacuation et de gestion des eaux recouvrent les mêmes corps de métiers (ingénieurs, techniciens) - lesquels se distinguent des corps de métiers actifs dans les prestations sociales (assistants sociaux, personnel para-médical). Par conséquent, les dicastères et offices des administrations recouvrent souvent des tâches qui présentent un tel rapport de connexité. Enfin, la coordination à l'interne constitue, d'après les auteurs, l'un des piliers de la gouvernance de type I (gouvernements polyvalents) (Marks/Hooghe 2001, p. 13) et est parfois envisagé comme un objectif essentiel de l'État (Lægreid et al. 2013). L'existence d'un lien de connexité entre les tâches laisse ainsi entendre que les administrations tiennent compte des besoins de coordination entre les tâches.

Nos constats s'alignent par ailleurs avec les résultats de Kübler/Schwab (2007). Dans leur étude sur les villes suisses, ces auteurs ont identifié quatre modèles de gestion des tâches²⁴. Ils constatent ainsi que le modèle de gestion choisi varie d'une politique publique à l'autre (Kübler/Schwab 2007, p. 483), autrement dit d'une fonction à l'autre. En cela, ils s'alignent avec notre étude qui envisage que le but poursuivi par une fonction étatique influence ses modalités de gestion (H_3).

En second lieu, nous discutons des différentes fonctions que l'analyse factorielle a révélées. Nous avons ainsi pu distinguer en ordre décroissant de niveau de gestion fonctionnelle : l'administration communale, l'aménagement du territoire, les infrastructures de réseau, les services sociaux pour la précarité et les prestations sociales destinées à des personnes aux besoins spécifiques (personnes âgées, jeunes).

Ces fonctions et leur position sur l'échelle territoriale-fonctionnelle peuvent être analysées au regard de la littérature sur les caractéristiques des tâches (section 2.1.2). Premièrement, nos résultats montrent que l'administration communale et l'aménagement du territoire sont les fonctions les plus territoriales. Pour les premières, la littérature considère ces tâches dites régaliennes comme le noyau dur de la commune (CF 2006, Ladner 2014). Mais pour les secondes aussi, la littérature

22. Le Larousse définit la connexité par un « Rapport étroit qui existe entre deux ou plusieurs choses ».

23. Par ailleurs, la LOGA identifie la connexité comme un critère de décision des choix de gestion des tâches. L'article 43 al. 3 prévoit ainsi que « le Conseil fédéral répartit les offices entre les départements en fonction des impératifs de gestion, de la connexité des tâches et de l'équilibre matériel et politique » (art. 43 al. 3 LOGA).

24. Il s'agit des modèles de *'local government'*, de *'linked functions governance'*, de *'multi-tiered government'*, et de *'complex network governance'* (Kübler/Schwab 2007, pp. 484-485). La description détaillée de ces modèles se trouve dans la section 2.4.2, et plus précisément la figure 2.1.

y voit une manifestation de la puissance publique (Moor 2007, Baume 2016, Kuhlmann/Wollmann 2014, CF 2006), car elles impliquent souvent la prise de décisions contraignantes pour les individus et les entreprises.

Les tâches de précarité sociale restent aussi très proches d'une gestion territoriale. Une nécessaire stabilité et les conséquences néfastes d'une interruption pourraient expliquer le maintien d'un monopole public (Girth et al. 2012, p. 188). En outre, ces services se caractérisent par un besoin de proximité avec le lieu de vie des populations précaires (Warner/Hefetz 2012). Par exemple, la régionalisation de l'assistance aux chômeurs pourrait entrer en conflit avec des besoins de contact régulier entre assistants sociaux et bénéficiaires. Cette situation pourrait alors s'avérer contre-productive (Steiner 2003). Enfin, puisqu'il n'existe pas de marché pour ces tâches destinées aux populations précaires - au vu notamment de leur absence de rentabilité économique - une gestion monopolistique lui serait préférable (Girth et al. 2012). Enfin, une récente étude montre que la population²⁵ place la protection sociale et la santé au rang des trois fonctions gouvernementales pour lesquels elle souhaite allouer le plus de dépenses publiques (Soguel et al. 2020, p. 6). Le maintien des tâches de précarité dans la gestion territoriale pourrait alors refléter la volonté de s'aligner avec les préférences des citoyens quant à l'importance qu'ils accordent à cette mission publique.

En revanche, nos résultats démontrent que les prestations sociales sont plutôt gérées selon une logique fonctionnelle. À la différence de la précarité sociale, ces tâches se caractérisent généralement par une tarification individualisée et sont, dans la littérature, qualifiées de 'prestations de marché' (Foged 2016, p. 354). Elles sont en outre fournies à la demande de l'utilisateur et plusieurs prestataires peuvent offrir le même service simultanément. Cette hétérogénéité de la demande pourrait expliquer leur fort attrait pour la gestion fonctionnelle. Car pour ces tâches, certains auteurs rappellent les usagers y ont la possibilité d'exercer une influence par la voix (*'voice'*) (Piattoni 2012, p. 769) ou la sortie (*'exit'*) en choisissant le prestataire qui offre la meilleure qualité. L'évaluation de la performance serait alors à la charge de la clientèle, qui peut choisir de se plaindre auprès du prestataire ou d'en changer. Ce mécanisme de contrôle par la concurrence est mis en avant par les théories du fédéralisme fiscal (Oates 1972) et des choix publics (Savitch/Vogel 2000, Kübler/Schwab 2007, Tiebout 1956), car l'usager-citoyen y agit comme un consommateur. Pour ces services, la Confédération estime d'ailleurs que « la loi garantit un service minimal » (CF 2006, p. 7830) mais ils peuvent être « commercialisables et financés par des recettes qui sont fonction du marché » (CF 2006, p. 7830). En revanche, ces résultats contrastent avec les recherches qui voient les services sociaux comme des tâches chères aux social-démocraties (Petersen et al. 2015, p. 567), en particulier pour les États qui sont passés par un idéal d'« État-Providence ». De même, la gestion fonctionnelle des prestations sociales pourrait entrer en conflit avec les attentes de la population. En effet, les tâches de santé figurent au rang des trois fonctions qui méritent, d'après les citoyens, le plus de dépenses publiques (Soguel

25. L'étude inclut des répondants de trois États européens : la Grèce, l'Italie et la Suisse.

et al. 2020, p. 18).

Enfin, la fonction d'infrastructures de réseau ne tend pas vers un mode de gestion particulier. Le détail (voir figure 5.2) montre cependant que l'énergie et les déchets sont majoritairement associés à une gestion fonctionnelle, tandis que l'approvisionnement et l'évacuation de l'eau sont plutôt gérés selon une logique territoriale. La littérature apporte cependant une lecture pertinente de ces variations internes, en soulignant le caractère très spécifique de la ressource *eau* (Lieberherr et al. 2016). Lieberherr et al. estiment en effet qu'il y a « un impératif politique à fournir universellement de l'eau, de protéger celle-ci contre l'accaparement des segments rentables et de garantir l'approvisionnement généralisé par une intervention publique et des subventions » (Lieberherr et al. 2016, p. 252)²⁶. Ainsi, la plus faible propension des communes suisses à écarter la gestion de l'eau des frontières territoriales nous pousse à conclure que le mode de gestion des infrastructures de réseau est précisément affecté par la ressource concernée : qu'il s'agisse de déchets, d'énergie, ou de l'eau, cela ne représente pas les mêmes enjeux pour les autorités.

L'approche suivie par notre travail s'aligne avec les précédents empiriques qui démontrent les spécificités de chacune des missions publiques. En outre, notre analyse démontre que le but fonctionnel influence la logique de gestion. En ce sens, la connexité des tâches apparaît comme un critère décisif pour comprendre les modalités de gestion des tâches. Enfin, de futures recherches pourraient tirer profit d'une telle réalisation inductive de la typologie des tâches.

5.6 Le degré d'institutionnalisation des arrangements fonctionnels

Dans la deuxième partie de l'analyse des modalités de gestion, nous tentons de répondre à la question du *comment* se manifeste la gestion fonctionnelle des tâches. Nous avons ainsi distingué les arrangements fortement institutionnalisés des arrangements faiblement institutionnalisés. En effet, le degré d'institutionnalisation vise à distinguer quelles sont les tâches gérées par une entité tierce juridiquement autonome et spécialement dédiée à la tâche (forte institutionnalisation); de celles exécutées par une autre entité, mais qui n'a pas été instituée à l'initiative des communes membres pour réaliser la tâche en question (faible institutionnalisation).

²⁶. Les auteurs précisent que cette idéologie prévaut en Suisse et en Allemagne. Au contraire, la France a intégré, depuis le 19e siècle, une logique semi-économique pour l'approvisionnement de l'eau (Kuhlmann/Wollmann 2014, p. 193). La Suisse montre encore aujourd'hui un taux d'autonomisation des infrastructures hydrauliques très faible (moins de 2% des infrastructures d'évacuation des eaux sont organisées en PM de droit privé (*joint-stock companies*)). « Au 19e siècle, la Suisse avait débattu de l'opportunité de confier la gestion du réseau hydraulique à des entreprises privées. L'option publique l'avait alors emporté » Source : <https://www.swissinfo.ch/fr/l-eau-au-cœur-de-l-histoire-suisse/3214222>

Puisqu'il s'agit d'étudier *comment* s'exprime la logique fonctionnelle, nous retirons de cette étape d'analyse les formes organisationnelles qui se réfèrent à une gestion territoriale des tâches, pour nous concentrer sur les modes de gestion fonctionnelle (valeurs 2 à 5)²⁷. Cela revient à prendre en considération 35.5% des observations totales (voir la section 4.4.2). Par ailleurs, parmi cette sélection, dix-sept des trente-deux tâches présentent moins de 500 observations. Pour garantir une variabilité suffisante à la comparaison des communes, nous avons soustrait ces dix-sept tâches du calcul du degré d'institutionnalisation. Cela revient à considérer que, si moins d'un quart des communes suisses gèrent ces tâches avec une logique fonctionnelle, celles-ci sont écartées de l'analyse. Comme nous l'avons vu dans la section précédente, cela concerne surtout les tâches qui restent en toutes circonstances fortement liées à une gestion territoriale (notamment les tâches d'administration communale, d'aménagement du territoire). Elles présentent donc peu d'intérêt pour comprendre les différentes manifestations de la gestion fonctionnelle. En somme, les questions suivantes guident cette section :

- Quelle est, à l'échelle de la Suisse, la proportion de tâches dont la réalisation fonctionnelle est fortement institutionnalisée ?
- Au sein du portefeuille de tâches communales, quel pourcentage de tâches les communes réalisent-elles en moyenne au moyen d'une forme fonctionnelle fortement institutionnalisée ?
- Quelles tâches les communes réalisent-elles le plus souvent au moyen d'une forme fonctionnelle fortement institutionnalisée ?

Nous nous référons d'abord à notre premier tableau empirique (5.1) pour comparer les moyennes à l'échelle de la Suisse. En effet, celles-ci montrent que les formes faiblement institutionnalisées ($B_1 + C$) représentent 16.4% du total des modes de gestion ; et que les formes fortement institutionnalisées ($B_2 + B_3$) représentent 19.1% des modes de gestion. Ces chiffres montrent qu'à l'échelle de la Suisse, les formes fortement institutionnalisées présentent légèrement plus d'attrait (+2.7%) que les formes faiblement institutionnalisées.

La table 5.5 ci-dessous présente les statistiques descriptives de notre variable. Nous pouvons y noter un écart-type relativement important, de 32%, mais une moyenne ainsi qu'une médiane proche des 50% (54% et 57%). Ces chiffres révèlent donc que les communes recourent à une hybridation des formes organisationnelles au sein de leur portefeuille de tâches. En outre, nous notons que les communes effectuent, en moyenne 57% de leurs tâches grâce à une forme fortement institutionnalisée. Néanmoins, un important écart-type indique une grande dispersion des communes. Ainsi, cette affirmation n'est pas vraie pour beaucoup d'entre elles. Nous en déduisons qu'un grand nombre de communes recourent très peu à des formes fortement institutionnalisées, tandis que d'autres y recourent très souvent.

²⁷. Notre variable exclut donc toutes les observations pour lesquelles les communes ont indiqué **Production à l'interne** ou **N'est pas une tâche communale**.

Statistiques descriptives	
N Valide	1755
Manquant	2073
Moyenne	54.2491
Médiane	57.1429
type	32.60413
Plage	100.00
Minimum	0.00
Maximum	100.00

TABLE 5.5 – Fréquences pour Degré d’institutionnalisation

5.6.1 L’analyse du degré d’institutionnalisation : la comparaison des communes

Nous poursuivons l’analyse avec un histogramme du degré d’institutionnalisation. Celui-ci montre une distribution bi-modale avec des fortes concentrations aux deux extrémités et des fréquences assez faibles au centre. Comme énoncé plus haut, il y a également un écart-type relativement important (32.2%), et donc d’importantes variations entre les communes. Ces résultats indiquent que, si beaucoup de communes adoptent des formes faiblement et fortement institutionnalisées, un grand nombre d’entre elles ne recourent jamais à des formes fortement institutionnalisées. En effet, le détail du graphique montre que 12% des communes se situent à l’extrême gauche de notre histogramme.

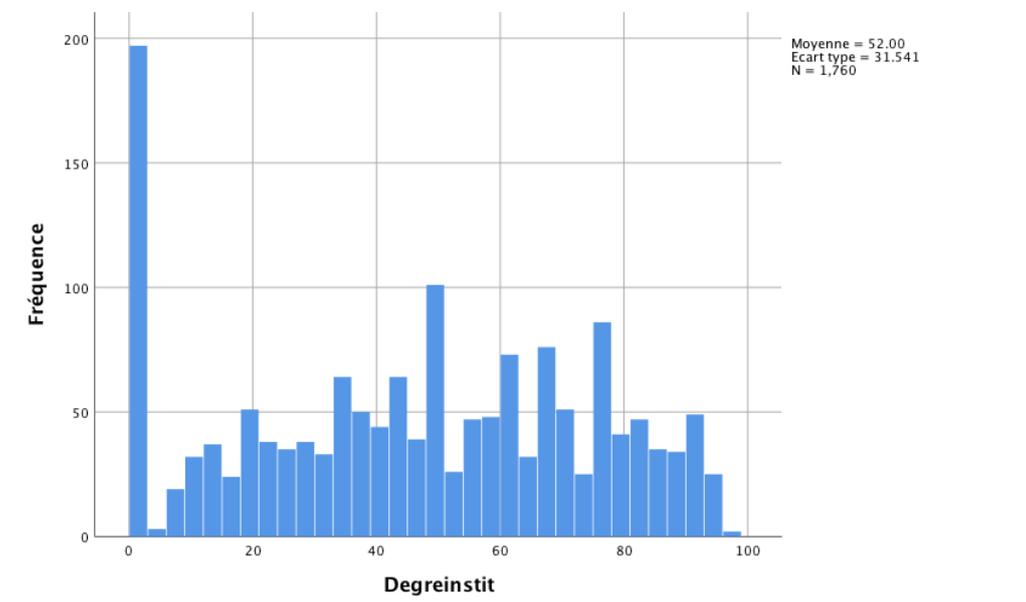


FIGURE 5.4 – Histogramme : Degré d’institutionnalisation - comparaison des communes. Axe horizontal : Moyenne des tâches gérées selon une forme faiblement (0%) et fortement institutionnalisées (100%); Axe vertical : Nombre de communes.

5.6.2 L'analyse du degré d'institutionnalisation : la comparaison des tâches

Comme pour la logique guidant la gestion des tâches, nous cherchons ensuite à observer le degré d'institutionnalisation en considérant les différences entre les tâches. Pour cette étape, la limite des observations valables a été abaissée pour inclure les tâches qui comptent au moins 200 observations. En effet, pour établir une moyenne il est important d'avoir un nombre d'observations relativement homogènes, mais ceci est moins critique pour comparer les services entre eux. Cela nous permet donc de proposer une comparaison de vingt huit tâches.

Permis de construire 32 Travaux publics 30.9 Construction de routes 29.3 Planification des zones 29.2

La figure 5.5 classe les tâches par degré d'institutionnalisation. En observant ces différences, nous relevons en premier lieu la variation importante entre d'une part le chômage qui compte 74.1% de formes fortement institutionnalisées, et d'autre part l'informatique, qui ne comprend que 26.2% de formes fortement institutionnalisées. Il apparaît que les services sociaux (chômage, établissements médico-sociaux, soin à domicile, assistance sociale) se situent tous dans des cas de forte institutionnalisation. L'accueil de la petite enfance se trouve à mi-chemin des deux formes, puisqu'il se situe à 50.2% de forte institutionnalisation. Il apparaît également les prestations sociales et les services pour la précarité sociale s'accommodent davantage d'établissements autonomes. En revanche, les tâches d'aménagement du territoire semblent convenir davantage à une organisation faiblement institutionnalisée. C'est le cas de la planification des zones (29.2%), des constructions de routes (29.3%), des travaux publics (30.9%) et de l'octroi des permis de construire (32%) de gestion fortement institutionnalisée. Les infrastructures de réseau indiquent également une majorité de forte institutionnalisation avec l'approvisionnement en énergie (56.9%), l'approvisionnement en eau (63.7%) et l'évacuation des eaux (65.6%) et dans une moindre mesure la gestion des déchets (50.6%). Enfin, les tâches d'administration communale ne figurent pas dans ce tableau (à défaut d'un nombre suffisant d'observations), mais l'informatique y fait figure d'exception avec seulement 26.2% de forte institutionnalisation.

L'analyse factorielle basée sur la dichotomie du degré d'institutionnalisation n'ayant pas donné de résultats satisfaisants (seuls deux facteurs identifiés et beaucoup de coefficients en dessous de 0.45), nous ne faisons pas état ici de cette analyse. En effet, sa validité externe est fortement compromise par le nombre restreint de résultats. En effet, cette analyse ne comprend que sur 35% des observations totales. Enfin, puisque deux fonctions sur trois identifiées dans l'analyse factorielle montrent de hauts niveaux de gestion territoriale (voir figure 5.3), leur prise en compte dans le contexte du degré d'institutionnalisation des *arrangements fonctionnels* a très peu de sens.

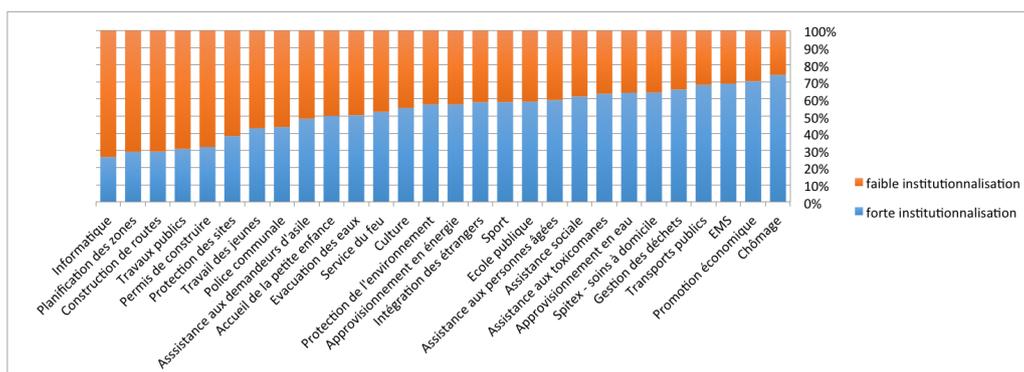


FIGURE 5.5 – Histogramme : Degré d'institutionnalisation - comparaison des tâches communales. Axe horizontal : tâches communales (variable nominale); Axe vertical : pourcentage de communes (variable continue).

5.7 Discussion

Cette seconde analyse comparative s'est concentrée sur la dimension du degré d'institutionnalisation. Celle-ci permet notamment de rendre compte de l'autonomie organisationnelle octroyée dans le cadre d'une gestion fonctionnelle. À ce titre, nos résultats gagnent à être analysés au regard des débats sur les effets associés à l'institutionnalisation de la gestion fonctionnelle (Swianiewicz/Teles 2019, Lidström 2017). En effet, la littérature récente souligne l'importance de considérer « la façon dont les communes formalisent leurs arrangements collaboratifs » (Swianiewicz/Teles 2019, p. 122). Dans notre modèle, nous avons considéré que le degré d'institutionnalisation varie selon que la réalisation de la tâche soit effectuée par une organisation spécifiquement instaurée dans ce but ou non (Lidström 2017, p. 406). Dans leur étude, Swianiewicz et Teles considèrent en effet que « recourir à des réseaux relativement lâches, avec un caractère informel - ou [au contraire à] des procédures formalisées, des règles et des entités de gouvernance, représentent deux niveaux opposés d'engagement » (Swianiewicz/Teles 2019, p. 122).

Il s'avère qu'une grande majorité des communes recourent simultanément, au sein de leur portefeuille de tâches, à l'une ou l'autre forme d'organisation. Les résultats montrent par ailleurs une légère tendance vers les formes de forte institutionnalisation (moyenne de 57%). En cela, nos résultats s'alignent également avec les recommandations pour la pratique que font Steen et al. (2018). Comme nous en avons fait mention ci-dessus, ces auteurs préconisent de panacher les formes d'organisation et les logiques de gestion en fonction des services (Steen et al. 2018, p. 52). Les communes semblent ainsi appréhender les modalités de gestion des tâches en fonction des caractéristiques des différentes tâches. En effet, nos résultats montrent que les tâches varient énormément sur l'échelle du degré d'institutionnalisation. Ces résultats sont également en phase avec les attentes de Nelissen, qui attribue le degré d'institutionnalisation au type de tâche concerné (Nelissen 2002, p. 11). L'auteur note à ce titre que certains secteurs comme l'environnement, font état d'organisations très formalisées et formatées, tandis que d'autres, comme la gestion de l'eau,

recourent au contraire à de formes plus ‘expérimentales’ de gouvernance (Nelissen 2002, p. 11).

Notre comparaison des tâches a montré une grande variation (de 20% d’institutionnalisation pour le chômage à 70% d’institutionnalisation pour l’informatique). Nous envisageons donc que la stabilité institutionnelle, qui découle d’une forte institutionnalisation, serait particulièrement critique pour certains services. Ce serait ainsi le cas des services sociaux et aussi, dans une moindre mesure, des infrastructures de réseau.

Comme nous l’avons dit dans notre revue de littérature (sections 2.1.2 et 4.5), les formes fortement institutionnalisées représentent une volonté d’octroyer une autonomie et une permanence à l’organisation en charge de la tâche. Dans la littérature, le recours à une telle forme poursuit également l’objectif de prévenir l’interruption du service et d’assurer sa permanence (Girth et al. 2012). Comme nous l’avons énoncé plus haut, les services sociaux sont des tâches sensibles pour la population et se caractérisent par une difficulté à mesurer leur performance (Brown 2008, Brown/Potoski 2003a). Nous déduisons donc que le recours des communes à une forme fortement institutionnalisée pour ces tâches révèle qu’elles cherchent à garantir leur stabilité, mais aussi à éviter les risques liés à une asymétrie d’information et à un partenaire non-fiable. Comme l’ont précisé Girth et al. dans leur contribution, « les bénéfices d’une compétition sont particulièrement discutables pour certains services sociaux, parce que l’instabilité et l’interruption des services peut être spécialement problématique pour ces populations vulnérables » (Girth et al 2012, p. 888). Il se pourrait donc que ces deux aspects (risque et mesurabilité) expliquent que les communes recourent à des formes fortement institutionnalisées pour les services sociaux. En effet, ces formes échappent aux mécanismes de marché et à la compétition. Au contraire, elles sont synonymes de structures stables, autonomes et durables. En cela, la forte institutionnalisation s’inscrit dans la mouvance vers un État garant, où celui-ci se limite à « faire en sorte que les prestations soient disponibles sous la forme attendue » (Ladner 2014, p. 20). La stabilité de ces arrangements pourraient en outre être un moyen de garantir aux citoyens la permanence et la durabilité du service.

En ce qui concerne les infrastructures de réseau, leur tendance à être gérées par des formes institutionnalisées pourrait s’expliquer par leur dimension supra-locale. En effet, la littérature estime que les municipalités voisines ont davantage d’incitations à coopérer pour les tâches qui nécessitent une intégration régionale, telles que les transports publics ou l’approvisionnement en eau (Steiner 2003, Tavares 2017). Pour cette raison, les communes préféreraient réaliser ces services par le biais de structures stables et établies conjointement. Ce constat va dans le sens des observations faites par Kübler/Schwab (2007), qui notent l’existence d’une ‘conscience supra-locale’ au sein des communes, laquelle pousse en faveur d’une gestion régionalisée des tâches (Kübler/Schwab 2007, p. 489). C’est cette approche ‘régionale’ qui pourrait pousser les communes à créer des entités conjointes pour

la réalisation de tâches à caractère régional. L'adhésion des communes pour une forte institutionnalisation des infrastructures de réseau fait ainsi écho à l'«*éveil régional*» de Piattoni (Piattoni 2015, p. 327). A contrario, la littérature envisage que les tâches les moins institutionnalisées sont aussi celles qui ne profitent pas d'une échelle «*supra-communale*» (Rangeon 2000, p. 14). Par exemple, les tâches d'aménagement du territoire devraient en principe se limiter aux frontières de la commune. En cela, l'aménagement du territoire est aussi perçu comme un prolongement de l'autonomie communale (Keuffer 2018), car il a trait à l'existence même de la commune. Enfin, l'informatique montre peu d'institutionnalisation. Le Conseil fédéral a, à ce titre, rappelé que l'informatique doit être considéré comme une «*prestation interne*» et à ce titre, «*la question qui se pose n'est pas celle de l'externalisation mais celle de savoir s'il convient de les réaliser à l'interne ou de les acheter sur le marché ('make-or-buy')*» (CF 2006, p. 7800). Le Conseil fédéral estime encore que l'informatique est soumis à une forte et rapide mutation sectorielle (CF 2006, p. 7823). Par conséquent, celle-ci ne profiterait probablement pas de la création d'une entité institutionnalisée. Celle-ci pourrait même s'avérer contre-productive, car elle serait un frein à la mise à jour régulière de la technique.

Enfin, nos résultats ont montré qu'un certain nombre de communes (12% au total) ne recourent pour aucune de leurs tâches à des formes fortement institutionnalisées. Ces résultats surprennent parce qu'ils témoignent d'une réticence catégorique d'un grand nombre de communes à opter pour une forte institutionnalisation. Ces résultats font cependant écho aux constats de Lidström. L'auteur estime en effet que le degré d'institutionnalisation des arrangements fonctionnels dépend très largement des conditions institutionnelles de départ et de la tradition étatique (Lidström 2017, p. 406). Nos résultats figurant dans l'histogramme 5.5 indiquent que cela pourrait aussi se vérifier dans le contexte suisse. En effet, la réticence généralisée de certaines communes envers une forte institutionnalisation nous pousse à chercher une explication du côté de leurs conditions contextuelles.

Si l'adoption d'une logique fonctionnelle montre peu de cas extrêmes, ce n'est pas le cas du degré d'institutionnalisation. Pour cette dimension, il y a un grand nombre de communes qui n'y recourent jamais.

5.8 Synthèse de l'analyse comparative des tâches

Dans notre travail, nous avons envisagé que la tendance à la discordance institutionnelle se manifeste à travers deux modalités : la modalité de la logique dominante la gestion des tâches (1) et la modalité du degré d'institutionnalisation des arrangements fonctionnels (2). Dans ce premier chapitre empirique, nous avons étudié la nature et la mise en place de ces modalités de gestion des tâches dans le contexte des communes suisses. À l'issue de ce chapitre, nous pouvons donc apporter plusieurs éléments de réponses à notre première sous-question de recherche. Celle-ci

visé à identifier les tâches communales qui sont, en Suisse, les plus touchées par la discordance institutionnelle, ainsi que leurs caractéristiques.

Nous avons vu premièrement que la gestion des tâches communales reste principalement guidée par une logique territoriale. Ainsi, le mode de réalisation à l'interne, lequel incarne le modèle européen traditionnel de gouvernement, reste à ce jour le plus fréquemment usité par les communes suisses. Néanmoins, une partie non négligeable des tâches communales est effectuée par des modes de gestion fonctionnelle. L'attrait pour d'autres modes de réalisation démontre qu'il y a pour les communes une volonté, si ce n'est une nécessité, de se distancer de la vision traditionnelle de production à l'interne, pour gérer les missions qui leur incombent. Nous avons en outre constaté que les communes suisses se montrent globalement assez réticentes à octroyer des responsabilités au secteur privé. En effet, les deux alternatives qui suscitent le moins d'intérêt sont celles incluant une participation du secteur privé.

Deuxièmement, nous avons identifié les caractéristiques des tâches qui sont les plus pertinentes pour comprendre les modalités de gestion. Il apparaît alors que la sensibilité de la tâche - pour le citoyen ou pour la légitimité de l'administration - y est un élément-clé. En particulier, nos résultats ont montré que les services sociaux occupent une place à part dans bien des aspects, car ils répondent en général à une gestion très fonctionnelle et très institutionnalisée. Nous déduisons de ce constat qu'un grand nombre de communes fait face à des difficultés pour gérer les services sociaux. Nous en concluons également que ces services sont plus susceptibles que les autres de se trouver dans une situation de discordance institutionnelle.

Par ailleurs, les tâches se montrent aussi sensibles pour la légitimité de la commune. C'est particulièrement le cas des tâches qui découlent de prérogatives de puissance publique ou sont associées avec le noyau dur de l'administration (tâches régaliennes). À ce titre, nous avons démontré que la logique territoriale domine l'aménagement du territoire et l'administration communale, là où nous voyons davantage d'hybridation des logiques pour les infrastructures de réseau, la précarité sociale, et les prestations sociales. Enfin, les contraintes légales imposées aux communes pourraient aussi représenter un critère décisif pour certaines tâches. En effet, les communes se voient parfois imposer une interdiction de déléguer ou encore l'obligation de collaborer avec une organisation du secteur public.

Grâce à notre analyse factorielle, nous avons pu identifier cinq fonctions. Cette analyse a montré que certaines tâches suivent la même logique de gestion. Nous avons aussi pu déduire de ces résultats que la cohérence et la coordination des tâches entre elles revêt un caractère essentiel dans les modalités de gestion des tâches. Par exemple, le fait que les établissements médico-sociaux et les soins à domicile suivent la même logique de gestion indique que les décideurs considèrent ces tâches comme faisant partie d'un ensemble cohérent. Ceci pourrait indiquer que les décideurs cherchent par leurs choix à renforcer la cohésion interne et la coor-

dination des tâches entre elles. Par conséquent, ces résultats indiquent également que les discours post-NPM, où la coordination constitue une priorité, reçoivent un écho en Suisse.

Comme nous l'avons dit, la gestion des tâches communales se caractérise en premier lieu par la prédominance d'une logique territoriale. Toutefois, cette affirmation doit être nuancée par les nombreuses observations plus fines que nous avons pu faire de la situation. En premier lieu, nous avons vu que l'adhésion à l'une ou l'autre logique dépend fortement des caractéristiques des tâches. Dans un deuxième temps, nous avons aussi pu noter que ces logiques coexistent au sein même des communes. Ensuite, nous avons constaté que certaines tâches et certaines fonctions (en particulier les prestations sociales) sont majoritairement gérées selon une logique fonctionnelle. Nous concluons donc que cette logique a trouvé à s'intégrer dans le paysage des tâches communales en Suisse. En revanche, plusieurs fonctions montrent des taux très élevés de gestion territoriale (administration et gestion du territoire), ce qui semble indiquer qu'elles revêtent une portée considérable pour la légitimité politique des communes. Enfin, la gestion fonctionnelle des tâches se caractérise par des taux d'institutionnalisation variables. Cependant, nous ne pouvons pas à ce stade conclure que cette variabilité dépend uniquement des caractéristiques des tâches. En effet, le fait qu'un grand nombre de communes n'y recourent jamais laisse à penser que l'institutionnalisation des tâches pourrait bien être une affaire culturelle ou idéologique.

Au-delà de nos résultats, nos analyses nous poussent donc à étudier l'effet des pressions institutionnelles sur la gestion des tâches. En particulier, l'analyse de la distribution du degré d'institutionnalisation a montré que de nombreuses communes sont tout simplement réfractaires à une forte institutionnalisation. Ce résultat laisse ainsi penser que le contexte communal (structurel, culturel, politique) pourrait expliquer cet écart. Nous en déduisons que, pour ces communes réfractaires, les caractéristiques des tâches n'ont que peu d'impact sur la tendance à une forte institutionnalisation. D'autres analyses sont nécessaires pour comprendre si la piste idéologique ou culturelle peut expliquer ces écarts. L'analyse consacrée dans la seconde partie empirique (section 6) est ainsi dédiée à l'étude de ces facteurs d'influence.

Chapitre 6

L'influence des pressions institutionnelles

Nous abordons ici la deuxième phase de notre analyse, soit celle consistant à mesurer l'effet du contexte communal sur la gestion des tâches. Nous y reprenons nos deux variables dépendantes que sont la logique guidant la gestion des tâches et le degré d'institutionnalisation¹. L'objectif de cette analyse est de mieux saisir la façon dont les éléments du contexte communal, autrement dit les pressions institutionnelles, influencent la gestion des tâches. Nous partons en effet du constat empirique que « des interventions institutionnelles similaires peuvent induire des effets très différents dans les contextes respectifs des États [...], car elles rencontrent des dispositions institutionnelles préexistantes et des 'héritages' institutionnels » (Schwab et al. 2018, p. 14).

Pour nos variables indépendantes, nous recourons à des facteurs illustrant la situation contextuelle de la commune. Nous basons notre analyse sur deux variables : la taille de la population et la région linguistique. Par ailleurs, nous focalisons l'étude sur les facteurs dont l'influence a été auparavant testée et prouvée dans la recherche sur les gouvernements locaux². Le choix de ces deux facteurs se justifie par leur pertinence pour aborder l'impact des perceptions culturelles d'une part, et des contraintes structurelles d'autre part, dans les décisions communales. En effet, la région linguistique s'avère être un bon indicateur pour identifier les attentes de la population vis-à-vis de la commune. Par exemple, celle-ci expliquerait l'importance attachée à l'autonomie communale ou au respect du principe de subsidiarité (Ladner 2014, Steiner 2003)³. En effet, la région linguistique est fortement liée au concept de tradition étatique, lequel permet d'approcher de façon fiable les 'conditions de

1. Ces deux dimensions sont toutefois considérées séparément. En effet, elles ne comprennent pas le même nombre d'observations, puisque la mesure du degré d'institutionnalisation ne se préoccupe que des cas de gestion fonctionnelle (soit 4 variables sur 6). De plus, le nombre de services considérés dans la moyenne est réduit, passant de 32 pour la gestion fonctionnelle à 20 services pour le degré d'institutionnalisation. En effet, le nombre d'observations pour la douzaine de tâches écartées est trop réduit pour pouvoir les intégrer dans un modèle d'analyse

2. Nous renvoyons le lecteur à la section 2.3.3 de ce travail pour une revue de littérature de ces études

3. Voir la section 2.5 pour le détail de ces variables.

départ' (Kuhlmann/Wollmann 2014), et de saisir l'effet de la 'culture' communale⁴.

Par contraste, la taille de la population est une mesure simple pour aborder notamment la capacité administrative des communes, les perspectives de marchandisation des services et leur échelle de fourniture. Les petites communes sont en effet généralement restreintes dans leurs choix par des ressources limitées en termes de force de travail, échelle, demande et offre. De plus, ce facteur permet d'approcher, avec certaines réserves (variables de contrôle), la situation financière des communes, et ainsi de saisir à quel point la stratégie est adoptée de gré ou de force.

En outre, le choix des variables de la taille de la population et de la région linguistique se justifie par leur capacité à incarner des indicateurs-clés de l'une et l'autre écoles du néo-institutionnalisme, respectivement l'école historique (pour la langue) et l'école des choix rationnels (pour la taille de la population). En effet, ces deux facteurs sont souvent considérés comme emblématiques des théories néo-institutionnelles, lesquelles mettent l'accent sur le rôle de la culture et des ressources dans les décisions publiques. Enfin, l'impact réel de ces variables sur les décisions des gouvernements locaux a été maintes fois prouvé⁵. C'est pourquoi nous faisons le choix de tester l'influence isolée et combinée de ces deux facteurs sur les modalités de gestion des tâches. Nous complétons enfin ces deux indicateurs par quatre variables de contrôle : le pourcentage de votes à gauche, la confession du canton, le fait d'avoir envisagé la fusion et la position dans la péréquation financière. Ces facteurs permettent de considérer *in extenso* le rôle des facteurs d'ordre structurel et culturel dans les décisions communales⁶. En somme, les questions suivantes guident cette partie empirique :

- La pression *structurelle* a-t-elle un effet sur la logique guidant la gestion des tâches, respectivement sur le degré d'institutionnalisation des formes fonctionnelles ?
- La pression *culturelle*, a-t-elle un effet sur la logique guidant la gestion des tâches, respectivement sur le degré d'institutionnalisation des formes fonctionnelles ?
- Laquelle, de la pression structurelle ou la pression culturelle, a le plus d'effet sur la logique guidant l'organisation des tâches, respectivement sur le degré d'institutionnalisation des formes fonctionnelles ?
- Quel est l'effet des pressions institutionnelles sur les modalités de gestion des différentes tâches ?

4. Ici, le concept de *culture* peut s'apparenter à la 'culture d'entreprise'. Le Larousse définit la culture d'entreprise comme « l'ensemble des traditions de structure et de savoir-faire qui assurent un code de comportement implicite et la cohésion à l'intérieur de l'entreprise ».

5. Contrairement à l'effet d'autres variables comme l'idéologie politique ou la religion dominante qui restent passablement controversés. Les détails se trouvent dans la section 2.5.

6. Nous présentons les analyses et approfondissons le rôle de ces six variables dans la section 6.4.

6.1 L'influence des pressions culturelles

En Suisse, l'indicateur de la langue et de la région linguistique figure parmi les facteurs régulièrement mobilisés pour révéler les variables culturelles (Ritz/Brewer 2013, Schedler 2003, Ladner 2016, Mueller/Dardanelli 2014), tandis que certains se réfèrent aussi à la situation géographique (Athias/Wicht 2013) ou à la religion dominante (Schedler 2003, Volonté 2015, Athias/Wicht 2013) pour identifier les éléments de la tradition étatique. La langue est ainsi perçue comme une expression des mentalités telles qu'ancrées dans une certaine tradition⁷. En outre, la nature des relations qu'entretiennent les cantons avec ses communes peuvent aussi être imputées à la langue. Car les États adjacents (Italie, France, Allemagne) influencent les cantons limitrophes, ces différences s'expriment notamment dans les rapports entre échelons politiques. Qu'il s'agisse de financement, de cadre légal ou de régulation, le rôle que se donne le canton varie, et la langue permet d'expliquer ces variations (Schedler 2003, Steiner/Kaiser 2014). En Suisse, les médias et l'opinion publique fait généralement référence à la frontière du Röstigraben qui n'est rien d'autre qu'une métaphore pour révéler l'influence de la langue.

En faisant état de la situation dans les trois régions linguistiques, nous pouvons comparer leur recours à une logique fonctionnelle en général, et par services. Les données de la question 12 sont ainsi déjà agencées pour faire ressortir la logique guidant la gestion des tâches⁸. La table 6.1 présente ainsi les effets de la langue sur la logique guidant la gestion des tâches.

Toutefois, après une comparaison préliminaire des trois principales régions linguistiques, nous focaliserons notre comparaison sur les régions germanophones et francophones, ceci pour deux raisons. D'une part, celles-ci constituent à elles deux 90% des communes suisses. D'autre part, cela nous permet de simplifier l'analyse par régression, qui n'accepte qu'une codification binaire des variables d'influence et compte tenu qu'il est difficile d'adjoindre les communes italophones à une autre région linguistique⁹.

7. Le Canton de Vaud est, à ce titre, un archétype de la tradition francophone en Suisse. Comme l'explique Christophe Büchi dans son article paru dans le *Neue Zürcher Zeitung* en août 2021, le canton de Vaud a hérité, d'une part par l'effet de la réforme protestante, de structures étatiques fortes et d'autre part par l'effet de l'intervention napoléonienne, d'une tendance à la centralisation. Ces deux aspects caractérisent aujourd'hui les différences entre régions linguistiques. Voir l'article paru le 20 août 2021 <https://www.nzz.ch/schweiz/die-waadt-ist-vielleicht-die-bestmoegliche-schweiz-doch-wie-lange-noch-ld.1641219?reduced=true>

8. Pour rappel, nous avons regroupé d'un côté les valeur 1 et 6 pour la gestion territoriale et de l'autre 2, 3, 4, 5 pour la gestion fonctionnelle.

9. Pour davantage de détails sur ce choix, voir ci-dessous, ainsi que la section 6.4.

	DE	FR	IT	CH
Assistance aux personnes âgées	67,1	47,8	59,6	61,4
Travail des jeunes	55,4	16,3	11,8	42,3
Accueil de la petite enfance	61,3	61,4	52,0	60,8
Assistance aux demandeurs d'emploi	34,6	36,2	28,0	34,6
EMS	73,8	45,7	69,6	65,9
Assistance sociale	47,6	55,4	44,7	49,6
Assistance aux demandeurs d'asile	36,6	20,8	13,7	31,0
Assistance aux toxicomanes	29,6	15,9	19,8	25,3
Intégration des étrangers	24,8	22,9	11,8	23,5
Spitex - soins à domicile	88,7	42,3	73,5	75,4
Ecole	28,8	58,0	25,2	36,6
Culture	22,4	23,7	16,5	22,4
Sport	9,6	22,2	21,0	13,7
Délivrance de permis de construire	20,9	22,8	9,8	20,8
Plans des zones	33,2	40,9	38,2	35,6
Protection des sites	25,9	24,7	21,8	25,3
Travaux publics	12,1	29,6	20,4	17,4
Transports publics	45,3	55,8	61,4	49,1
Construction de routes	17,3	33,5	21,0	21,9
Promotion économique	29,8	28,2	16,0	28,6
Approvisionnement en eau	36,7	47,1	22,3	38,7
Traitement des eaux	42,8	52,8	65,3	46,8
Gestion des déchets	60,7	52,4	73,8	59,2
Approvisionnement en énergie	60,3	55,9	76,7	60,0
Protection de l'environnement	8,2	20,6	11,8	11,8
Service du feu	56,2	75,9	73,8	62,6
Police communale	35,8	40,8	71,8	39,3
Administration (en général)	4,1	2,9	1,0	3,6
Informatique	60,5	60,0	54,4	60,0
Finances	8,0	9,8	9,7	8,6
Contrôle des habitants	4,0	7,9	0,0	4,8
Exécutif	0,8	2,1	0,0	1,1
Moyennes	35,7	35,4	34,3	35,5

TABLE 6.1 – Comparaison des communes de différentes régions linguistiques dans leur recours à une gestion fonctionnelle des tâches. Source : questionnaire auprès des secrétaires municipaux, 2017. En pourcentages.

Nous observons en premier lieu que les différences de moyennes générales sur la totalité des services sont très faibles (35.7, 35.4 et 34.3). Cela pourrait ainsi indiquer que la gestion fonctionnelle se manifeste dans une mesure comparable quelle que soit la région linguistique. Cependant, les différences sont plus probantes au regard des tâches communales. Tout d'abord, nous notons que beaucoup des services sociaux sont davantage fonctionnalisés dans les communes germanophones, qu'ils ne le sont dans les communes francophones. C'est le cas de l'assistance aux personnes âgées, du travail des jeunes, des établissements médico-sociaux, de l'assistance aux demandeurs d'asile et aux toxicomanes et des soins à domicile (Spitex). Tous ces services montrent au minimum un écart de 15% entre la partie germanophone et francophone - en faveur de la partie germanophone. À l'inverse, les tâches impliquant davantage d'investissements durables comme les infrastructures sportives, les travaux publics, la construction de routes et le service du feu montrent une différence dans la gestion fonctionnelle d'au moins 15% de plus chez les communes francophones. Enfin, les communes italophones se révèlent plus proches des communes germanophones en ce qui concerne les services sociaux (davantage de gestion fonctionnelle), mais s'en distinguent par des taux plus extrêmes encore de gestion fonctionnelle des infrastructures que les communes francophones, en particulier pour le traitement

des eaux (65%), la gestion des déchets (75%) et l'approvisionnement en énergie (76%).

À l'instar des communes françaises (Kuhlmann/Wollmann 2014, p. 193), les communes suisses francophones se montrent plus enclines à une gestion guidée par une logique fonctionnelle des infrastructures que leurs homologues germanophones. Ces différences de traitement des tâches entre régions révèlent la nécessité de tenir compte de la conjoncture entre les caractéristiques des tâches et facteurs contextuels. En effet, les différences entre tâches sont, dans ce tableau, beaucoup plus éloquentes que les moyennes générales.

Ces premiers résultats donnent à saisir la complexité de notre questionnement, car non seulement les décisions sont multifactorielles, mais elles se révèlent surtout conjoncturelles. C'est-à-dire que la gestion fonctionnelle résulte d'une interaction entre le contexte communal et le type de tâches. Autrement dit, ce qui s'avère critique est *l'importance accordée par les communes à certaines tâches*. Car s'il s'avère que l'adhésion à une logique fonctionnelle ne dépend pas - en général - de la région linguistique, l'analyse détaillée des tâches permet, quant à elle, de mettre en relief le rôle que joue la culture dans les choix d'accomplissement des tâches. Somme toute, ces résultats permettent de valider notre hypothèse selon laquelle l'impact des pressions culturelles sur la logique de gestion dépend de la tâche, ou du groupe de tâches, en question (H_9).

Avec cette conclusion préliminaire en tête, nous présentons ensuite dans la table 6.2 l'impact de la région linguistique sur le degré d'institutionnalisation. Ici, au contraire de ce qui s'observe pour la logique guidant la gestion des tâches, les moyennes générales entre les régions varient grandement. Pour leur part, les communes germanophones comptabilisent en moyenne 44.3% de formes fortement institutionnalisées. Ce taux monte toutefois à 62.6% dans les communes francophones et à 65.1% dans les communes italophones.

	DE	FR	IT	CH
Assistance aux personnes âgées	53,6	74,3	79,0	59,4
Travail des jeunes	37,6	82,1	83,3	43,0
Accueil de la petite enfance	40,9	70,6	64,2	50,2
Assistance aux demandeurs d'emploi	67,4	87,9	85,7	74,1
EMS	65,6	79,9	77,5	69,0
Assistance sociale	52,6	77,4	78,3	61,5
Assistance aux demandeurs d'asile	39,4	81,8	92,9	48,5
Assistance aux toxicomanes	58,1	81,6	80,0	63,1
Intégration des étrangers	48,6	78,9	100,0	58,2
Spitex - soins à domicile	59,2	79,2	88,0	63,8
Ecole	45,6	74,5	57,7	58,5
Culture	50,8	63,1	64,7	54,8
Sport	52,6	66,7	47,6	58,3
Délivrance de permis de construire	20,6	56,0	50,0	32,0
Plans des zones	24,3	35,7	46,2	29,2
Protection des sites	30,7	53,4	63,6	38,4
Travaux publics	27,5	30,5	57,1	30,9
Transports publics	66,6	67,8	85,5	68,3
Construction de routes	24,3	34,0	42,9	29,3
Promotion économique	67,6	76,1	81,3	70,4
Approvisionnement en eau	60,8	69,0	65,2	63,7
Traitement des eaux	62,9	66,0	84,8	65,6
Gestion des déchets	46,5	56,8	68,4	50,6
Approvisionnement en énergie	55,3	54,3	79,7	56,9
Protection de l'environnement	48,4	61,9	83,3	56,9
Service du feu	41,6	69,7	64,5	52,5
Police communale	33,2	60,8	58,1	43,7
Administration (en général)	20,4	50,0	100,0	28,1
Informatique	23,9	30,6	32,1	26,2
Finances	20,0	38,3	20,0	25,7
Contrôle des habitants	25,5	55,3	0,0	38,8
Exécutif	44,4	40,0	0,0	42,1
Moyennes	44,3	62,6	65,1	50,4

TABLE 6.2 – Comparaison des communes de différentes régions linguistiques dans leur recours à une forte institutionnalisation des arrangements fonctionnels. Source : questionnaire auprès des secrétaires municipaux, 2017. En pourcentages.

En regardant dans le détail, nous observons que les différences les plus marquées (+/- 30%) se situent au niveau du travail des jeunes, de l'accueil de la petite enfance, de l'assistance aux demandeurs d'asile, de l'assistance aux toxicomanes, de l'intégration des étrangers, de l'école, de la délivrance des permis de construire, de la protection des sites et des paysages, du service du feu, de la police communale, de l'administration (en général) et du contrôle des habitants. Dans une très grande mesure, ces tâches consacrent des implications fortes en matière d'exercice de la puissance publique. La majorité de ces tâches impliquent l'accès à des données confidentielles sur les individus ou impliquent un fort pouvoir contraignant. Ces tâches peuvent donc être perçues comme particulièrement sensibles pour la population. La question de la légitimité interne (le contrôle) pourrait donc expliquer ces variations culturelles. Le fait de créer une entité distincte chargée de la tâche peut en effet aller dans le sens d'une plus grande sécurité et stabilité dans la gestion des tâches, faisant moins courir le risque d'une part d'interruption et d'autre part de comportement opportuniste. Il semble donc que les communes francophones et italo-phones soient plus sensibles à ces aspects, que leurs homologues germanophones. Au contraire, il apparaît que ces dernières privilégieraient la légitimité externe (les résultats), qui donne la priorité au principe de subsidiarité et à l'orientation vers

l'utilisateur-consommateur.

6.2 L'influence des pressions structurelles

Les communes connaissent des contraintes structurelles plus ou moins importantes. Manque de ressources financières, de personnel, d'infrastructures ou même de connaissances, sont autant d'éléments qui limitent la commune dans la poursuite de ses objectifs. La littérature académique a pour habitude d'utiliser la taille de la population comme indicateur de ces contraintes. En effet, il y aurait une corrélation assez nette entre la taille de la commune (en termes de nombre d'habitants) et sa capacité structurelle globale. De fait, certaines recherches concluent que la « taille de la commune émerge comme l'une des variables [ayant] un des plus forts pouvoirs prédictifs » (Askim et al. 2016, p. 71). Pour d'autres, il s'agit simplement de reconnaître que « dans certains cas, la taille des communes compte » (Swianiewicz 2018, p. 42). La taille de la population revêt néanmoins un aspect central dans la recherche sur les gouvernements locaux (Kuhlmann/Wollmann 2014, Wollmann 2010, Foged 2016, Ladner 2002, Ladner/Soguel 2015, Ladner 2018, Steen et al. 2018). L'école néo-institutionnelle des choix rationnels place en effet la question de la taille de la population au centre des débats sur les communes. En effet, praticiens et académiciens ont cherché à définir la taille idéale d'une commune, afin qu'elle puisse concilier performance et démocratie.

Toutefois, même dans la recherche suisse, deux camps s'opposent sur ce terrain. Les premiers mettent l'accent sur les avantages des communes de petite taille. Soguel et Ladner ont par exemple montré que les petites communes ont moins ressenti, subi et réagi à la crise financière de 2008 que celles de plus de 10'000 habitants (Ladner/Soguel 2015). Ladner a également démontré que la participation électorale était plus forte dans les petites communes que dans les grandes (Ladner 2002, p. 814). D'autres auteurs ont aussi démontré que la fusion de communes n'était pas la solution aux problèmes structurels des communes¹⁰. Au contraire, les seconds plaident pour des grandes communes. Ils se prononcent en faveur de la consolidation territoriale, c'est-à-dire le rassemblement des 'forces' de plusieurs communes. Car le principal effet escompté de l'augmentation de la taille des communes est la perspective de réaliser des économies d'échelle (Steiner/Kaiser 2017). Pour ces auteurs, des unités politiques plus grandes seront plus aptes à réduire les coûts, puisque les coûts fixes seront répartis sur une plus grande masse de contribuables. En effet, l'augmentation de l'échelle permet d'éviter une duplication (superflue) des charges administratives (Steiner/Kaiser 2017, p. 233).

Dans l'organisation des tâches publiques, la taille de la population d'une com-

10. Pour Steiner, les limites de capacités des petites communes (Steiner 2003, p. 552) doivent plutôt être attribuées à l'inflation législative. Celle-ci rend l'exécution des tâches trop complexe pour leur taille. Dans une autre contribution, Steiner et Kaiser mettent en cause la capacité financière et la professionnalisation des cantons, lesquelles ne font que souligner les capacités plus limitées des communes (Kaiser/Steiner 2014, p. 146).

mune est susceptible d'informer sur sa capacité administrative, mais aussi sur ses perspectives d'économies d'échelle, sur la taille de son 'marché' et dans une moindre mesure sur ses ressources financières¹¹. C'est donc une variable-clé pour considérer les contraintes qui pèsent sur les décisions communales en matière de gestion des tâches. Les communes de même taille pourraient ainsi montrer une convergence de leurs pratiques.

	0 - 499	500 - 1999	2000 - 4999	5000 - 19999	+ de 20000
Assistance aux personnes âgées	53.0	62.8	65.8	60.9	51.4
Travail des jeunes	34.2	44.6	48.8	36.0	29.7
Accueil de la petite enfance	56.5	61.9	62.1	61.3	55.6
Assistance aux demandeurs d'emploi	40.7	33.5	32.2	34.8	35.1
EMS	58.3	67.7	72.2	62.4	43.2
Assistance sociale	64.9	58.1	46.2	20.4	10.8
Assistance aux demandeurs d'asile	26.4	30.0	31.9	37.8	27.0
Assistance aux toxicomanes	16.2	20.0	31.8	37.5	35.1
Intégration des étrangers	19.3	19.3	27.5	32.3	27.0
Spitex - soins à domicile	66.1	76.7	79.0	79.6	51.4
Ecole	69.9	40.0	26.3	11.2	8.1
Culture	26.1	20.9	19.8	25.9	27.0
Sport	16.4	14.5	12.1	11.6	10.8
Délivrance des permis de construire	30.6	26.4	15.4	5.3	8.3
Plans des zones	40.7	42.4	29.8	24.2	13.5
Protection des sites	24.8	30.4	23.5	17.0	13.5
Travaux publics	16.0	22.2	14.6	11.4	10.8
Transports publics	45.7	49.3	48.1	54.0	48.6
Construction de routes	16.2	26.7	19.2	20.9	13.9
Promotion économique	25.1	26.5	31.0	35.2	18.9
Approvisionnement en eau	39.2	38.3	38.0	40.1	40.5
Évacuation des eaux	47.1	47.8	48.1	45.7	18.9
Gestion des déchets	58.8	59.2	59.1	63.3	35.1
Approvisionnement en énergie	66.6	61.7	58.8	52.5	44.4
Protection de l'environnement	12.2	12.5	10.7	11.7	8.3
Service du feu	82.4	71.8	53.6	36.1	24.3
Police communale	31.3	39.4	44.0	42.3	24.3
Administration (en général)	9.8	3.9	0.7	1.1	2.7
Informatique	53.4	61.1	65.2	59.8	29.7
Finances	20.6	9.3	4.0	2.3	0.0
Contrôle des habitants	13.8	4.0	2.2	1.5	2.7
Exécutif	1.4	1.4	0.7	0.7	0.0
Moyennes	37.0	37.0	35.1	32.4	24.1

TABLE 6.3 – Comparaison des communes de différentes tailles de population dans leur recours à une gestion fonctionnelle des tâches. Source : questionnaire auprès des secrétaires municipaux, 2017. En pourcentages.

Le tableau 6.3 fait état des relations entre taille de la population et recours à la gestion fonctionnelle. Il apparaît tout d'abord que plus la commune est grande, plus les tâches sont guidées par une logique territoriale. Les moyennes générales sont à ce titre éloquentes. Nous notons en effet 37% de gestion fonctionnelle dans les communes de 0 à 2000 personnes, et ce taux décroît de façon constante jusqu'à 24% dans les communes de plus de 20'000 habitants. Par conséquent, plus la population d'une commune est grande, moins elle recourt à une gestion fonctionnelle. Il se pourrait donc que les contraintes structurelles qui découlent d'une petite taille des communes agissent comme forces motrices de la gestion fonctionnelle des tâches.

Cependant, si les moyennes montrent que plus d'un tiers des tâches sont réalisées grâce à la gestion fonctionnelle dans les très petites communes (37%), cela reste vrai pour presque une tâche sur quatre dans les grandes communes (24%). En cela, la relation entre contraintes structurelles et gestion fonctionnelle perd en pertinence. C'est pourquoi d'autres investigations se justifient par le besoin de savoir quelle composante associée à la taille de la population agit comme une force

11. La section 2.5.1 apporte des précisions à ces éléments.

motrice à la gestion fonctionnelle, et éventuellement pour quelles tâches.

L'analyse des pourcentages des tâches spécifiques permet d'investiguer de façon approfondie les éléments structurels qui prédisposent à une gestion fonctionnelle. Premièrement, il apparaît que pour une majorité de services (25 sur 32), la courbe du recours à une gestion fonctionnelle est non-linéaire. Certains, comme la culture, adoptent une courbe en U. Ainsi, le taux de gestion fonctionnelle de la culture passe de 26.1% à 19.8% puis de nouveau à 27% dans les grandes communes. Cela pourrait indiquer que les petites communes sont dans l'incapacité d'assumer seules cette tâche, tandis que les grandes villes préfèrent au contraire déléguer cette tâche à des acteurs culturels. En ville, cela revient aussi à réaliser une offre plus diversifiée et moins centralisée de la culture. Ces résultats pourraient alors indiquer que la motivation à déléguer la gestion de la culture à des tiers n'est pas la même dans une très petite commune que dans une grande ville¹².

D'autres services montrent des courbes en relation de U inversé avec la taille de la population. C'est le cas du travail des jeunes, des établissements médico-sociaux, de l'assistance aux demandeurs d'asile, de l'assistance aux toxicomanes, de l'intégration des étrangers, des soins à domicile (Spitex), de la police locale, et même si cela apparaît moins clairement, de la planification des zones, des travaux publics, des transports publics, de la construction de routes, du traitement des eaux et de la gestion des déchets. Sur 32 tâches, 13 témoignent ainsi d'une courbe en U inversé, soit près d'un tiers. En l'occurrence, cela signifie que les très grandes, mais aussi les très petites communes, recourent moins à la gestion fonctionnelle que les communes de taille moyenne.

Nos observations appellent deux conclusions. Premièrement, nous constatons d'une manière générale, que les petites communes sont davantage enclines à une gestion fonctionnelle que les grandes. Deuxièmement, nous notons que l'effet de la taille de la population n'est pas le même selon le type de tâche concerné. À ce propos, la taille des communes agit tantôt comme un frein et tantôt comme un catalyseur à une gestion fonctionnelle¹³. Cette première partie permet toutefois de confirmer notre hypothèse selon laquelle l'impact des pressions structurelles sur la logique de gestion dépend de la tâche, ou du groupe de tâches, en question (H_7).

Nous présentons ensuite dans le tableau suivant, les données relatives à la relation entre taille de la population et degré d'institutionnalisation des tâches communales.

Au contraire de ce qui apparaissait au regard des moyennes générales pour la logique dominante, la relation entre taille et institutionnalisation est moins claire. Les

12. Seule une analyse qualitative de la situation permettrait toutefois de faire la lumière sur les véritables raisons qui poussent les communes à opter pour une gestion fonctionnelle

13. Ces constats valident implicitement notre approche conceptuelle où la taille de la population peut être associée à différents éléments (capacité administrative, situation financière, conjoncture du marché), et qui parfois entrent en contradiction.

	0 - 499	500 - 1999	2000 - 4999	5000 - 19999	+ de 20000
Assistance des personnes âgées	67,9	60,2	58,7	53,1	36,8
Travail des jeunes	49,0	49,1	35,0	36,5	27,3
Accueil de la petite enfance	59,0	52,8	47,7	41,1	30,0
Assistance aux demandeurs d'emploi	79,3	79,0	68,5	66,3	53,8
EMS	74,3	68,8	67,4	68,3	56,3
Assistance sociale	62,9	60,0	61,0	68,5	75,0
Assistance aux demandeurs d'asile	55,1	50,7	47,9	39,6	50,0
Assistance aux toxicomanes	72,9	68,8	63,6	52,0	46,2
Intégration des étrangers	71,9	62,5	55,8	46,5	50,0
Spitex - soins à domicile	61,0	66,5	64,0	59,7	57,9
Ecole	60,8	54,4	62,4	63,3	100,0
Culture	57,1	58,1	61,4	39,1	40,0
Sport	64,6	57,3	53,7	58,1	75,0
Délivrance permis de construire	34,1	31,7	29,0	28,6	66,7
Plans des zones	30,6	31,8	23,9	21,9	80,0
Protection des sites	41,1	42,3	27,6	35,6	80,0
Travaux publics	46,8	29,1	27,7	20,0	50,0
Transports publics	69,2	70,0	67,1	64,1	77,8
Construction de routes	44,7	27,4	24,7	29,1	40,0
Promotion économique	79,5	70,3	67,4	68,8	57,1
Approvisionnement en eau	68,1	59,6	64,1	67,3	73,3
Traitement des eaux	65,2	62,0	67,4	71,1	100,0
Gestion des déchets	49,4	49,9	47,9	56,2	69,2
Approvisionnement en énergie	49,7	56,5	58,5	63,3	75,0
Protection de l'environnement	57,1	63,6	51,1	48,4	33,3
Service du feu	50,6	52,6	51,0	58,3	66,7
Police communale	56,0	44,1	40,3	39,3	33,3
Administration (en général)	27,6	28,6	33,3	33,3	0,0
Informatique	22,2	27,9	23,6	28,3	54,5
Finances	21,3	31,3	11,1	50,0	0,0
Contrôle des habitants	26,8	48,3	40,0	75,0	100,0
Exécutif	25,0	70,0	0,0	0,0	0,0
Moyennes	53,2	52,7	47,0	48,5	54,9

TABLE 6.4 – Comparaison des communes de différentes tailles de population dans leur recours à une forte institutionnalisation des arrangements fonctionnels. Source : questionnaire auprès des secrétaires municipaux, 2017. En pourcentages.

moyennes générales montrent en effet que les très petites communes témoignent d'un taux de 53% de leurs tâches fortement institutionnalisées. Puis, ce taux descend faiblement jusqu'à atteindre 47% dans les communes de 2'000-4'000 habitants, pour ensuite remonter à 54,9% dans les communes de plus de 20'000 habitants. En cela, la relation entre taille et forte institutionnalisation suit une courbe en U inversé. Dans les très petites communes, l'établissement d'organisations intercommunales paraît donc répandue, puisque c'est plus de la moitié des tâches qui en bénéficient dans les communes de moins de 500 habitants. En revanche, entre 2'000 et 20'000, le taux d'institutionnalisation passe en dessous de 50%. Même si les différences sont faibles, cette catégorie de communes se montre moins encline à institutionnaliser. Enfin, les grandes villes (20'000+) montrent le plus haut taux d'institutionnalisation (54,9%).

Le taux le plus important d'institutionnalisation se situe donc chez les très grandes communes. Il est en effet possible que les grandes villes, en tant que centre d'agglomération, prennent en charge les tâches de toute une région (Schedler 2003, p. 327). Cet accord pourrait alors prendre la forme d'une entité juridiquement autonome. Mais encore, il se pourrait que les grandes villes choisissent d'autonomiser certaines tâches, et qu'a posteriori, ces entités autonomes soient amenées à réaliser ces tâches pour d'autres communes - et notamment pour en améliorer leur rentabilité. En revanche, les très petites communes auraient besoin de mutualiser leurs ressources avec d'autres pour constituer des organisations suffisamment fortes pour négocier. Ainsi, pour différentes tailles de communes, des raisons très différentes de recourir à des formes institutionnalisées peuvent émerger¹⁴.

14. Seule une analyse qualitative de la situation permettrait de faire la lumière sur ces raisonnements

Le détail des tâches montre également plusieurs spécificités. Pour un grand nombre de tâches sociales, il existe une relation linéaire négative entre taille et institutionnalisation. C'est le cas de l'assistance aux personnes âgées, du travail des jeunes, de l'accueil de la petite enfance, des établissements médico-sociaux et de l'assistance aux toxicomanes¹⁵. Ceci pourrait s'expliquer par l'existence d'un 'marché', tributaire de la taille, rendant les grandes villes plus attractives que les petites communes pour les prestataires. Ceux-ci sont en effet attirés par les perspectives d'économie d'échelle que favorise une densité de population. Les grandes communes pourraient ainsi au contraire être incitées à opter pour une gestion plus flexible de leurs tâches, faite d'appels d'offres et de contrats. Pour la grande majorité des autres services, nous notons une courbe en U inversé, c'est-à-dire une institutionnalisation forte chez les très petites et très grandes communes, alors qu'elle est modérée dans les communes moyennes. Ces variations sont révélatrices d'une pluralité de raisons qui poussent les communes vers une forte institutionnalisation. Ces résultats soulignent par ailleurs l'importance de pousser l'analyse des choix institutionnels jusqu'aux caractéristiques des tâches. En effet, ce n'est qu'à ce niveau qu'il est possible d'envisager les raisons qui poussent les communes à opter pour ces modalités de gestion dans le contexte spécifique des problèmes posés par la tâche. Aussi, l'étude au niveau des tâches permet d'envisager les problèmes spécifiquement liés aux services ou groupes de tâches.

Ces résultats permettent aussi d'apporter une nuance aux présumées difficultés encourues par les petites communes. Car s'il est généralement admis qu'une petite taille de la population est associée à de nombreuses contraintes structurelles, ce critère ne permet pas à lui seul de comprendre les défis structurels que rencontrent une commune¹⁶. Aussi, si la taille de la commune est un bon révélateur de la possibilité de réaliser des économies d'échelle, ce facteur n'informe que peu de l'état des ressources communales - en particulier en matière financière.

6.3 La logique guidant la gestion des tâches et le degré d'institutionnalisation, selon la taille et la région linguistique des communes

Les chercheurs du néo-institutionnalisme insistent sur le fait que « l'action est étroitement liée à l'interprétation » (Hall/Taylor 1996), notamment car les institutions ont la capacité d'imposer aux acteurs leur propre logique d'adéquation sous-jacents.

15. Cette relation négative s'observe également pour la police communale. Cette mutualisation par les petites communes peut se justifier par la lourde charge administrative et financière que cela représente, et la légitimité de la police à couvrir un plus grand territoire.

16. En effet, il arrive fréquemment que de petites communes hébergeant quelques très riches contribuables ont moins de difficultés financières et structurelles qu'une grande commune hébergeant beaucoup de bénéficiaires sociaux - quand bien même cette dernière aurait une taille largement suffisante pour réaliser des économies d'échelle.

(March/Olsen 2004), aux côtés de la logique de conséquences¹⁷. Pour ces raisons, la présente section est dédiée à l'effet combiné entre ces deux facteurs.

La présente section propose donc une analyse de l'influence bivariée de nos variables contextuels. Nous présentons donc une visualisation de l'effet de la tradition étatique (langue) et de la taille de la population. Ces variables sont mises en relation avec nos deux dimensions que sont la logique guidant la gestion des tâches (1) et le degré d'institutionnalisation des tâches (2).

Le graphique 6.1 présente l'effet combiné de la tradition étatique et de la taille de la population¹⁸. Les communes sont classées sur l'axe horizontal selon la taille de la population (*Einwohner*). Sur l'axe vertical, nous voyons la moyenne des tâches (en pourcentages) gérées selon une logique fonctionnelle (graphique du haut), respectivement une forte institutionnalisation (graphique du bas)¹⁹. Enfin, la couleur se réfère à la région linguistique : rouge pour francophone et bleu pour germanophone.

En ce qui concerne la logique guidant la gestion des tâches, nous voyons que la taille a un impact similaire, et ce, quelle que soit la région linguistique. Il apparaît en effet que les très grandes communes font généralement moins de gestion fonctionnelle que les petites. Toutefois, il s'avère que les petites communes germanophones recourent davantage à une gestion fonctionnelle que ne le font leurs homologues francophones. Nous relevons néanmoins une inversion de la tendance dans les communes de 2 à 5'000 habitants, où les communes francophones se montrent plus enclines à la gestion fonctionnelle que leurs homologues germanophones.

Puisque la courbe suit la même tendance à la baisse pour les deux régions, il apparaît que la taille de la commune a une influence plus significative sur le recours à une gestion fonctionnelle que la langue. Nous en déduisons également que les très grandes communes (20'000+) paraissent justifier des ressources et d'une demande suffisantes pour opter, dans la majorité des cas, pour une réalisation à l'interne. Elles ont la capacité d'absorber leurs propres frais de fonctionnement et de réaliser des économies d'échelle.

En ce qui concerne le degré d'institutionnalisation, nous notons au contraire une très nette différence entre les régions linguistiques. En effet, les communes germanophones montrent un recours limité à l'institutionnalisation. En revanche, les communes francophones s'y montrent généralement plus favorables. La courbe monte à son paroxysme d'institutionnalisation pour les communes de 10-20'000 habitants, pour finir par revenir à un niveau modéré dans les très grandes villes. Nous

17. Cet aspect est développé dans la section 2.5.

18. Afin de permettre une analyse plus fine de l'effet de la taille, nous avons choisi d'augmenter le nombre de catégories représentés (8 au lieu de 5 catégories. Voir la distribution de l'échantillon dans la section 4.2.4). Pour simplifier, nous n'avons inclus que les régions francophones et germanophones. Davantage à ce sujet dans la partie 4.1.

19. Pour rappel, la logique guidant la gestion des tâches est calculée d'après le pourcentage cumulé de tâches gérées soit par collaboration intercommunale, soit par coopération avec le secteur privé (valeurs 2+3+4+5 de la question 12). Le degré d'institutionnalisation lui, est calculé d'après le pourcentage cumulé de tâches gérées grâce à l'établissement d'une personne morale de droit public ou privé (valeurs 3+4 de la question 12).

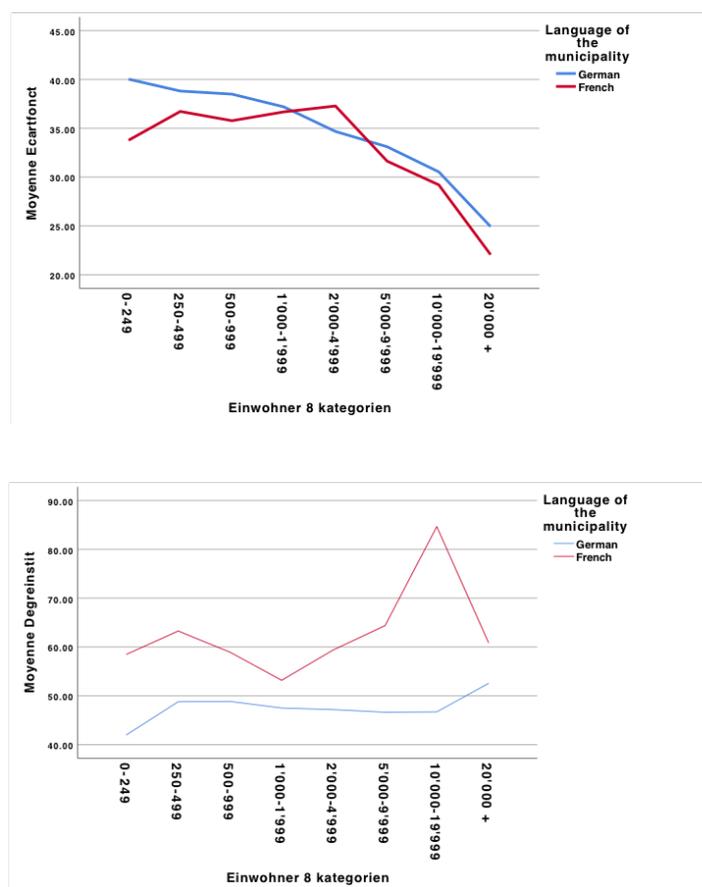


FIGURE 6.1 – Graphique : comparaison de la taille et de la région linguistique des communes vis-à-vis de la logique guidant la gestion des tâches (haut), et du degré d’institutionnalisation (bas).

Figure du haut : Niveau de gestion fonctionnelle (Valeurs 2, 3, 4 et 5 de la question 12).

Figure du bas : Degré d’institutionnalisation (Valeurs 3 et 4 de la question 12) - Axe Horizontal : taille de la population, Couleur : Langue.

notons aussi un creux dans les communes francophones de 500 à 2'000 habitants, c'est-à-dire que pour ces communes, le recours à l'institutionnalisation est restreint. Ces observations permettent de confirmer notre hypothèse, selon laquelle la culture francophone promeut l'institutionnalisation des tâches (H_8). Par ailleurs, ces résultats laissent penser que la mise en place d'organisations autonomes n'est pas la panacée pour les petites communes. Il se pourrait donc qu'une certaine capacité administrative et un certain niveau de ressources soient nécessaires à la mise en place de telles structures.

Nous observons donc, pour les communes francophones, une tendance à l'institutionnalisation qui croît avec la taille. Cela n'est en revanche pas vrai pour les communes germanophones, où la courbe est quasiment stable. Ici, c'est donc plutôt la tradition étatique qui prédispose les communes à une forte institutionnalisation. Ces résultats permettent d'identifier l'importance du facteur structurel (pour la tendance à la gestion fonctionnelle) et celle du facteur culturel (pour la tendance à

l'institutionnalisation).

Après avoir démontré l'effet isolé des pressions culturelles et des pressions structurelles sur les modalités de gestion des tâches, nous passons à présent aux analyses de régression.

Dans le chapitre précédent, nous avons démontré l'existence de notre phénomène, c'est-à-dire l'existence de variations dans les modalités de gestion des tâches (5.1). Dans la seconde étape, nous avons démontré la pertinence de composer avec des groupes de tâches communales (5.3). Au début de ce chapitre, nous avons montré l'influence respective de la pression structurelle et de la pression culturelle sur la gestion des tâches (6). Enfin, nous allons à présent comparer l'influence de la taille et de la culture sur la gestion des tâches. Nous souhaitons ainsi mesurer le rôle que ces éléments jouent dans la manifestation de notre phénomène de discordance institutionnelle.

6.4 Régressions linéaires

La régression linéaire est une technique qui permet de faire des prédictions sur la façon dont une variable impacte une autre variable (Salkind 2014, p. 267). Effectuée sur la base de calculs de corrélation, la régression permet de considérer à quel point ces variables sont liées. Autrement dit, de savoir quel changement chez l'une entraîne un changement chez l'autre. Grâce à ces régressions, nous pouvons non seulement vérifier que les corrélations sont suffisamment fortes pour prouver l'influence significative des variables indépendantes, mais également contrôler que d'autres variables n'interfèrent pas avec cette influence.

Variabes	Code	Moyenne	Écart-type	Min	Max	Total
Langue	Langue	0.30	0.459	0	1	1754
Taille de la population	PopulationSize	3660	11488	13	402'651	1868
Pourcentage de votes à Gauche	Gauche2015	21.09	9.03	0	53.79	1868
Confession du canton	ConfessionCanton	2.18	0.85	1	3	1868
Déjà discuté de fusion	DiscussionFusion	0.49	0.5	0	1	1868
Position sur la péréquation financière	PéréquationFinancière	0.32	0.465	0	1	1600

TABLE 6.5 – Statistiques descriptives sur les variables d'influence. Langue : Germanophone 0, Francophone 1, Gauche (votes au Parti socialiste et Verts au Conseil National en 2015); Confession canton : Catholique 1, Mixte 2, Protestant 3; Discussion fusion : oui 1; Péréquation financière : bénéficiaire 0, contributrice à la PF 1. Source : Questionnaire auprès des secrétaires municipaux, 2017, Données OFS.

En préambule, nous présentons une récapitulation des variables utilisées (6.5). Ce tableau présente les indicateurs utilisés pour tester et comparer l'influence de la contrainte structurelle (taille de la population, discussion de fusion et position de la commune dans la péréquation financière), et de la culture communale (région linguistique et confession du canton), et enfin celle de l'idéologie politique (pourcentage de votes pour des partis à gauche (PS et Verts) au National en 2015). Le descriptif de ces variables se trouvent dans la section 4.5. Ce tableau permet de

comprendre la codification des variables, et de se faire une idée de l'ampleur de leur distribution. La langue y est codée 0 pour germanophone et 1 pour francophone²⁰, tandis que la confession du canton est codée 1 pour catholique, 2 pour mixte et 3 pour protestant. La discussion sur la fusion est codée 0 pour non et 1 pour oui. Une commune bénéficiaire de la péréquation sera codée 0, tandis qu'une commune contributrice sera codée 1. Les autres variables étant linéaires, leur codification va de soi.

Nous notons que la moyenne des communes ayant déjà discuté de fusion se situe presque à 50% des communes (0.49), tandis que la majorité des communes (ayant répondu au questionnaire) sont bénéficiaires de la péréquation (0.32). Nous pouvons également relever l'importante variation dans le pourcentage de votes à gauche (de 0 à 53%), ce qui appuie la légitimité de ce facteur à figurer au rang des variables de contrôle. Enfin, la grande diversité dans la taille des communes permet aussi de souligner la pertinence de cette variable comme source de variations. La moyenne à 0.3 pour la langue s'explique en outre par le fait que les communes germanophones se trouvent en plus grand nombre que leurs homologues francophones.

La régression nous permet d'isoler les effets de chacune de ces variables, toutes choses étant égales par ailleurs. Cela nous permet alors de contrôler l'influence de la langue et de la taille de la population, en considération d'autres variables qui pourraient interférer avec leur influence. Nous testons leur influence sur nos différentes variables dépendantes, à savoir : la logique guidant la gestion des tâches pour la totalité des tâches communales; la logique guidant la gestion des tâches des cinq fonctions : l'aménagement du territoire (1), l'administration communale au sens strict (2), la gestion de la précarité sociale (3), les prestations sociales (4), les infrastructures de réseau (5); et enfin le degré d'institutionnalisation des formes organisationnelles pour une sélection de tâches.

6.4.1 Régression de la logique guidant la gestion des tâches

Afin de comprendre le rôle de chaque variable dans la manifestation de notre phénomène, nous présentons d'abord les résultats de notre régression portant sur la logique guidant la gestion des tâches pour la totalité des services et pour les différentes fonctions (table 6.6). Pour rappel, les différentes fonctions ont été établies sur la base d'une analyse factorielle, ce qui permet de garantir que ces services composent un groupe empiriquement homogène de tâches. Ainsi, l'intérêt de l'analyse réside non seulement dans l'étude de l'influence des variables sur chacune des fonctions, mais également dans la comparaison des différentes fonctions entre elles.

20. La région italophone est retirée de l'analyse, car la régression linéaire n'accepte qu'une codification binaire lorsque la variable est qualitative. Or, les communes italophones ne représentent qu'une minorité de communes et les tableaux croisés effectués dans la partie précédente (section 6) ont montré qu'elles se rapprochent tantôt des communes romandes, et tantôt des communes germanophones, de sorte qu'il est difficile de justifier leur jonction avec un autre groupe. Plus de détails à ce sujet dans la section 6.

	Totalité du portefeuille des tâches		Fonction 1 Aménagement du territoire		Fonction 2 Admin. communale		Fonction 3 Précarité sociale		Fonction 4 Prestations sociales		Fonction 5 Infrastructures de réseau	
	Bêta	Sig.	Bêta	Sig.	Bêta	Sig.	Bêta	Sig.	Bêta	Sig.	Bêta	Sig.
(Constante)	40.305	0.000	-0.109	0.519	0.638	0.000	-0.023	0.891	1.454	0.000	-0.475	0.005
Langue	-1.592	0.160	0.183**	0.023	0.047	0.583	-0.132*	0.097	-0.955***	0.000	0.078	0.331
Taille de la population	-1.396***	0.000	-0.055***	0.009	-0.124***	0.000	0.054**	0.01	-0.018	0.361	0.010	0.640
Gauche2015	0.579	0.144	0.062**	0.027	-0.004	0.900	0.020	0.476	-0.041	0.113	0.045	0.109
Confession Canton	-0.020	0.973	-0.058	0.162	-0.065	0.138	-0.043	0.291	0.002	0.966	0.088**	0.033
Discussion Fusion	2.705***	0.005	0.110	0.103	-0.014	0.845	-0.036	0.589	0.007	0.917	-0.022	0.740
Péréquation financière	-0.024	0.124	0.166	0.965	0.000	0.854	-0.002**	0.025	-0.001	0.349	0.000	0.685

TABLE 6.6 – Régression linéaire de la logique guidant la gestion des tâches. Variable dépendante : Niveau de gestion fonctionnelle. Variables dépendantes - pour les 32 tâches (1) et pour les différentes fonctions (2-6). Variables indépendantes - Langue : Germanophone 0, Francophone 1, Gauche (votes au Parti socialiste et Verts au Conseil National en 2015); Confession canton : Catholique 1, Mixte 2, Protestant 3; Discussion fusion : oui 1; Péréquation financière : bénéficiaire 0, contributrice à la PF 1. Codage : *p < 0.1; **p < 0.05; ***p < 0.01
Source : Questionnaire auprès des secrétaires municipaux, 2017. Données OFS.

La logique fonctionnelle est codée 1 et la logique territoriale 0. Cela implique que plus une variable a un coefficient de corrélation élevé, plus elle sera associée à une gestion fonctionnelle.

Il apparaît en premier lieu que l'effet des pressions structurelles est significatif sur le portefeuille des tâches en général. La taille s'avère en outre détenir le plus grand pouvoir explicatif de toutes les variables considérées, puisqu'elle a un impact sur 3 des 6 fonctions, ainsi que sur le portefeuille en général. Celle-ci a toutefois une influence *négative* sur la plupart des variables dépendantes. Concrètement, cela implique que plus la commune est grande, moins elle aura tendance à recourir à une gestion fonctionnelle. En revanche, la taille de la population a une influence positive sur les tâches de précarité sociale, c'est donc dans les grandes communes que ces tâches sont le plus fréquemment gérées de façon fonctionnelle. Enfin, cette variable n'a pas d'impact significatif sur les prestations sociales et les infrastructures de réseau²¹.

Deuxièmement, il s'avère que la langue apparaît être une variable significative pour 3 des 6 fonctions. Les communes francophones plébiscitent une gestion fonctionnelle pour l'aménagement du territoire. En revanche, les communes germanophones privilégient la fonctionnalisation des prestations sociales et des tâches liées à la précarité sociale. Enfin, la langue n'influence pas la gestion fonctionnelle du portefeuille en général, de l'administration communale et des infrastructures de réseau²².

21. La relation entre taille et gestion fonctionnelle peut aussi s'expliquer par une non-linéarité des relations, comme un lien en U ou en U inversé (6.1). Dans ce cas, plus la taille de la population augmente, plus le niveau de gestion fonctionnelle augmente et ce, jusqu'à un certain point, où la tendance s'inverse. Le point de bascule est variable selon la tâche (voir tableau 6.2).

22. Le test de robustesse conduit pour mesurer l'impact de l'inclusion ou l'exclusion de la valeur 6 (n'est pas une tâche communale/ne concerne pas la commune) a montré des différences quant à l'impact de la région linguistique sur la gestion fonctionnelle du portefeuille en général (voir section 4.5). La régression linéaire conduite dans le cadre du test de robustesse a ainsi montré que la région linguistique explique le recours à la gestion fonctionnelle pour la totalité du portefeuille des tâches. Cette différence peut toutefois s'expliquer par le fait que notre perspective considère comme équivalentes la réalisation à l'interne et la réalisation cantonale (valeur 6). En effet, dans notre approche, ces deux valeurs s'inscrivent dans une répartition verticale des tâches, et donc le respect des frontières territoriales. Ceci expliquerait

Ces résultats nous permettent de valider différentes hypothèses. En premier, l'effet des pressions structurelles sur la propension à la gestion fonctionnelle est démontré (H_6), mais aussi le fait que l'impact des pressions institutionnelles est amené à varier selon la tâche ou la fonction visée (H_7 et H_9). En effet, ces résultats démontrent que les modalités de gestion sont l'effet d'un concours entre les caractéristiques des tâches et le contexte local (Schoute et al. 2017, Warner/Hefetz 2012, Petersen et al. 2015). Le rôle des pressions institutionnelles dépend donc, selon qu'est considérée une fonction ou une autre, ou encore la totalité des tâches. Dans notre régression, l'effet des variables de contrôle reste en outre marginal et chacune des variables considérées a un impact réduit, puisqu'elle n'affecte la gestion fonctionnelle que pour une seule des six variables considérées.

Nous reprenons ci-dessous chacune des fonctions et considérons les variables qui influencent leur gestion fonctionnelle. Ces variables sont ensuite discutés à la lumière des précédents empiriques. Le tableau qui suit permet de résumer les relations significatives entre pressions institutionnelles et gestion fonctionnelle, et indique le sens (entre parenthèses) de la relation pour chacune des fonctions.

Fonctions	Variables influentes
Totalité du portefeuille des tâches	Taille de la population (-) Discussion fusion (+)
Aménagement du territoire	Taille de la population (-) Langue (fran) Politique partisane (gauche)
Administration communale	Taille de la population (-)
Précarité sociale	Taille de la population (+) Péréquation financière (-) Langue (germ)
Prestations sociales	Langue (germ)
Infrastructures de réseau	Confession du canton (prot)

TABLE 6.7 – Résumé des relations significatives entre pressions institutionnelles et logique fonctionnelle des différentes fonctions étatiques

La fonction d'aménagement du territoire est influencée par la région linguistique, la taille de la population et le pourcentage de votes à gauche. Sa gestion fonctionnelle décroît donc avec la taille de la commune. Ce constat laisse à penser que l'aménagement du territoire est tributaire d'une certaine capacité administrative dont bénéficient les grandes communes. Il est en revanche plus surprenant de constater un impact culturel et politique. Nos résultats montrent en effet que les communes francophones et les communes à gauche se montrent plus enclines à

donc que les communes francophones ne se distinguent plus des communes germanophones. En effet, là où les communes germanophones font beaucoup par elles-mêmes, les communes romandes sont moins autonomes et partagent donc ces mêmes compétences avec les cantons (Ladner 2016). En intégrant dans la même valeur la *réalisation à l'interne* et la *réalisation cantonale*, notre perspective gomme ces différences.

une gestion fonctionnelle. Il y a alors lieu de se demander si, au regard des débats théoriques, une corrélation entre la politique partisane, ou la tradition étatique, et la gestion du territoire peut se révéler cohérente.

Les partisans du nouveau régionalisme et de la consolidation territoriale (ou ancien régionalisme) sont d'avis que les problèmes d'un centre urbain ou d'une région dépassent largement les frontières territoriales de la commune politique (Kübler/Schwab 2007, Vodoz et al. 2013). Pour autant, ils constatent de nombreuses oppositions à une gestion fonctionnelle ou à une fusion. En effet, les dictats de l'autonomie communale semblent s'opposer à toute ambition d'harmoniser les pratiques et les réglementations. À ce titre également, la littérature fait état d'oppositions partisanses (Bel/Fageda 2017)²³.

Puisque la fonction d'aménagement du territoire comprend les tâches de plans de zones, de construction de routes et de protection des sites et des paysages, elle porte également en elle des thématiques environnementales. Cet aspect pourrait expliquer que les partis concernés (Verts et PS en particulier) préfèrent organiser la gestion du territoire à une échelle supra-locale. À l'inverse, la politique de droite donne généralement la priorité à l'autonomie de la commune sur son territoire, en particulier pour exiger une non-ingérence en matière de construction, de circulation et d'immobilier. La prévalence d'une gestion fonctionnelle dans les communes à gauche de l'échiquier politique pourrait donc incarner cette volonté d'harmoniser la gestion du territoire à l'échelle régionale, voire fédérale. Quant à la différence entre régions linguistiques, elle pourrait trouver à s'expliquer par des niveaux variables d'autonomie communale. En effet, les précédentes études suisses démontrent que les communes germanophones disposent généralement d'une plus grande autonomie (Ladner 2016) que leurs homologues francophones, et que ces dernières dépendent davantage des cantons. L'aménagement du territoire serait alors fortement ancré dans les ambitions des communes dont l'autonomie est grande (germanophones). A contrario, les communes dont l'autonomie en la matière est déjà largement amputée par l'échelon cantonal (francophones) n'y voient pas d'intérêt à conserver cette tâche au niveau communal.

La fonction d'administration communale n'a que la taille de la population comme variable d'influence. En d'autres termes, plus la commune est grande, plus elle gère son administration de façon territoriale. Des petites communes qui n'auraient pas les ressources pour employer plusieurs personnes pourraient gérer à l'externe ou collaborer pour certaines tâches, en particulier la gestion des finances ou le contrôle des habitants. Toutefois, il convient ici de nuancer cette incidence. En effet, nos investigations précédentes (voir figure 5.3) ont montré que c'est moins de 10% des communes qui gèrent l'administration selon une logique fonctionnelle. Par consé-

23. La politique suisse a d'ailleurs récemment vu une opposition gauche-droite sur une question d'aménagement du territoire, en l'exemple de l'initiative populaire sur le mitage. Dans ce débat, les Verts et le Parti socialiste se prononçaient pour plus de centralisation dans ce domaine, quand les partis de droite s'y opposaient fermement au motif de conserver leur liberté et leur autonomie en matière d'aménagement du territoire.

quent, une très large majorité des communes, conformément à ce que la littérature en dit, gère le noyau dur de l'administration à l'interne de la commune (CF 2006, Ladner 2014). Malgré l'effet significatif, il en résulte une très faible variation.

Les tâches de précarité sociale sont influencées par trois facteurs : la région linguistique, la taille de la population ainsi que la position de la commune dans la péréquation financière. Deux facteurs sont donc de nature structurelle, et un de nature culturelle. D'une part, ce sont les grandes communes qui recourent davantage à une gestion fonctionnelle pour les tâches de précarité. D'autre part, les communes riches (contributrices) y recourent moins. Le rôle joué par les difficultés structurelles reste donc incertain. Ceci étant dit, cette différence est caractéristique de celle entre grands centres urbains et petites communes suburbaines (et riches). Car les personnes au bénéfice de l'aide sociale sont généralement plus nombreuses en milieu urbain, la délégation à des entreprises tierces de ces tâches y serait vu d'un œil favorable. Non seulement, cela garantit l'indépendance de ces institutions vis-à-vis de l'État, mais aussi cela sert à proposer une offre diversifiée²⁴. L'étude de Kübler/Schwab (2007) a à ce titre démontré l'importance du rôle des acteurs non-gouvernementaux dans la fourniture des tâches à destination des populations précaires. L'adoption de solutions fonctionnelles viserait donc ici une réponse aux besoins de l'utilisateur-consommateur. En revanche, le fait que les communes riches soient moins enclines à fonctionnaliser les tâches de précarité sociale pousse à penser que les (petites) communes riches, parce qu'elles ont sur leur territoire moins de bénéficiaires de l'aide sociale, sont capables d'assumer seules ces tâches²⁵. Enfin, l'influence de la région linguistique est cohérente avec les attentes théoriques et précédents empiriques. En effet, la partie germanophone applique plus largement le principe de subsidiarité (dans sa version horizontale) (Steiner/Kaiser 2014, p. 145), que la partie francophone. La gestion fonctionnelle pour les tâches à caractère social est donc cohérente avec la volonté de laisser à la société civile une grande marge d'action. En revanche, les communes romandes accordent davantage de poids à l'idéal de l'État-Providence (Delley 1997, p. 3), et donc à la responsabilité publique de garantir un filet de sécurité sociale.

La fonction de prestations sociales a pour seule variable d'influence la tradition étatique. Au même titre que pour les tâches de précarité, il est probable que les communes francophones soient attachées à la garantie que l'État fournisse les bases du service social universel. Par conséquent, ces communes se prononcent plus volontiers en faveur de la territorialité des tâches sociales. Par ailleurs, l'attrait des communes germanophones pour la fonctionnalité de ces tâches s'explique par leur plus forte adhésion au principe de subsidiarité²⁶. Selon celui-ci, la société civile est plus à même de répondre aux besoins de la société que l'État. En outre, le constat

24. Bien que ces tâches soient subventionnées, la demande pour ces tâches est généralement hétérogène (Batley/Harris 2014, Foged 2016) et celles-ci tolèrent la présence simultanée de plusieurs prestataires.

25. Cependant, seule une analyse qualitative approfondie permettrait d'éclairer ces constats.

26. En évoquant le principe de subsidiarité, nous parlons ici de son application horizontale, laquelle parle de la décentralisation des autorités publiques vers la société civile, qui est donc plutôt une tendance libérale, au contraire de son application verticale - laquelle fait référence à la décentralisation des cantons vers les communes.

empirique selon lequel les services sociaux seraient au cœur de l'idéologie de la privatisation (Schoute et al. 2017) peut ici être relativisé. Les auteurs notaient en effet que l'idéologie politique se cristallise dans la gestion des services sociaux. En Suisse, ce clivage paraît certes revêtir une dimension idéologique, mais celle-ci doit davantage être reliée à la tradition étatique qu'à l'idéologie politique.

La dernière fonction qui figure dans notre régression est celle relative aux infrastructures de réseau, autrement dit aux utilités publiques. Pour cette fonction, seule la confession du canton joue un rôle. En l'espèce, plus le protestantisme est présent dans la commune, plus les utilités publiques seront gérées selon une logique fonctionnelle. Ces résultats font toutefois écho à des précédents empiriques. En effet, Ladner distingue les protestants des catholiques, en ce sens que les premiers se montrent plus en faveur d'un État-nation centralisé, tandis que les seconds se prononcent davantage en faveur de l'autonomie des cantons (Ladner 2010, pp. 197-198). À l'échelle des communes, le protestantisme pourrait ainsi se traduire en une volonté de centraliser, ou du moins régionaliser, les infrastructures en réseau. La raison pour laquelle cette influence n'apparaît que dans le cas des infrastructures de réseau reste cependant floue. Ici aussi, seule une analyse qualitative approfondie pourrait permettre de faire la lumière sur les mécanismes qui expliquent la relation entre confession du canton et gestion fonctionnelle des infrastructures.

Ces résultats appellent plusieurs remarques générales. Premièrement, l'étude des tâches regroupées en fonctions enrichit considérablement l'approche comparative. Ainsi, l'étude des liens entre variables et fonctions, puis la comparaison des fonctions entre elles permet de mettre en lumière deux conclusions. Premièrement, les fonctions ne sont pas toutes égales face à la gestion fonctionnelle. Par exemple, nos résultats démontrent que la territorialité n'est pas aussi importante pour les infrastructures de réseau qu'elle ne l'est pour l'administration communale. Deuxièmement, l'importance attribuée à la territorialité d'une fonction dépend du profil de la commune. Pour une commune germanophone, la territorialité sera plus importante en matière d'aménagement du territoire, quand pour une commune romande, la territorialité sera critique pour les services sociaux.

Deuxièmement, ces résultats démontrent la nécessité de considérer les décisions communales comme des processus à géométrie variable. En effet, l'analyse par régression a permis de comparer l'influence de plusieurs variables et de les confronter à différents types de tâches. À ce titre, nous retenons que les pressions culturelles et structurelles détiennent ensemble un fort pouvoir explicatif. Ainsi, si la gestion fonctionnelle découle parfois de valeurs culturelles (langue, confession, politique), elle résulte dans d'autres cas de l'ambition de pallier les difficultés structurelles.

En cela, nos résultats confirment le postulat néo-institutionnel selon lequel les différentes écoles du néo-institutionnalisme doivent être considérées comme complémentaires (Hall/Taylor 1996). Le pouvoir explicatif de notre modèle est ainsi renforcé lorsque nos deux types de pressions (structurelles et culturelles) sont prises

en compte conjointement. Enfin, cela contribue également à valider la pertinence de considérer ces variables comme des variables de proxy pour comprendre les fondements de la légitimité politique. L'étude des pressions institutionnelles ne servent pas seulement à estimer si les communes changent leurs institutions de gré ou de force, mais aussi à évaluer l'impact de principes plus difficiles à mesurer comme ceux de subsidiarité, d'autonomie ou d'harmonisation.

6.4.2 Régression du degré d'institutionnalisation

Sur le même modèle de régression, nous considérons ensuite l'influence des variables sur le degré d'institutionnalisation des tâches. Notre variable dépendante est une moyenne d'une sélection de services (17 au lieu des 32²⁷). Nos résultats empiriques sont présentés dans la table 6.8. À défaut de pouvoir distinguer les fonctions étatiques, notre trame d'analyse se révèle passablement réduite. Aussi, nous nous limiterons à commenter l'effet de la seule variable influente au regard de la littérature existante.

	Totalité du portefeuille des tâches	
	Bêta	Sig.
(Constante)	48.292	0.000
Langue	12.981***	0.000
Taille de la population	0.464	0.189
Gauche2015	-0.303	0.471
Confession Canton	-0.198	0.894
Discussion Fusion	-2.799	0.26
Péréquation financière	-1.190	0.234

TABLE 6.8 – Régression linéaire. Variable dépendante : Degré d'institutionnalisation. Langue codée Germanophone=0, Francophone=1, Confession canton codée Protestant=1, Discussion fusion codée oui=1, Péréquation financière codée commune contributrice à la PF=1. Codage : *p < 0.1; **p < 0.05; ***p < 0.01 *Source* : *Questionnaire auprès des secrétaires municipaux, 2017, Données OFS*.

Les résultats montrent que seule la région linguistique influence l'institutionnalisation des tâches. En effet, les communes francophones se montrent plus enclines à institutionnaliser leurs services via des entités autonomes que leurs homologues germanophones. En revanche, la taille de la population n'a pas d'impact significatif sur l'institutionnalisation des tâches. Le rôle joué par les variables de contrôle s'avère également non significatif. Aussi, le fait qu'aucune autre variable ne soit influente affirme d'autant plus le rôle joué par la tradition étatique dans l'institutionnalisation des tâches. En cela, nous pouvons confirmer notre hypothèse (H_8) selon laquelle plus une commune adhère à une tradition étatique légaliste, plus elle se tournera vers une forte institutionnalisation des arrangements fonctionnels.

Une forte institutionnalisation des arrangements est donc associée à des facteurs culturels. La littérature corrobore à ce titre le lien entre tradition étatique et forte institutionnalisation. Par exemple, Ladner estime que la tradition francophone

27. Pour plus de détails sur cette agrégation, se référer à la section 5.6.

est à l'origine d'un attachement à un État fort, lui-même résultant des valeurs de la tradition napoléonienne (Ladner 2016, p. 190). Ainsi, les communes romandes se montrent généralement plus favorables que leurs homologues germanophones à une centralisation des compétences. Ladner constate à ce titre qu'il est rare de voir dans les communes romandes des exemples de réduction du rôle de l'État. En revanche, une hiérarchisation et des structures étatiques fortes, de même qu'un attachement particulier au droit codifié et une réticence générale à décentraliser (Kuhlmann/Wollmann 2014, pp. 58 et 63-65), caractérisent le modèle napoléonien. La création d'entités autonomes s'inscrit donc dans une approche de renforcement institutionnel (Wollmann/Marcou 2010, Wayenberg/Kuhlmann 2015). En effet, les formes de forte institutionnalisation se caractérisent par une plus grande légitimité (personnalité juridique) et sont ainsi gage d'une plus grande rigueur administrative. Celles-ci répondent en outre aux paradigmes de la gouvernance déconcentrée et l'agencification (Lægreid/Verhoest 2010), qui s'inscrivent dans l'idée de conserver une certain monopole des tâches. En valorisant le respect des procédures, la supériorité du droit (public), le contrôle et la hiérarchie, l'institutionnalisation s'inscrit dans cette mouvance.

Au contraire, les communes alémaniques se montrent plus favorables à l'introduction de mécanismes de marché (Ladner 2016, p. 191), ceci peut-être dans l'optique de prévenir une telle centralisation (Schedler 2003). En ce sens, les formes peu institutionnalisées se caractérisent par leur volatilité (Swianiewich/Teles 2019, p. 122) et leur flexibilité. Elles correspondent mieux aux exigences de la compétitivité, car dans les relations contractuelles, les communes sont plus libres de faire jouer la concurrence par le biais d'appel d'offres public. À ce titre, la faible institutionnalisation favorise la compétition et le changement de partenaire dans la réalisation des tâches. Au vu des précédentes études, la culture germanophone s'en rapproche davantage. Au contraire, la culture francophone, de par sa tendance à privilégier la logique bureaucratique, la hiérarchie et un État central fort, s'en écarte.

Enfin, nos résultats corroborent également ceux de Athias et Wicht (Athias/Wicht 2014). En effet, nous avons démontré un plus fort attrait des communes romandes pour l'institutionnalisation des tâches. Ces résultats s'alignent ainsi avec le constat que la privatisation des tâches est privilégiée par la culture germanophone. En effet, les communes romandes se montrent plus adeptes d'institutions stables et du respect de la hiérarchie que leurs homologues germanophones - qui se montrent eux plus favorables aux mécanismes de marché. Dans la lignée de l'étude de Athias et Wicht, notre étude démontre ainsi que l'impact de la tradition étatique résulte de la confiance que l'opinion publique place dans les institutions, respectivement dans le secteur privé (Athias/Wicht 2014).

6.5 Discussion

Nous avons ici démontré que les pressions structurelles influencent les modalités de gestion des tâches. En particulier, la petite taille des communes est corrélée à davantage de gestion fonctionnelle lorsque sont considérés : toutes les tâches (1), l'aménagement du territoire (2) et l'administration communale (3). A contrario, plus les communes sont grandes, moins elles ont recours à une gestion fonctionnelle de leurs tâches. Seules les tâches de précarité sociale font échec à ce constat. Pour celles-ci, ce sont au contraire les grandes communes qui ont davantage recours à une gestion fonctionnelle. Si ces résultats semblent contre-intuitifs, ils soutiennent toutefois l'importance de considérer la conjoncture entre le profil de la commune et les caractéristiques des tâches. Les services sociaux sont en effet caractérisés par une grande complexité de 'mesurabilité de la performance' (Brown/Potoski 2003a). Par conséquent, une capacité administrative adéquate serait nécessaire pour s'engager dans une gestion fonctionnelle de ces tâches (Brown/Potoski 2003b). A contrario, les autres groupes de tâches où existe une relation négative entre gestion fonctionnelle et taille ont une performance plus facile à mesurer (aménagement du territoire et administration communale).

Ces résultats pourraient indiquer que les motivations des communes à mettre en œuvre une gestion fonctionnelle sont principalement d'ordre structurel. En effet, lorsque nous considérons les éléments qui engendrent une gestion fonctionnelle sur la totalité du portefeuille des tâches, la taille de la population et le fait d'avoir discuté de fusion sont deux éléments ayant une incidence forte. Ces constats sont en effet cohérents avec les théories économiques et le néo-institutionnalisme des choix rationnels. D'une part, la théorie des économies d'échelle met en avant la gestion fonctionnelle pour pallier les défaillances structurelles des communes ('*system capacity*' selon Dahl/Tufte 1973). D'autre part, le néo-institutionnalisme rationnel avance que les choix sont pris en fonction de leurs conséquences objectives et mesurables. Kuhlmann et Wayenberg le résumant par ailleurs ainsi : « l'institutionnalisme économique insiste sur le fait que l'efficacité (rationnelle) d'une institution est le critère décisif dans la conception des institutions politico-administratives » (Kuhlmann/Wayenberg 2015, p. 15). Par conséquent, si la gestion fonctionnelle attire en général davantage les petites communes et celles qui envisagent la fusion, il se peut qu'elles le fassent dans l'optique de réaliser des économies d'échelle et de profiter des avantages du fonctionnement du marché. Le fait que seuls des facteurs de nature structurelle impactent l'adoption d'une logique fonctionnelle pour la totalité du portefeuille pousse ainsi à valider l'hypothèse selon laquelle plus les communes subissent des pressions structurelles, plus elles s'engagent dans la gestion fonctionnelle (H_6). En particulier au regard de la totalité du portefeuille, le constat est sans appel, puisqu'aucune autre variable, qu'elle soit d'ordre culturel ou politique, n'y a un impact. À l'échelle du cahier des charges de la commune, la gestion fonctionnelle est donc principalement motivée par une logique rationnelle, stratégique et d'efficacité économique.

En cela, nos résultats contrastent avec les précédentes études suisses qui étudient l'effet des pressions structurelles sur les réformes. En effet, selon Ladner, les contraintes financières ne permettent pas à elles seules d'expliquer l'initiative des réformes (Ladner 2016, p. 202). Selon Schedler, les difficultés que connaissent les communes suisses (en 2003) ne sont généralement pas suffisantes pour justifier l'initiative de réformes (Schedler 2003, p. 339). Enfin, pour Steiner (2003), la situation financière des communes a très peu d'influence sur l'adoption de réformes issues du NPM (Steiner 2000, p. 178). Wassenaar et al. notent en outre que les motivations d'ordre économique et pragmatique s'avèrent plutôt avoir un impact sur le choix entre plusieurs alternatives (Wassenaar et al. 2013, p. 414), que sur l'initiative des réformes. Aussi, nos résultats s'avèrent être en contradiction avec ces précédents. Néanmoins, ceux-ci permettent de mieux comprendre les facteurs associés à la variable de taille de la population. En effet, nous avons vu que trois types de facteurs sont généralement associés à cette variable : la situation financière, la capacité administrative et la conjoncture du marché.

En cela, nos résultats nous poussent à conclure que les pressions structurelles ne sont pas le fait de la conjoncture du marché (Warner/Hefetz 2012, Brown/Potoski 2003a). Nous pouvons déduire cela du fait que les grandes villes ne montrent pas davantage de gestion fonctionnelle pour les services dits commercialisables (infrastructures de réseau, prestations sociales) que les petites - où les possibilités de commercialisation sont limitées. En outre, une interprétation conforme aux précédents résultats des recherches suisses nous mène vers la conclusion que la taille des communes n'est pas une variable apte à révéler l'état de la situation financière des communes. Par conséquent, les pressions structurelles seraient principalement le fait d'un manque de capacité administrative (Dahl/Tufte 1973).

Les modalités de gestion des tâches sont un résultat conjoncturel entre les pressions institutionnelles et les caractéristiques des tâches. À l'échelle d'une commune, les pressions structurelles ont plus d'influence sur l'adoption d'une logique fonctionnelle. En revanche, les pressions culturelles influencent davantage l'institutionnalisation des arrangements fonctionnels.

Nous avons également mis en lumière des variations en ce qui concerne l'impact des pressions culturelles sur les tâches. Notamment, nous avons constaté dans les communes romandes une nette tendance à la gestion territoriale des services sociaux (précarité et prestations). A contrario, les communes germanophones se montrent plus favorables à une gestion territoriale pour l'aménagement du territoire. Ces résultats peuvent être discutés à la lumière des débats qui traitent de l'autonomie communale, de la subsidiarité et de la légitimité politique. Premièrement, au sujet de l'impact de la gestion fonctionnelle sur l'autonomie communale, deux écoles s'affrontent. Les premiers sont d'avis que celle-ci nuit à l'autonomie communale (Baume 2016), car elle rend la commune dépendante des agissements (opportunistes) de tiers. Pour les seconds, la gestion fonctionnelle permet au contraire

aux communes d'anticiper et d'éviter la reprise des tâches par l'échelon supérieur (Schedler 2003) et donc de préserver leur autonomie. Ici donc, nos résultats mettent en lumière l'importance de la subjectivité culturelle. En effet, la priorité peut être accordée alternativement à la *non-ingérence* ('freedom from') ou à la *liberté de faire* ('freedom to') (Keuffer 2016). En cela, il apparaît que différentes conceptions de l'autonomie communale peuvent expliquer des différences dans les modalités de gestion des tâches.

Deuxièmement, la tendance à la gestion fonctionnelle des services sociaux (précarité et sociaux) qui s'observe dans les communes germanophones trouve, conformément aux précédents empiriques, à s'expliquer par une application horizontale et étendue du principe de subsidiarité²⁸. Celle-ci prône une interférence étatique minimale pour les tâches qui peuvent être assumées par la société civile. Kuhlmann et Wollmann rappelle qu'historiquement, ces prestations étaient prises en charge par la société civile et les œuvres de charité cléricales. Ce fût particulièrement le cas en Italie et en Allemagne, où « les services sociaux étaient typiquement fournis par des organisations indépendantes, en particulier les organisations catholiques caritatives mais aussi, pour les soins aux personnes âgées, par les familles elles-mêmes » (Kuhlmann/Wollmann 2014, p. 195). Une gestion fonctionnelle des tâches sociales pourrait alors révéler la persistance, dans la tradition germanique, de valeurs conservatrices, où les besoins sociaux sont *primo loco* assumés par la société civile. Dans cette perspective, c'est seulement à titre subsidiaire et pour certaines catégories de population (notamment le filet de sécurité sociale), que les services sociaux seraient assurés par l'État. Les précédents empiriques sur le sujet ont d'ailleurs confirmé que les communes francophones et germanophones divergeaient dans leur application du principe de subsidiarité (Schedler 2003, Steiner 2000, Ladner 2014). En effet, les communes germanophones sont beaucoup plus adeptes du 'laisser-faire' que leurs homologues francophones. Cette perception des rôles attribués au gouvernement et à la société civile confirme le rôle que jouent les pressions institutionnelles sur la gestion des tâches.

Enfin, nous notons une réticence des communes germanophones à adopter une logique fonctionnelle pour l'aménagement du territoire. Ce résultat laisse entendre que la tradition étatique a un impact sur la relation entre légitimité politique et gestion du territoire. Il se pourrait en effet que la tradition germanophone prône une association positive entre la non-ingérence dans la gestion du territoire et la légitimité politique d'un gouvernement. Ces valeurs vont de pair avec une culture libérale (Schedler 2003), où l'ingérence de tiers, en particulier d'échelons supérieurs, est mal reçue. Au contraire, les communes romandes, de par l'ingérence déjà forte des cantons dans l'harmonisation du territoire, n'établiraient pas de relation spécialement positive entre gestion autonome du territoire et légitimité politique. Conformément aux postulats théoriques de Kübler et Schwab, les communes romandes pourraient détenir une vision plus large des objectifs liés à la gestion du territoire,

28. La dimension verticale du principe de subsidiarité préconise que les services soient réalisés de préférence au niveau le plus proche des citoyens

laquelle s'axerait sur le niveau métropolitain et l'harmonisation des pratiques (Kübler/Schwab 2007). Enfin, nos résultats montrent que la gestion de l'administration communale n'est pas affectée par des valeurs culturelles. Elle est d'ailleurs considérée principalement et à travers tous les contextes comme une fonction qui ne se prête pas à une gestion fonctionnelle. Dans la littérature, ce noyau central d'activités est dit fortement lié à l'exercice de la puissance publique et à la souveraineté (CF 2006, p. 7819), ce qui le rendrait particulièrement inadapté à une délégation (Ladner 2014) et ce, quelque soit la tradition étatique.

Les modalités de gestion des différentes fonctions étatiques se montrent tributaires des pressions culturelles exercées sur les communes.

En référence aux propos de Schwab et al., nos résultats soulignent la nécessité de répondre à la question de « comment [...] adapter les réformes aux diverses pressions internes et externes » (Schwab et al. 2018, p. 7). Car si les pressions qui favorisent une discordance institutionnelle ont à ce stade pu être identifiées, cela n'est qu'une étape préliminaire pour comprendre comment les communes peuvent mieux adapter leurs décisions à leurs propres situations. Aussi, de futures recherches devraient se pencher sur le meilleur moyen de composer avec ces pressions.

6.6 Synthèse de l'analyse des facteurs d'influence

Le chapitre présent est au cœur de notre travail. En effet, il apporte la plus grande partie de la réponse à notre deuxième question de recherche : Comment les pressions institutionnelles affectent-elles les modalités de gestion des tâches? À l'issue de cette section, nous pouvons d'ores et déjà apporter plusieurs éléments de réponse. Premièrement, les pressions structurelles ont un impact positif sur l'adoption d'une logique fonctionnelle. Nos résultats ont ainsi démontré que les communes qui subissent le plus de pressions structurelles sont celles qui recourent le plus fréquemment à la gestion fonctionnelle. En revanche, l'effet des pressions structurelles sur la logique de gestion n'est pas uniforme selon les fonctions étatiques. Ce n'est donc pas uniquement les pressions, mais également la complexité spécifique à chaque tâche, qui expliquent un recours à une gestion fonctionnelle. Enfin, les différences qui s'observent entre services tendent à confirmer que c'est principalement la dimension de capacité administrative qui sous-tend ces problèmes structurels. Cette conclusion découle notamment du constat que les villes ne gèrent pas davantage de façon fonctionnelle les services 'commercialisables', comme les infrastructures et les prestations sociales, que ne le font les petites communes. Enfin, il n'y a aucune relation démontrée entre taille et un haut niveau d'institutionnalisation. Car si les petites communes recourent davantage à la gestion fonctionnelle pour combler leurs déficits structurels, elles ne se tournent pas toutes vers la création d'entités autonomes.

Nos résultats ont en outre démontré qu'en sus de considérations stratégiques et rationnelles, certains choix subissent l'influence de conceptions culturelles qui persistent dans les mentalités et s'incarnent dans les institutions. En effet, nos résultats ont montré que le facteur culturel explique la gestion fonctionnelle de certaines tâches et la tendance générale à l'institutionnalisation. Nous avons ainsi montré comment la tradition qui domine dans la partie romande mène à davantage d'institutionnalisation des arrangements fonctionnels. Nous avons également démontré que les valeurs romandes ont une influence négative sur la gestion fonctionnelle des services sociaux. En revanche, celles-ci ont une influence positive sur la gestion fonctionnelle de l'aménagement du territoire. Les pressions culturelles, telles qu'elles se réfèrent à l'appréciation subjective de l'autonomie communale, de la légitimité politique et du principe de subsidiarité, ont également un impact sur la gestion de certaines tâches spécifiques. L'opportunité de leur délégation gagnerait à être analysée au regard des valeurs qui animent la société.

Notre questionnement apporte ainsi une contribution supplémentaire à la recherche en soulignant l'importance de considérer les interactions entre les pressions institutionnelles et les caractéristiques des tâches pour expliquer les modalités de gestion des tâches. En effet, ce qui détient la plus forte capacité d'expliquer les modalités de gestion, c'est la conjoncture entre les pressions institutionnelles et la tâche, ou groupe de tâches en question.

Quant à répondre à notre principale question de recherche²⁹, nous pouvons esquisser une conclusion selon laquelle plusieurs facteurs agissent de concert pour favoriser une discordance institutionnelle. Premièrement, une forte pression structurelle permet mieux d'expliquer la survenance de la discordance institutionnelle, que ne le permettent les pressions culturelles. En revanche, l'impact des pressions culturelles sur la gestion de certaines tâches démontre que la survenance d'une discordance institutionnelle dépend largement du groupe de tâche en question. En effet, nous avons démontré que les services sociaux et l'aménagement du territoire cristallisent très bien ce clivage culturel.

29. En quoi les modalités de gestion des tâches communales prônées par la gouvernance favorisent-elles une discordance institutionnelle, et avec quelles conséquences pour la cohérence des institutions communales?

Chapitre 7

Effets des modalités de gestion sur le fonctionnement de la commune

Comme nous l'avons vu dans la section 2.2.3, de nombreux avantages sont associés à une gestion fonctionnelle des tâches communales. Ses partisans y voient l'opportunité d'améliorer la qualité des services, le rapport coût-bénéfice (Petersen/Houlberg 2016, Jensen/Stonecash 2005) ou encore de réduire la charge de travail de l'administration. Cependant, de nombreuses voix se font entendre pour alerter sur les imperfections qui résultent de ces changements. Il s'agit entre autres de mauvaises performances (Hulst et al. 2009), de hausse des coûts de transaction (Petersen et al. 2017) ou encore d'incompatibilité de valeurs (Bryson et al. 2006, Wassenaar et al. 2013). Par conséquent, une partie de la recherche identifie un mouvement vers une 're-municipalisation' des tâches (Ladner 2018, Wollmann/Marcou 2010).

Dans la perspective de tester empiriquement ces conjectures, la dernière partie de ce travail est consacrée aux relations entre les modalités de gestion des tâches et le fonctionnement global de la commune. Les questions suivantes guident ce travail :

- La qualité des tâches communales dépend-elle des modalités de gestion des tâches ?
- Le fonctionnement de la démocratie dépend-il des modalités de gestion des tâches ?

7.1 Régression de la qualité des services

Pour appréhender l'effet de la gestion fonctionnelle sur la qualité des services de la commune, nous étudions donc les corrélations entre les modalités de gestion des tâches et la perception des secrétaires quant à la qualité des prestations, respective-

ment des infrastructures communales¹. Nous proposons donc dans le tableau 7.1 un modèle de régression multivariée, inspiré du tableau se trouvant dans le fascicule édité par Ladner/Haus 2021, mais qui intègre nos propres variables, afin qu'elles reflètent notre questionnement. Nous y comparons donc l'effet de la gestion des tâches à l'interne (1) avec la gestion fonctionnelle, respectivement faiblement institutionnalisée (2) et fortement institutionnalisée (3). En effet, nos conclusions opposent la gestion à l'interne avec la gestion fonctionnelle. Rapport à nos hypothèses, nous cherchons donc principalement à connaître la nature des relations entre le type de gestion et qualité perçue des services.

Nous cherchons donc à mesurer cette relation vis-à-vis de la gestion fonctionnelle et ce faisant, à comparer les effets des différentes modalités de gestion sur la qualité des services. La littérature associe à ce titre différents effets formes faiblement et fortement institutionnalisées (Bel/Warner 2016, Eythórsson et al. 2018, Steiner/Kaiser 2018). En effet, les premières se caractérisent par des pratiques contractuelles, tandis que les secondes se caractérisent par la création d'entités autonomes spécifiquement dédiées à la tâche². Une faible institutionnalisation renvoie donc à des pratiques proches du marché, qui sont généralement associées à un meilleur rapport qualité-prix grâce, entre autres, à la compétition (Warner/Hefetz 2012). Néanmoins, elles ont aussi parfois été associées à une baisse de qualité (Ferris/Graddy 1986, Wollmann 2011). Dans leur méta-étude, Petersen et al. 2017 relèvent d'ailleurs que, sur dix-neuf études concernées, seulement six associent des effets positifs à la contractualisation (dont deux quantifient effectivement cette mesure), quatre font état d'effets négatifs, et neuf études trouvent des effets mitigés sur la qualité, voire pas de lien du tout (Petersen et al. 2017, p. 18). En revanche, les études faisant état des effets des formes fortement institutionnalisées sur la qualité des services restent encore rares (Pano Puey et al. 2018, p. 265). Néanmoins, les auteurs soulignent que l'argument théorique généralement mobilisé pour recourir à ceux-ci a trait à plusieurs objectifs, parmi lesquels « l'efficacité et l'efficience de la réalisation des tâches » (Pano Puey et al. 2018, pp. 265-266). Somme toute, Bel et Warner résument bien cette opposition théorique ainsi : « alors que la privatisation est largement motivée par des pressions financières et fiscales, la coopération est mobilisée pour une plus grande gamme d'objectifs [...], notamment la qualité et la coordination des services » (Bel/Warner 2016, p. 105). Pour tester empiriquement ces affirmations, notre modèle distingue entre les formes faiblement et fortement institutionnalisées, en part du postulat que leurs effets sur la qualité des services diffère.

Nous avons également inclus nos six variables faisant état des pressions institutionnelles, ce qui permet d'écarter tout effet lié au contexte communal³.

Les résultats du tableau 7.1 démontrent que les communes qui produisent le plus

1. Le recours à la perception des secrétaires municipaux pour mesurer la qualité des services et de la démocratie est développé dans la section 4.5.

2. La section 4.5.2 développe cette distinction.

3. Comme nous nous attendons à ce que ces facteurs interfèrent avec la perception des secrétaires municipaux, la présence de ces variables dans notre modèle assure que nos corrélations d'intérêt sont significatives en dépit du contexte.

	Prestations				Infrastructures	
	Modèle (1)	Modèle (2)	Modèle (3)	Modèle (4)	Modèle (5)	Modèle (6)
Production à l'interne	0.025 ***			0.021 **		
Faible institutionnalisation		-0.023 **			-0.008	
Forte institutionnalisation			0.001			0.004
Région linguistique	0.537 ***	0.418 ***	0.384 ***	0.314 **	0.432 ***	0.327 ***
Taille de la population	0.136 ***	0.175 ***	0.171 ***	0.208 **	0.178 **	0.211 ***
Gauche2015	-0.001	-0.01 *	-0.002	-0.011 *	-0.003	-0.011 *
Confession Canton	-0.029	-0.008	-0.035	-0.013	-0.035	-0.013
Discussion fusion	-0.228 **	-0.213 **	-0.224 **	-0.215 **	-0.235 **	-0.22 **
Péréquation financière	-0.002	-0.002	-0.002	-0.002	-0.002	-0.002
R^2 adj.	0.35	0.029	0.032	0.025	0.029	0.025
N	1'142	1'150	1'142	1'150	1'142	1'150

TABLE 7.1 – Régression multivariée des relations entre les modalités de gestion et la qualité de l'offre de prestations et des infrastructures. Tableau inspiré de Ladner/Haus 2021, p. 137. Variables dépendantes : Qualité des prestations, Qualité des infrastructures. Variables indépendantes - Production à l'interne, Gestion fonctionnelle de faible institutionnalisation, Gestion fonctionnelle de forte institutionnalisation. Variables de contrôle : Langue : Germanophone : 0, Francophone : 1; Taille de la population; Gauche (votes au Parti socialiste et Verts au Conseil National en 2015); Confession canton : catholique 1, mixte 2, Protestant 3; Discussion fusion : oui 1; Péréquation financière : bénéficiaire 0, contributrice à la PF 1. Codage : * $p < 0.05$; ** $p < 0.01$; *** $p < 0.001$. *Source* : Questionnaire auprès des secrétaires municipaux, 2017, Données OFS.

à l'interne se démarquent nettement par une plus haute satisfaction quant à la qualité des services. En effet, la production à l'interne, et cela, malgré des variables de contrôle influentes, reste significativement liée à une meilleure perception des prestations et des infrastructures. A contrario, la gestion fonctionnelle n'est pas positivement associée avec une meilleure qualité des prestations et des infrastructures. Au contraire, une faible institutionnalisation de la gestion fonctionnelle est même significativement associée à une détérioration de la qualité des prestations. Néanmoins, ceci n'est pas vrai pour les infrastructures, bien que le signe négatif tend vers une conclusion similaire. En revanche, il n'y a pas de lien significatif entre des formes fortement institutionnalisées et la qualité des services. Cette relation tend même plutôt vers une association positive. Avec ces observations, nous pouvons donc confirmer notre hypothèse selon laquelle plus les tâches sont produites à l'interne, mieux est perçue la qualité des prestations (H_4).

Incidentement, il est intéressant de noter la relation systématiquement négative entre le fait d'avoir discuté de fusion et la qualité perçue des services. En effet, ces résultats montrent que les communes qui ont déjà discuté de fusion sont généralement insatisfaites avec la qualité des services et des infrastructures. À ce titre, cet élément laisse à penser que la qualité des services est un argument mobilisé pour pousser à la fusion.

7.2 Régression du fonctionnement de la démocratie locale

En dernier lieu, nous revenons sur nos interrogations relatives au fonctionnement de la démocratie communale. Grâce au tableau 7.2, nous étudions les effets d'une gestion fonctionnelle des tâches sur la démocratie communale. La régression 7.2 vise ainsi à comparer les effets de la production à l'interne et de la gestion fonctionnelle faiblement et fortement institutionnalisée. Cependant, nous nous intéressons cette fois à la qualité (perçue) de la démocratie. Cette dernière est mesurée grâce à deux indicateurs, que sont l'intérêt politique de la population et l'appréciation de la démocratie. Nos variables relatives aux pressions institutionnelles sont également incluses.

	Appréciation de la démocratie	Intérêt pour la politique	Appréciation de la démocratie	Intérêt pour la politique	Appréciation de la démocratie	Intérêt pour la politique
Production à l'interne	0.007 **	0.036 ***				
Faible institutionnalisation			-0.015	-0.019 **		
Forte institutionnalisation					-9.963	-0.001
Région linguistique	0.321 ***	-0.09	0.223	-0.281 ***	0.256 ***	-0.238 ***
Taille de la population	-0.008	-0.076 **	0.015	-0.020	0.019	-0.014
Gauche2015	-0.005	-0.005	-0.005	-0.006	-0.006	-0.007
Confession canton	0.035	0.066	0.032	0.06	0.032	0.06
Discussion fusion	-0.1	-0.089	-0.097	-0.088	-0.103	-0.096
Péréquation financière	-0.003 **	-0.001	-0.005	-0.001	-0.003	-0.001
R^2 adj.	0.011	0.034	0.009	0.017	0.006	0.014
N	1'144	1'150	1'144	1'150	1'144	1'150

TABLE 7.2 – Régression multivariée de l'effet des modalités de gestion sur le fonctionnement de la démocratie. Tableau inspiré de Ladner/Haus 2021, p. 140. Variables indépendantes - Production à l'interne, Gestion fonctionnelle de faible institutionnalisation, Gestion fonctionnelle de forte institutionnalisation. Variables de contrôle : Langue : Germanophone : 0, Francophone : 1; Taille de la population; Gauche (votes au Parti socialiste et Verts au Conseil National en 2015); Confession canton : catholique 1, mixte 2, Protestant 3; Discussion fusion : oui 1; Péréquation financière : bénéficiaire 0, contributrice à la PF 1. Codage : *p < 0.05; **p < 0.01; ***p < 0.001. *Source* : Questionnaire auprès des secrétaires municipaux, 2017, Données OFS.

Les résultats de notre régression montrent qu'il existe une relation positive et significative entre la production à l'interne et les deux indicateurs de la qualité de la démocratie locale. En ce sens, ces résultats confirment notre hypothèse selon laquelle plus les tâches sont gérées à l'interne de la commune, mieux est perçue la démocratie locale (H_5). En revanche, le recours à des formes faiblement institutionnalisées de gestion fonctionnelle a un effet négatif sur l'intérêt de la population pour la politique. Toutefois, nous ne notons aucun effet entre l'appréciation de la démocratie et la gestion fonctionnelle, qu'elle soit fortement ou faiblement institutionnalisée⁴. Néanmoins, l'intérêt de la population pour la politique n'est pas corrélée à une forte institutionnalisation, quand bien même la tendance est plutôt à une association négative. D'après le secrétaire municipal, la population se montre

4. Par ailleurs, le lien entre une faible institutionnalisation et l'appréciation de la démocratie se montre à la limite du coefficient de corrélation significatif (coefficient de 0.1).

donc davantage intéressée par les affaires publiques lorsque la commune réalise les tâches par elle-même. Ceci est d'autant plus probant qu'au regard de la gestion fonctionnelle faiblement institutionnalisée, c'est l'inverse qui se vérifie. Ainsi, nos résultats permettent de confirmer l'existence d'une relation positive entre qualité perçue de la démocratie et gestion des tâches à l'interne.

7.3 Discussion

Notre première analyse a démontré que les secrétaires municipaux associent plus volontiers la production à l'interne avec une offre communale de qualité. Cette affirmation peut néanmoins être nuancée par deux éléments. Tout d'abord, la production à l'interne suppose une implication active de l'administration dans la conduite des tâches. Par conséquent, le secrétaire y est *de facto* invité à évaluer sa propre capacité à gérer les tâches. Le risque de biais cognitif est donc ici à souligner. Néanmoins, ce constat peut aussi être objectivé. En effet, la production à l'interne suppose une meilleure compréhension du fonctionnement des tâches, de leurs enjeux et défis et peut donc entretenir le sentiment général de faire au mieux, compte tenu des ressources et des compétences (Steiner/Kaiser 2018). Deuxièmement, la possibilité concrète de prendre acte des critiques de la population et de proposer des solutions dans ce sens peut également participer à l'appréciation favorable de la production à l'interne. En effet, un jugement négatif pourrait aussi être le résultat d'un sentiment d'impuissance face aux critiques de la population.

Ces résultats peuvent en outre s'analyser au regard des développements critiques des systèmes de gouvernance, en particulier ceux mettant en cause l'ancrage démocratique des réseaux (Papadopoulos 2007) et la triangulation des responsabilités (Lidström 2017). De nombreux auteurs se sont en effet montrés préoccupés de « l'ancrage démocratique » des arrangements intercommunaux et plus largement de la gouvernance multi-niveau (Zeemering 2012, Sørensen/Torfinng 2005, Papadopoulos 2007). Le recours à une gestion fonctionnelle est ainsi généralement associée à une détérioration des principes de « l'État de droit démocratique et social » (Knoepfel 1997, p. 74). Ils attribuent d'ailleurs cela à la dissociation entre territoire et échelle de réalisation des tâches communales (Papadopoulos 2007, Piattoni 2015), autrement dit à la discordance institutionnelle. Pour certains, il y a même lieu d'y voir un « malaise démocratique » (Ladner 2013, p. 70). Par contraste, les mouvements vers une re-municipalisation des tâches prônent celle-ci comme une voie vers la restauration de la démocratie et du contrôle politique (Wollmann/Marcou 2010, Wollmann 2011).

Les effets des réformes de la gestion des tâches sur la qualité des services et la démocratie incarnent un dilemme. D'un côté, l'amélioration de la qualité des services est un argument mobilisé en faveur de ces réformes. De l'autre, leurs effets démocratiques sont décriés. Du reste, ces attentes sont difficilement adressées empiriquement, car la qualité des services et de la démocratie sont complexes à mesurer. En somme, notre analyse a montré que plus les tâches sont gérées à l'interne, plus les secrétaires municipaux font une appréciation positive de la démocratie et de la qualité des services dans leur commune.

Dans la littérature, la diversité institutionnelle des formes collaboratives serait à même d'expliquer « des implications variables en terme de gouvernance démocratique » (Eythórsson et al. 2018, p. 108). De surcroît, Wollmann estime que la « coordination des politiques publiques, la participation démocratique et la responsabilité politique » dépend directement de la forme institutionnelle choisie (Wollmann 2004, p. 661). En cela, nos résultats ont affirmé la pertinence de distinguer entre les formes faiblement et fortement institutionnalisées. En effet, les formes collaboratives ont été critiquées pour leurs implications démocratiques sur des bases différentes que les formes contractuelles. Pour les premières, le degré d'autonomie des entités indépendantes est parfois tel, que les communes font face à d'importants problèmes de supervision et de contrôle (Papadopoulos 2007, Kübler/Schwab 2007, Sørensen/Torfinng 2005, De la Fuente/Schaap 2007, Zeemering 2012), au point que les entités représentent une menace pour les communes qui les ont instituées (Hulst et al. 2009, p. 271). Tandis que pour les formes contractuelles, c'est plutôt la difficulté à garantir la sécurité de l'approvisionnement, à maintenir une qualité suffisante et la perspective de conflits d'intérêts qui pose problème (Brown 2008, Girth et al. 2012, Brown/Potoski 2003a).

Enfin, cette distinction paraît également pertinente au regard des récents développements sur les conditions propices à améliorer l'ancrage démocratique des réseaux. Comme l'a constaté Denters, la performance démocratique est supérieure dans les réseaux qui combinent une « légitimité démocratique et un profil institutionnel solides, avec un degré d'autonomie élevé » (Denters 2018, p. 85). Le degré d'autonomie et la stabilité institutionnelle qui caractérisent les entités autonomes seraient donc des conditions de performance démocratique. Nos résultats s'alignent donc avec cette hypothèse, puisque les formes fortement institutionnalisées sont moins associés à une détérioration de la qualité des services et de la démocratie que les formes faiblement institutionnalisées.

La gestion fonctionnelle *faiblement institutionnalisée* est associée à une détérioration de la qualité des services et de la démocratie. En outre, quand bien même le lien entre gestion fonctionnelle fortement institutionnalisée et qualité des services n'est pas prouvé, la forte institutionnalisation ne pâtit pas d'une incidence aussi négative que la faible institutionnalisation. Des perspectives d'amélioration incrémentale des réseaux et des entités autonomes pourraient ainsi s'avérer propices à améliorer la qualité des services, voire même leur ancrage démocratique.

Nous voyons en outre dans ces résultats une manifestation de la quête de légitimité politique. En effet, la capacité à répondre aux besoins des citoyens participe à la construction de la légitimité dans sa dimension interne. Dans cette optique, lorsqu'une commune effectue les tâches à l'interne, les chaînes de responsabilités sont claires. Ainsi s'interroge Lidström au sujet de la légitimité démocratique des entités autonomes : « vers qui se tourner lorsqu'on n'est pas satisfait avec une décision ? Qui peut-on décider de ne pas réélire si l'on veut des politiques différentes ? » (Lidström 2017, p. 405). En outre, il y serait plus facile pour les responsables d'« éviter le blâme » (Kim 2018, Baume 2016, Christensen/Lægreid 2007).

Nous avons aussi vu dans la section 2.5.2.2, que la maîtrise des processus décisionnels se réfère à la liberté de faire (*freedom to*) (Scharpf 2002). Les secrétaires municipaux, s'ils estiment cette dimension nécessaire pour renforcer la légitimité politique, peuvent être amenés à préférer une gestion à l'interne à une gestion fonctionnelle. Au contraire, si l'élément qui est priorisé est celui de la non-ingérence de l'échelon supérieur (ou *freedom from*) (Keuffer 2018), la gestion fonctionnelle pourrait alors être vue plus favorablement. En effet, celle-ci constituerait un compromis efficace pour conserver une certaine emprise sur les tâches tout en évitant que le canton ne s'en mêle (Schedler 2003). La légitimité par l'efficacité des mesures est alors dite externe (Scharpf 2002). Au regard de nos résultats, la légitimité politique serait donc davantage associée à sa dimension interne (liberté de faire), qu'à sa dimension externe (la non-ingérence du canton).

7.4 Synthèse de l'analyse du fonctionnement global et démocratique de la commune

Ces résultats permettent d'avancer quelques pistes pour répondre à notre troisième sous-question de recherche, laquelle se demande si la discordance institutionnelle affecte le fonctionnement global et démocratique de la commune. Nous notons tout d'abord que, parmi les trois modes de gestion envisagés (interne, faible institutionnalisation et forte institutionnalisation), seule la production à l'interne est associée à une plus grande qualité (perçue) des prestations, ainsi qu'à une plus grande qualité (perçue) des infrastructures. Ceci ne se vérifie pour aucune des deux

autres formes de gestion. Au contraire, la relation entre prestations et faible institutionnalisation a même une corrélation significative négative. Quant à la forte institutionnalisation, elle ne montre aucun effet associé, mais le coefficient de corrélation indique plutôt une association favorable. Ainsi, il y a lieu de constater une relation nette qui s'établit entre la production à l'interne et une meilleure qualité de l'offre des services communaux. A contrario, nos résultats nous permettent de conclure qu'une gestion fonctionnelle faiblement institutionnalisation détériore la qualité (perçue) des services communaux.

La conclusion est similaire en ce qui concerne l'appréciation des dimensions démocratiques. Ainsi, la production à l'interne des tâches est associée à une appréciation favorable de la démocratie, au contraire des autres modes de gestion qui font tous état de corrélations négatives, qui s'avèrent même significatives pour la faible institutionnalisation. Derrière ce résultat, nous y voyons la difficulté d'identifier et d'accéder aux personnes responsables de la tâche, mais aussi la complexité liée à une haute professionnalisation des tâches, l'éloignement géographique ou encore le sentiment d'impuissance qui peuvent résulter d'une gestion fonctionnelle. Il faut en effet s'attendre à ce que la population locale, lorsqu'elle estime que les enjeux la dépassent au point que sa marge d'influence est dérisoire, ne voit plus l'intérêt de se soucier des affaires locales. Dans cette approche, la hiérarchie et les principes de l'État de droit résistent encore comme les principaux mécanismes aptes à garantir la démocratie. Aux dires du secrétaire municipal, la démocratie serait donc encore fortement ancrée dans une vision néo-wébérienne de l'État.

Chapitre 8

Apports et perspectives

S’inscrivant dans la littérature sur les gouvernements locaux, notre thèse s’inscrit notamment dans les défis identifiés par le groupe d’étude permanent de l’EGPA¹, intitulé « LocRef » pour *Local Reforms*. Ce groupe de travail s’est longtemps focalisé sur des réformes spécifiques² et notamment la façon d’organiser les services. Mais par la suite, il a jugé nécessaire de « faire un pas en arrière et de prendre une vue plus globale sur le sens de l’évolution du rôle des gouvernements locaux, en particulier sur ce qu’implique pour un Conseil municipal le fait de ‘gouverner’ sa localité, comment les services sont ‘décloisonnés’ et quelle est l’origine des pressions auxquelles ces changements réagissent³ (Appel à contribution, EGPA Conférence Annuelle, 2017, *The Changing Role of Local Government*). De surcroît, le groupe ECPR⁴ a récemment rappelé la nécessité de « renforcer la recherche sur les pratiques de changement d’échelle (*rescaling*’), qu’elles se traduisent en réformes territoriales, en un renforcement des niveaux métropolitains, en fusions et coopérations intercommunales ou en réorganisation d’unités infra-municipales, [...] en s’intéressant en particulier au niveau sectoriel. [...] ». De leur point de vue, « les problématiques de légitimité, de coordination et d’intégration [...] et de contrôle démocratique » y sont des préoccupations de premier ordre (Appel à participation, ECPR PhD-Training School, 2017, *The Renaissance of Local Government*). Nos contributions cherchent ainsi à s’inscrire dans ces agendas de recherche. Car c’est non seulement les décisions et la gestion des tâches qui y sont questionnées, mais aussi le rôle, actuel et potentiel, des gouvernements locaux. Enfin, nos contributions s’intéressent aux effets de ces dimensions sur l’inertie et l’évolution des institutions.

Avant de conclure, cette thèse s’achève avec une synthèse des différents éléments novateurs qu’elle apporte à la recherche et à la pratique.

1. European Group for Public Administration

2. Voir la section ??.

3. Dans un appel à contributions datant de 2017 pour une conférence figure ceci : « *Over recent meetings, this Study Group has focussed on the management reform agenda, and the concern has been with specific reforms and how services are organised and delivered. The Group now wishes to step back and take a wider view of how the role of local governments is changing, particularly in relation to what does it mean for a council to ‘govern’ its locality, how services are being joined-up and the source of those policy pressures to which they are responding* ».

4. European Consortium for Political Research.

8.1 Apports pour la recherche

Dans notre travail, nous nous sommes intéressés aux pratiques des communes en matière d'organisation des tâches. À cet effet, nous avons développé le concept de 'discordance institutionnelle'. Celui-ci vise à identifier le décalage entre le cadre légal de la politique communale (*de jure*) et les cadres effectifs de réalisation des services publics (*de facto*). Autrement dit, étudier le phénomène de discordance institutionnelle consiste à faire état de « la divergence croissante entre l'espace fonctionnel et les frontières institutionnelles » de la commune (Kübler 2003, p. 535). Si cet état est connu de la recherche en sciences administratives (Frederickson 1999, Kübler 2003, Boisseaux/Leresche 2013, Ladner 2014, Denters 2018), très peu d'études ont entrepris de vérifier empiriquement ce phénomène et ses implications (Koch 2013, Pano Puey et al. 2018, Swianiewicz/Teles 2019). Au cours de notre travail, nous avons tout d'abord identifié ces lacunes dans la littérature. Premièrement, cette étape a abouti à la nécessité de se concentrer sur les modalités de gestion des tâches. Deuxièmement, nous avons développé le concept de pressions institutionnelles et étudié par quels moyens celles-ci affectent la gestion des tâches. Troisièmement, notre travail a proposé une approche empirique de la classification des tâches. Enfin, nous avons pu démontrer l'existence d'un lien entre modalités de gestion des tâches et performance démocratique et globale de la commune. Nous développons ci-dessous ces quatre principales contributions.

Premièrement, ce travail a montré la pertinence de se distancer de l'approche pragmatique-économique (Brown/Potoski 2003a, Warner/Hefetz 2012, Girth et al. 2012) qui domine encore la thématique. La littérature avait d'ailleurs déjà relevé que cette approche négligeait à tort les effets à moyen et long terme des réformes, notamment le caractère polyvalent de la commune (Wollmann 2010), la coordination à l'interne (Christensen/Lægreid 2007), le contrôle politique (Eythórsson et al. 2018, Kuhlmann/Wollmann 2011) et les implications démocratiques (Papadopoulos 2007, Sørensen/Torfinng 2005). Car en perdant son caractère polyvalent, les responsabilités sont de plus en plus difficiles à identifier (Kim 2018), les coûts de transaction potentiellement augmentés (Petersen et al. 2015) et la vision d'ensemble affaiblie (Denters 2018, p. 86).

En revanche, en focalisant sur les modalités de gestion des tâches, nous avons cherché à comprendre dans quel sens les gouvernements « renforcent leurs institutions » (Wollmann/Marcou 2010, Kuhlmann/Wayenberg 2015). En cela, ce questionnement vise à constater comment les choix institutionnels génèrent l'inertie ou le changement d'une société (March/Olsen 1989). Cette approche présente en outre l'avantage, qu'en se basant sur des déterminants institutionnels, elle facilite l'abstraction des faits, et donc la comparaison à travers les contextes.

En l'espèce, nous avons déduit de la littérature sur la gestion des tâches communales (Swianiewicz/Teles 2018, Steiner/Kaiser 2018, Pollitt/Bouckaert 2006) que deux dimensions, ou modalités de gestion, étaient particulièrement aptes à informer de

l'orientation du renforcement institutionnel. La première dimension est celle de la logique guidant la gestion des tâches, entendu qu'elle puisse être territoriale ou fonctionnelle (Pollitt/Bouckaert 2006, p. 11). Le 'territoire' et la 'fonction' sont en effet vus dans la littérature comme des principes sous-jacents à l'organisation de l'État⁵. La seconde est le degré d'institutionnalisation. Cette dimension vise à étudier « la façon dont les communes formalisent leurs arrangements collaboratifs » (Swianiewicz/Teles 2019, p. 122). À ce propos, la recherche a d'ailleurs noté un déficit dans l'analyse au niveau « intra-étatique de la diversité [des formes de collaboration]. Ce serait même précisément l'un des aspects les plus négligés de la recherche comparative conduite jusque-là » (Swianiewicz/Teles 2019, p. 121). La comparaison des différents degrés d'institutionnalisation est à ce titre particulièrement pertinente pour analyser les modalités de gestion des tâches, car en dépendront des niveaux variables d'autonomie opérationnelle, de performance démocratique (Eythórsson et al. 2018, p. 108), ainsi que de capacité de gouvernance (Silva/Puey 2018, p. 87).

En outre, l'étude de ces deux dimensions permet d'inscrire notre étude dans la recherche sur les modèles de gouvernance locale proposés par Marks et Hooghe (2001). En effet, nous avons cherché à appliquer ces postulats au contexte des modalités de gestion des tâches communales. En cela, nous avons démontré que la gouvernance de type II se manifeste dans nos deux dimensions, que sont le recours à la gestion fonctionnelle et le niveau d'institutionnalisation de ces arrangements. Ainsi, plus les communes recourent à ces modalités, plus il y aura lieu de constater une gouvernance de type II. Aux questions que posent les auteurs (Les juridictions sont-elles polyvalentes ou spécialisées? Les juridictions sont-elles territorialement exclusives ou superposées? Les juridictions sont-elles stables ou changeantes?⁶), nos dimensions apportent des réponses probantes, car elles indiquent si les communes suivent une logique de territoire, ou si des entités sont spécialement constituées pour remplir les tâches communales. Mais aussi, notre modèle d'analyse distingue les institutions faiblement (changeantes) et fortement institutionnalisées (stables) et investissent à ce titre la question de la stabilité. À ce titre, notre travail approfondit la connaissance des modèles de gouvernance locaux de Marks et Hooghe.

Deuxièmement, notre étude met l'emphase sur l'effet du contexte communal. En effet, d'après l'approche néo-institutionnelle, les pressions institutionnelles conditionnent très fortement les décisions publiques (Kübler/Schwab 2007, Kuhlmann/Wollmann 2014). La théorie néo-institutionnelle mobilise ainsi le concours de facteurs historiques, sociologiques et rationnels pour expliquer les réformes (Hall/Taylor 1996). En cela, cette approche a permis une compréhension, si non exhaustive, du moins globale, des forces motrices qui impactent les modalités de gestion des tâches communales. En outre, cette approche s'inscrit dans la continuité de l'étude de Koch, qui préconise d'expliquer les schémas de gouvernance par les « pressions exogènes » et par la façon dont celles-ci sont « perçues par les acteurs politiques » (Koch 2013,

5. En cela, les auteurs considèrent que ce sont des dimensions prometteuses pour la recherche et l'analyse des gouvernements (Pollitt/Bouckaert 2006, p. 11).

6. Voir aussi section 2.4.2.

p. 399). Dans le cadre de notre étude, nous avons ainsi démontré que les pressions structurelles et culturelles ont un impact significatif sur les modalités de gestion. En particulier, nos résultats montrent que les pressions structurelles agissent fortement sur la tendance à une gestion fonctionnelle en général ; mais que les valeurs culturelles permettent plutôt d'expliquer la tendance à recourir à une forme faiblement ou fortement institutionnalisée.

Troisièmement, notre étude a proposé une approche empirique de la distinction des tâches. En ce sens, elle diffère fortement des typologies qui la précèdent (Brown/Potoski 2003a, Schoute et al. 2017, Batley/Harris 2014, Hefetz/Warner 2012, Petersen et al. 2017, Tavares/Camoes 2007, Ferris/Graddy 1986). En se basant *primo loco* sur l'observation empirique et l'établissement de corrélations entre les tâches, cette approche inductive a permis de contourner les difficultés qui émanent de la typisation usuelle des tâches. En effet, Swianiewicz et Teles déplorent les limites insurmontables des typologies actuelles, car la diversité des formes présentées et leurs multiples dimensions finissent par rendre plus complexe encore toute tentative de classification. Alors qu'elles se destinaient à simplifier la compréhension de différents modèles, ces typologies s'avèrent *in fine* contre-productives (Swianiewicz/Teles 2019, pp. 131-132). A contrario, notre démarche a visé à déduire des conclusions théoriques à partir des constats empiriques.

En cela, la classification empirique des tâches grâce à notre analyse factorielle a permis d'aboutir à l'identification de cinq fonctions étatiques, de constitution homogène. Cela veut dire que vingt des trente-deux tâches communales présentes dans notre questionnaire peuvent se regrouper en cinq fonctions. Les fonctions d'administration communale, d'aménagement du territoire, de prestations sociales, d'assistance à la précarité et de gestion des infrastructures de réseau ont ainsi pu être dégagées de notre analyse. Si le concept de fonction étatique (Ladner 2014, Soguel 2019, Eurostat 2019, CF 2006) existait déjà en théorie et en pratique, notre classification renforce son écho empirique. Cette analyse représente dès lors une avancée sur le plan méthodologique. En effet, elle suggère de partir d'un questionnaire pour révéler les tâches qui sont, dans un contexte donné, associées entre elles. Aussi, nous envisageons que cette démarche puisse aisément être reproduite dans différents contextes nationaux, voire cantonaux. Elle informe en effet les intéressés sur les tâches qui sont, dans les faits, considérées comme un ensemble cohérent. De plus, cette étape a permis de révéler les priorités associées à la gestion des tâches. Notre analyse a non seulement indiqué que le statut de gestion des tâches 'sœurs' semble jouer un rôle, mais également que la coordination des tâches poursuivant la même fonction semble représenter une priorité dans la gestion des tâches communales.

Enfin, notre étude a montré que la démocratie et la qualité des services sont affectés par les modalités de gestion des tâches. En particulier, il s'avère que les secrétaires municipaux apprécient moins la qualité des services à mesure que leur commune recourt à la gestion fonctionnelle. En revanche, elles apprécient davan-

tage la qualité des services et des infrastructures lorsque leur commune réalise les tâches par elle-même. De même, la qualité de la démocratie et l'intérêt de la population pour la politique sont globalement jugés meilleurs lorsque la commune réalise ses tâches en respect de ses frontières territoriales. Si ces résultats peuvent être nuancés par l'existence de biais inhérents à l'appréciation subjective des faits, ils permettent néanmoins d'apporter une pierre au débat sur l'ancrage démocratique des systèmes de gouvernance locale et leurs effets sur la qualité des services. En cela, ces résultats indiquent que les solutions fonctionnelles constituent en quelque sorte des obstacles à l'exercice de la démocratie.

8.2 Limites et perspectives de l'étude

Nous faisons état dans cette section de différentes limites qui affectent notre étude et en particulier, celles liées au traitement des réponses de la question 12.

Cette recherche a utilisé des sources primaires de nature quantitative. À ce titre, certains écueils méthodologiques propres à la méthode quantitative ont émergé. Notamment, le fait que les réponses aux différents *items* de la question 12 ne peuvent accepter qu'une seule valeur. Pourtant, certains chercheurs ont noté que les communes ont de plus en plus tendance à recourir simultanément à plusieurs modèles de fourniture des services (Porcher 2016). C'est par exemple le cas lorsque la fourniture publique est complétée par une fourniture par une entreprise privée⁷. Ceci est néanmoins un aspect inhérent de l'enquête par questionnaire. Cependant, la plus grande facilité dans l'analyse des données qui en résulte justifie de restreindre le choix à une seule possibilité de réponse.

Il s'est avéré aussi difficile de faire en sorte que le questionnaire corresponde à la situation de toutes les communes suisses. En conséquence, le nombre total de réponses a considérablement varié d'une question à l'autre, et d'un *item* à l'autre. En effet, de nombreuses communes ne s'estiment pas concernées par certaines questions. Par exemple, les villes sont peu concernées par le fonctionnement du système de milice puisque tous leurs politiciens sont des professionnels. En revanche, les communes rurales sont peu concernées par les problèmes de toxicomanie. Ces questions sont donc restées sans réponse. Les réponses partielles ont toutefois été prises en compte, dans la mesure où elles ne compromettaient pas la validité des données.

Mesurer la position de la commune sur l'échiquier politique s'est par ailleurs révélée délicate. D'une part, l'exécutif communal a généralement une composition hétérogène. D'autre part, il y a au niveau communal une prépondérance des « sans-partis » (Ladner 2014). Pour pallier à cet écueil, nous avons choisi de recourir aux données de l'OFS datant de 2015 et de cumuler le pourcentage de votes en faveur du Parti Socialiste et des Verts, considérés comme les deux principaux partis de

7. Cet écueil a en outre été soulevé par un répondant.

Gauche au Parlement⁸. Dès lors, cette mesure fait état de la coloration politique de l'électorat de la commune, permettant ainsi d'écarter les problèmes de comparabilité liés à la composition de l'exécutif (sans-partis, composition égalitaire entre partis, pondération du nombre d'exécutifs dans la commune).

Nous souhaitons encore apporter des précisions quant à l'opérationnalisation du concept de logique de gestion des tâches. En effet, nous avons choisi d'inclure la dernière valeur *'N'est pas une tâche communale/ne concerne pas la commune'* dans la notion de 'territorialité'. Cette valeur présente certaines difficultés, d'une part car elle recouvre deux notions à priori très différentes, et d'autre part car il n'est pas notoire que ces deux notions se réfèrent à celle de territorialité. Cependant, une commune qui indique qu'une tâche 'n'est pas une tâche communale' entend par là qu'il s'agit d'une compétence dont elle ne dispose pas, donc qu'elle n'en a pas la compétence réglementaire (soit que celle-ci est du ressort du canton). En revanche, une commune qui indique 'ne concerne pas la commune' sous-entend qu'il s'agit d'une compétence dont elle n'a pas la charge car elle ne l'affecte pas. Autrement dit, les communes n'ont pas l'*opportunité* de se prononcer sur les modalités de gestion de ces tâches⁹. Cette valeur revient donc à permettre à la commune d'indiquer que, pour une raison légale ou factuelle, elle n'a pas la charge d'assumer cette tâche. La tâche s'inscrit donc dans une gestion territoriale, car soit elle est du ressort du canton (et donc s'inscrit dans une répartition verticale des tâches), soit, puisqu'elle n'est pas à la charge de la commune, elle serait *cas échéant* réalisée à l'interne. Le choix d'inclure ce dernier cas de figure dans la territorialité se justifie ainsi au regard de la littérature. En effet, l'approche 'traditionnelle' de fourniture des services reste, à ce jour encore, la logique de gestion territoriale (Wollmann 2011, Kübler/Schwab 2007, Steen et al. 2018). En conséquence, ce postulat implique que si la tâche avait été de compétence communale, elle aurait suivi une logique territoriale. En cela, lorsque la commune n'a pas l'opportunité de se prononcer sur la gestion d'une tâche, rien ne permet de conclure que la logique fonctionnelle a ou aurait eu une influence. En outre, nous pouvons justifier ce choix par la connaissance du contexte suisse, et plus précisément des réformes qui ont pris place dans les cantons au cours des dernières décennies. En effet, la fin du siècle a entraîné de grands bouleversements dans la répartition verticale des tâches (Mathys 2018). À ce titre, Schedler note que pour pallier l'incapacité des communes à faire face à leurs tâches, les cantons avaient tendance à récupérer celles-ci dans la sphère cantonale (Schedler 2003, p. 331). Une telle reprise des tâches par le canton recouvre donc les cas où la commune n'a pas su/peut mobiliser des soutiens alternatifs (à sa production à l'interne) pour accomplir ses tâches. Du point de vue de la commune, cette option s'écarte donc des cas de gestion fonctionnelle. Nous envisageons donc que, par défaut, la tâche qui reçoit la valeur 6 est gérée selon une logique territoriale¹⁰.

8. Si les données auraient pu être mises à jour après les élections au National de 2019, il nous a paru toutefois plus judicieux de conserver les données de 2015. En effet, le questionnaire ayant eu lieu en janvier 2017, nous préférons donner la priorité à la proximité temporelle entre les élections et les réponses au questionnaire.

9. Pour reprendre l'exemple cité plus haut, l'assistance aux toxicomanes peut être du ressort du canton, mais elle peut aussi simplement ne pas affecter la commune interrogée.

10. Un schéma explicatif figure dans la section 4.5, figure 4.2.

Notre étude a aussi des limites inhérentes à la démarche suivie. Premièrement, nos analyses ne sont pas de nature longitudinale. Aussi, la mesure de la cause (pressions institutionnelles) et de l'effet (modalités de gestion des tâches) doit être faite avec précaution, puisque nous ne disposons d'indications qu'à un temps t . Celui-ci pourrait ainsi être en décalage avec les pressions qui étaient applicables au moment où les décisions relatives aux modalités de gestion ont effectivement été prises. En l'espèce, nous avons cherché à comprendre comment les pressions institutionnelles ont poussé les communes à opter pour une gestion fonctionnelle, respectivement une forte institutionnalisation, de leurs tâches. En cela, une perspective longitudinale, qui considère les conditions antérieures, la réforme intervenue à un temps t , ainsi que les effets postérieurs à la réforme, aurait pu donner un tableau plus complet de la question¹¹. Cependant, l'analyse longitudinale aurait posé d'autres problèmes. Premièrement, il s'avère beaucoup plus complexe de rassembler les informations relatives à la date exacte des décisions relatives aux modalités de gestion. Deuxièmement, cette approche ne peut s'appliquer lorsque sont considérées la totalité du portefeuille des tâches, ou des fonctions spécifiques. En effet, ces deux variables comprennent plusieurs tâches, qui incluent potentiellement différentes dates de décisions à prendre en compte. Dans notre cas, nous avons fait le choix d'admettre que les conditions ayant favorisé la réforme subsistent après celle-ci. Pour ces mêmes raisons, établir des conclusions sur l'évolution du phénomène de discordance institutionnelle en Suisse doit être fait avec précaution. En revanche, l'étude de la relation entre modalités de gestion et fonctionnement démocratique et global de la commune se prête mieux à notre méthode de recherche. En effet, la question de l'existence d'un lien entre une gestion déjà mise en place et des effets sur la qualité des services à un instant t est plus acceptable.

Enfin, nous devons préciser que notre travail s'applique au contexte des communes suisses et que toute extrapolation de ses résultats à d'autres contextes doit être faite avec précaution. Dès lors, si nous avons prouvé que les petites communes subissent davantage de pressions, lesquelles les guident vers une gestion fonctionnelle, nous ne pouvons pas prouver que d'autres variables, qui varient subtilement dans le contexte suisse, n'interfèrent pas avec ces résultats¹². Nous pensons notamment à l'autonomie des communes en comparaison internationale (Keuffer 2019), aux conséquences du fédéralisme sur la répartition des tâches (Mathys 2018) ou à l'organisation interne des administrations communales (Haus 2020). Seule des analyses quali-comparatives conduites dans un contexte international pourraient faire la lumière sur ces variables (Kuhlmann/Wollmann 2014, Wollmann/Marcou 2010). En revanche, notre démarche et en particulier nos propositions méthodologiques pourraient trouver à s'appliquer dans un grand nombre de contextes.

11. L'écueil de l'approche longitudinale des décisions a déjà été soulevé par la littérature, par le concept de *'path dependency'* (ou dépendance de trajectoire) (Kuhlmann/Wollmann 2014). Les chercheurs estiment à ce propos nécessaire de considérer l'enchaînement successif ayant mené à l'état de fait.

12. En effet, comme le résumait Steen et al. au sujet de la taille des communes, « le débat sur la taille 'idéale' des communes doit prendre en considération quantité de facteurs, allant d'éléments systémiques jouant à l'échelle nationale/régionale jusqu'aux contextes locaux particuliers. Les réponses simplistes et les définitions standards uniformisées [sont donc exclues] » (Steen et al. 2018, p. 62).

Dans notre travail, nous avons fait des interprétations sur la base de nos données quantitatives. Cependant, ces interprétations gagneraient encore à être développés par un biais qualitatif. D'une part, celui-ci pourrait approfondir les éléments qui expliquent qu'une petite taille de commune entraîne davantage de gestion fonctionnelle et confirmer notre interprétation selon laquelle c'est la capacité administrative qui est en cause. D'autre part, les différences de gestion entre tâches gagneraient également à être approfondies par une démarche qualitative. Celle-ci pourrait permettre de comprendre ce qui pousse les communes de tailles diverses vers des solutions fonctionnelles pour différentes tâches. Notamment, la raison pour laquelle les grandes communes recourent davantage à la gestion fonctionnelle pour les tâches de précarité sociale reste encore difficile à comprendre.

8.3 Apports pour la pratique

Cette section pousse à confronter les résultats empiriques à l'avis et au quotidien des praticiens. Par exemple, les différentes associations de communes (vaudoises, romandes, suisses) et associations de secrétaires municipaux pourront avoir un intérêt pour nos hypothèses de travail et nos résultats. D'autres protagonistes, comme des bureaux de consultants et des services cantonaux des communes pourraient également avoir un intérêt à bénéficier de ces connaissances. Enfin, certains organes fédéraux, comme l'Agence suisse pour le Développement et la Coopération, qui développent des programmes et des formations sur la gouvernance locale dans le monde entier, pourraient aussi avoir un intérêt à prendre connaissance de notre méthodologie et de nos résultats de recherche.

Notre démarche à l'encontre des praticiens s'aligne par ailleurs avec les trois axes figurant dans les recommandations qui concluent l'ouvrage de Bouckaert et al. (2018)¹³. En effet, nos résultats permettent d'attirer l'attention des décideurs sur trois sources de tensions. Une première survient lorsque le « rapport entre responsabilités locales et obligation de rendre des comptes n'est pas équilibré. [C'est-à-dire lorsque] les administrations locales doivent rendre des comptes sur une situation dont elles ne sont pas (juridiquement) responsables » (Schwab et al. 2018, p. 94). Cette hypothèse s'observe dans le cas d'un décalage entre les institutions politique et le cadre réel de l'activité communale, que nous associons au phénomène de discordance institutionnelle. Prendre conscience de cette tension incite à intégrer cette donnée dans les décisions. Un second constat est celui de la survenance de problèmes liés à « l'autonomisation d'entités à but spécifique [qui], dans certains cas, engendre de graves problèmes de pilotage politique, une responsabilisation insuffisante et des manquements dans la gouvernance territoriale » (Schwab et al. 2018, p. 94). Ici, il s'agit de mettre en garde les praticiens contre la perte de polyvalence de la commune et les effets de celle-ci sur le contrôle politique et le pilotage de la commune.

13. L'avenir des administrations locales en Europe, 2018.

En dernier lieu, les auteurs estiment que « les responsables politiques devraient avoir à l'esprit ces conséquences - [problèmes de coordination, de responsabilisation politique et de contrôle] - parfois lointaines et indirectes, de l'agencification et des transformations en sociétés commerciales, et les anticiper lorsqu'ils lancent leurs mesures de réforme » (Schwab et al. 2018, p. 97). Nos résultats incitent à ce titre justement à prendre en compte les effets à moyen et long terme des modalités de gestion sur le fonctionnement de la commune. En présentant le concept de discordance institutionnelle, et en suggérant deux dimensions pour prendre la mesure de ce phénomène, nous apportons aux décideurs une grille de lecture pour comprendre les implications des réformes de la gestion des tâches. Notre démarche vise donc à leur donner les moyens d'identifier les modalités de gestion associés à la survenance de telles tensions.

Par notre analyse, nous avons aussi souhaité donner une vision à la fois globale et précise des modalités de gestion des tâches communales. Grâce à ces connaissances approfondies, nous espérons contribuer à une meilleure élaboration des politiques et des réformes des tâches communales. Nous invitons donc les communes à prendre acte des conditions susceptibles d'influer sur la réussite de leurs réformes. En particulier, le fait de connaître les pressions institutionnelles qui agissent sur leur commune. Il peut en effet s'avérer utile d'identifier les valeurs qui fondent la culture de la commune pour baliser le chemin de futures décisions. L'opinion publique se montre-t-elle farouchement opposée à la privatisation ou voit-elle plutôt l'inclusion du secteur privé comme une piste envisageable? Quels avantages représentent les organisations autonomes pour la commune? Quelles tâches revêtent le plus d'importance pour les citoyens : les services sociaux, l'aménagement du territoire?¹⁴ Pour ces raisons, et d'autres encore, la recherche insiste sur le fait que « les acteurs locaux devraient être conscients que ces modifications substantielles du système de fourniture [...] font souvent l'objet de controverses, et peuvent susciter une forte contestation chez diverses parties prenantes » (Schwab et al. 2018, p. 97). De telles contestations pourraient toutefois être évitées, si les décideurs identifient au préalable les valeurs et les attentes des acteurs concernés.

Par ailleurs, nous espérons que notre travail permettra d'attirer l'attention des autorités cantonales sur les variations de capacité administrative et leur prise en compte pour définir les mesures de soutien. En effet, nos résultats aboutissent à la conclusion que la capacité administrative nécessaire à une gestion des tâches varie selon la tâche concernée. La connaissance précise de ces variations devrait encourager les Cantons à individualiser leurs subventions pour réduire les externalités. En cela, une meilleure appréhension des défis spécifiques à chaque tâche communale permettrait d'œuvrer en faveur de mesures plus ciblées et mieux ajustées à chaque configuration communale. Par exemple, le soutien aux petites communes se révèle davantage nécessaire pour les tâches administratives et l'aménagement

14. À ce titre, une étude récente a montré que les préférences vis-à-vis des différents services publics varient d'un contexte national à l'autre (Soguel et al. 2020) et préconise la prise en compte de ces éléments pour l'élaboration des politiques publiques.

du territoire que pour les infrastructures de réseaux. Par conséquent, des mesures d'aides individualisées portant spécifiquement sur ces tâches pourraient s'avérer beaucoup plus efficaces pour soutenir les petites communes que le co-financement d'infrastructures.

Quant à proposer des perspectives pour améliorer l'ancrage démocratique des solutions fonctionnelles, notre travail aboutit à des pistes de réflexion. En effet, nos résultats ont montré que les secrétaires municipaux associaient la gestion des tâches à l'interne avec un meilleur fonctionnement de la démocratie. Cela révèle une préférence pour un renfort de la légitimité dans sa dimension *interne*. Par exemple, si les plaintes adressées aux élus à l'encontre des prestations délivrées par une Association régionale restent vaines, la légitimité interne de la commune en sera fortement affaiblie. Pour remédier à cela, les autorités peuvent améliorer les mécanismes de traitement des plaintes des administrés. En outre, les communes seront rendues attentives au fait que les réponses démocratiques doivent prendre en compte le niveau d'intérêt de la population locale pour le service concerné, son aptitude à donner son avis et la pertinence de son intervention (Denters 2018). Ces réflexions pourront aussi permettre aux communes de façonner de nouveaux moyens de participation citoyenne, notamment en renforçant les possibilités de s'exprimer (*'voice'*) et de quitter (*'exit'*) l'offre de prestations (Piattoni 2015). Mais aussi, le fait de confier aux entités et aux réseaux une solidité institutionnelle et une forte légitimité pourrait *in fine* permettre à celles-ci d'améliorer leur performance démocratique (Denters 2018).

Enfin, la confrontation de nos résultats aux praticiens peut également être l'occasion de leur donner une tonalité qualitative, notamment en les poussant à s'interroger sur leur vécu de la discordance institutionnelle. À quelle fréquence ont-ils l'impression que la gestion des tâches leur échappe ?¹⁵ Mais aussi, dans quelle mesure ces solutions fonctionnelles vont au-delà des limites de l'autonomie qu'une commune entend préserver ?

15. Ce cas pourrait notamment se produire lorsqu'une commune est contrainte d'augmenter son financement à la fédération de communes à laquelle elle appartient, quand bien même sa Municipalité s'y opposerait.

Chapitre 9

Conclusion

Étudier la gouvernance locale a mené notre cheminement à travers des interrogations complexes touchant aux principes démocratiques de notre société¹ et au fonctionnement de nos institutions. En effet, la gouvernance implique que des parties tierces qui ne sont ni autorités, ni administrés, interviennent dans la réalisation des tâches publiques. Pour certains, cette voie pourrait conduire à un débordement institutionnel (Vodoz et al. 2013) voire même à une *désarticulation de l'État* (Frederickson 1999).

De tels changements s'inscrivent par ailleurs dans le débat de longue date qui cherche la solution institutionnelle la plus appropriée aux problèmes des gouvernements locaux (Heinelt/Kübler 2005, p. 8). Dans ce questionnement, trois écoles de pensée s'affrontent. La première (dite de l'approche métropolitaine) prône la consolidation territoriale. Ses partisans, inspirés de la vision wébérienne de l'État, se prononcent en faveur de l'alignement des frontières territoriales aux frontières fonctionnelles. Ils envisagent l'annexion des petites communes aux centres urbains, soit par la création de gouvernements métropolitains (Heinelt/Kübler 2005, p. 9), autrement dit d'un quatrième niveau institutionnel (Ladner 2014), soit par la fusion de petites communes qui pourraient ainsi obtenir une taille critique. La seconde école est celle dite des choix publics². Pour ceux-ci, la fragmentation est vue comme une occasion d'encourager la concurrence entre les gouvernements locaux, ce qui favoriserait l'efficacité et l'adéquation du service public (Heinelt/Kübler 2005, p. 9). Enfin, la dernière école (dite du nouveau régionalisme), se prononce en faveur d'une stabilisation des réseaux d'acteurs par la coopération. Elle vise d'ailleurs explicitement à se constituer « en dehors des frontières territoriales de la structure gouvernementale traditionnelle » (Heinelt/Kübler 2005, p. 10).

Notre étude des modalités de gestion des tâches communales s'insère ainsi au carrefour de ces trois écoles de pensée. La logique territoriale, en mettant l'emphasis

1. Car les systèmes orientés vers la gouvernance touchent aux trois piliers démocratiques que sont la capacité des autorités à rendre des comptes, la compétence territoriale et le contrôle des administrés sur les activités étatiques (Kübler/Schwab 2007, p. 477). Dès lors, « ces activités ne sont plus directement fondées sur la légitimité démocratique, mais dépendent de l'acceptation volontaire des acteurs » (Kuhlmann/Wollmann 2011, p. 489).

2. Elle se rapproche aussi du fédéralisme fiscal (Oates 1972).

sur la polyvalence et la cohérence des institutions, donne crédit à l'approche de la consolidation territoriale. La logique fonctionnelle, dans ses deux *variantes* que sont la faible et la forte institutionnalisation, s'insèrent dans chacune des deux autres écoles de pensée. En effet, les choix publics et le fédéralisme fiscal mettent l'emphasis sur la concurrence, laquelle prévaut dans la faible institutionnalisation. Au contraire, le nouveau régionalisme met en avant la constitution de réseaux, mais surtout leur stabilisation. Cet élément est central dans la tendance à une forte institutionnalisation. Ces modalités incarnent donc une opposition entre compétition et collaboration. En analysant les formes d'accomplissement des tâches communales sous l'angle des réformes de la gouvernance, notre étude s'est ainsi donné pour vocation d'étudier les manifestations et les implications de ces écoles de pensée, et de thématiser la problématique de la discordance institutionnelle.

En cela, notre étude part du principe que « les formes d'organisation et les logiques de fonctionnement » ne sont pas « une question purement technique », mais sont au contraire « extrêmement sensibles sur le plan politique » (Steen et al. 2018, p. 52). En mettant en perspective les effets à moyen et long terme des modalités de gestion sur les institutions communales, notre travail a ainsi démontré en quoi les modalités de gestion des tâches prônés par la gouvernance favorisent une discordance institutionnelle, et les conséquences que cela engendre sur la cohésion des institutions communales. En effet, depuis la mise en garde de Frederickson, la perspective que la commune développe un « *syndrome de la coquille vide* » (Citation de N. Soguel, La Matinale de la RTS³) - se fait de plus en plus plausible. En effet, ce *syndrome* se fait plus sentir à mesure que les institutions communales, bien qu'elles subsistent sur la forme, sont vidées de leur substance, de leur compétence, voire de leur raison d'être. Car à mesure qu'elles transfèrent des tâches vers l'échelon intercommunal, « les communes reçoivent les factures, mais ont le sentiment de perdre la gestion » (N. Soguel, RTS); au point de compromettre les avantages liés à la vision d'ensemble, à la polyvalence, mais aussi à la maîtrise sur des tâches stratégiques pour l'autonomie ou la légitimité de la commune.

Dans cette perspective peu réjouissante, notre étude a concrétisé trois avancées majeures. Premièrement, elle a montré que la disposition des communes à s'acquitter seules de leurs missions dépend d'une conjecture entre le contexte communal et les caractéristiques des tâches. Deuxièmement, elle a montré que certaines attributions communales restent invariablement publiques quel que soit le contexte. Troisièmement, elle a montré que le fonctionnement de la démocratie et la qualité des services se dégradent avec la gestion fonctionnelle. Ces trois points sont développés ci-dessous.

Nous avons en effet montré que les tâches communales présentent des caractéristiques qui leurs sont propres, et qui expliquent que les communes ne leur accordent pas la même importance. D'une part, le caractère de monopole naturel, c'est-à-dire

3. 17 mai 2022, <https://www.rts.ch/info/regions/13100847-en-30-ans-le-nombre-de-communes-a-diminue-de-pres-de-30-en-suisse.html>

l'incompatibilité d'une tâche avec une gestion basée sur une quelconque forme de compétition, ne va pas de soi. Elle montre en effet des variations selon les contextes culturels. De même, l'intérêt du caractère marchand des tâches, c'est-à-dire leur assimilation à des services de marché, n'est pas reçu de façon homogène sur le territoire. C'est ainsi que les tâches sociales restent associées à une gestion territoriale dans les communes romandes, quand cela est vrai pour les tâches d'aménagement du territoire dans les communes germanophones.

Cependant, notre étude a montré que certaines tâches restent en tous contextes, associées à la gestion territoriale. En cela, l'administration générale de la commune semble incarner l'archétype des tâches régaliennes, le noyau dur de la commune⁴. Lorsqu'une gestion fonctionnelle intervient pour ces tâches, les médias les présentent d'ailleurs comme des exemples choquant l'opinion publique. Par exemple, la Ville de Lausanne s'est vue « forcée d'accepter un écran de pub 'très invasif' » alors qu'elle était a priori opposée à la présence de ces panneaux numériques sur son territoire⁵. Dans ce cas, la perte de maîtrise des autorités sur l'usage du territoire communal est présentée comme choquante.

Enfin, notre étude a montré que la démocratie et la qualité des services sont considérées plus favorablement lorsque la commune réalise ses tâches à l'interne. Au-delà d'un possible biais de perception, ces résultats montrent que la gestion fonctionnelle pourrait parfois poser plus de problèmes qu'elle n'en résout. Les médias relatent d'une part des cas où la création d'entités intercommunales compromet la collaboration entre cantons et communes, comme le cas de « l'Établissement intercommunal pour l'accueil parascolaire du Canton de Vaud, [dans lequel] l'État n'a strictement aucune marge constitutionnelle ni influence pour intervenir sur le nouveau cadre, [quand bien même] il reste chargé de contrôler les structures [d'accueil parascolaire]. » (Article de l'Illustré, *Parascolaire, bienvenue dans un monde en danger*, 20 novembre 2018)⁶. De l'autre côté, les cas de délégation contractuelle - en particulier avec le secteur privé - sont tout aussi assez mal reçus. C'est notamment le cas de la prise en charge de tâches de police communale par des entreprises de sécurité privée⁷. Car une privatisation de telles tâches constitue un obstacle à « l'obligation de l'État de garantir la sécurité publique, ainsi qu'au monopole étatique de la force et au principe du contrôle démocratique des forces de sécurité » (Grodecki 2007, p. 51). Ceci, en sus des effets associés au *syndrome de la coquille vide*, pourrait expliquer que la gestion fonctionnelle pâtisse encore d'une mauvaise réputation au sein des administrations communales.

Alors que la démocratie athénienne s'exerçait 'entre quatre murs', réservée à

4. Dans une moindre mesure, l'aménagement du territoire et les tâches de précarité sociale répondent aussi à ces critères.

5. Un cas de conflit entre sous-traitants de l'affichage a conduit la Ville à être condamnée par la justice à accepter la mise en place d'un panneau numérique pour rétablir l'égalité de traitement entre concurrents <https://www.24heures.ch/lausanne-forcee-daccepter-un-ecran-de-pub-tres-invasif-961449837566>

6. <https://www.illustre.ch/magazine/parascolaire-bienvenue-un-monde-danger>

7. <https://www.rts.ch/info/suisse/9264520-un-quart-des-communes-romandes-mandate-des-agents-de-securite-privee.html>. Le Conseil fédéral a d'ailleurs émis des doutes quant à la compatibilité de leur externalisation « avec les principes de l'État de droit » (CF 2006, p. 7819).

une élite intellectuelle cosmopolite et fortunée, elle s'est peu à peu affranchie de ces carcans pour s'ouvrir au *demos*, à la population. Avec l'ère de la gouvernance, la démocratie a pris à nouveau la tangente : elle s'écarte désormais de ses structures hiérarchiques et de ses piliers démocratiques. En inscrivant les décisions publiques dans un cadre fonctionnel, les réseaux, les coalitions et les négociations ont en même temps façonné une nouvelle approche de la démocratie. Celle-ci compte en effet sur deux nouveaux leviers : la participation (*'voice'*) et la sortie (*'exit'*) (Piattoni 2015)⁸.

Dans cette perspective, les opportunités de participation démocratique connaissent des débuts prometteurs (Bingham et al. 2005, DeHoog 2005, Bovaird 2007). En effet, celles-ci représentent une occasion de sortir d'une lecture binaire des préférences citoyennes (Bingham et al. 2005) et donnent l'occasion « d'expérimenter de nouveaux modes de contrôle démocratique [notamment des coopérations intercommunales] » (Denters 2018, p. 87). En promouvant l'inclusion de toutes les parties prenantes et la délibération, les réseaux de gouvernance tendraient ainsi vers davantage d'égalitarisme et d'ordre démocratique (Kübler/Schwab 2007, p. 489). En particulier, le grand nombre et l'interdépendance des parties pourraient même représenter une opportunité d'empêcher la constitution de coalitions majoritaires, délétères pour la démocratie (Kübler/Schwab 2007, p. 489). En cela, ces nouveaux leviers démocratiques se montreraient plus propices au consensus, au dialogue et à la compréhension des intérêts mutuels. Idéalement, les réseaux pourraient ainsi s'affranchir des mécanismes d'*accountability* et de contrôle populaire sur les activités étatiques qui prévalent dans le « fonctionnement d'un gouvernement traditionnel doté d'un territoire clairement défini » (Kübler/Schwab 2007, p. 477). Dans cette vision optimiste du futur de la gouvernance (Kübler/Schwab 2007), la constitution de *réseaux* serait ainsi propice à améliorer la qualité des services et la démocratie. Les derniers résultats de notre recherche se déploient d'ailleurs dans cette direction. En effet, les effets des *réseaux stabilisés* (forte institutionnalisation) sur la qualité et la démocratie y sont plus favorablement évalués, que les *engagements contractuels* (forte institutionnalisation). En cela, certains argumentent que conférer aux réseaux une « légitimité démocratique et un profil institutionnel solides, avec un degré d'autonomie élevé » pourrait améliorer considérablement leurs performances démocratiques (Denters 2018, p. 85).

La pratique semble également suivre cette voie. Les nouveaux outils dits de démocratie délibérative (Denters 2018, p. 84) visent en effet à faire des citoyens des partenaires, plutôt que des clients ou des sujets (Vigoda 2002, p. 538). Aujourd'hui, ces démarches gagneraient à intégrer pleinement l'agenda de recherche, non seulement parce que ces processus pourraient apporter des solutions véritablement démocratiques - plus qu'un simple alibi démocratique, mais aussi parce qu'en matière de démarches participatives, il semble que déjà, « la pratique devance la théorie »

8. Toutefois, ces nouveaux gardes-fous démocratiques ont aussi pour corollaire de renforcer le rôle des experts et des personnalités d'influence. Et à mesure que leur rôle progresse, il est possible de se demander dans quelle mesure la démocratie revient à ce qu'elle fut en Grèce antique, c'est-à-dire limitée à une minorité influente.

(Bingham et al, 2005, p. 555). En Suisse, la démocratie délibérative faite de « référendums, d'initiatives, de pétitions » (Schwab et al. 2018, p. 8) est certes déjà bien en place. Toutefois, il y aurait encore quantité de progrès à faire en matière « d'intégration de la société civile par le biais de forums de citoyens, de conseils de jeunes et de conseils de quartiers, et de la démocratie en ligne » (Schwab et al. 2018, p. 9). Parce qu'elles sont les seules à se prévaloir d'une telle proximité, les communes sont aux premières loges pour expérimenter ces modes de faire. Celles qui sauront composer avec ces nouvelles données et tirer parti de telles expériences, pourraient voir se profiler des liens démocratiques restaurés et leurs institutions réconciliées.

Chapitre 10

Bibliographie

- Ackerman, J. (2004). Co-Governance for Accountability : Beyond 'Exit' and 'Voice'. *World Development*, 32.3, 447-63.
- Addison, H. (2009). Is administrative capacity a useful concept? Review of the application, meaning and observation of administrative capacity in political science literature. Department of Government, London School of Economics, 1-21.
- Alford, J., & O'Flynn, J. (2012). *Rethinking Public Service Delivery*, (Palgrave Macmillan, UK).
- Allers, M. A., & de Greef, J. A. (2018). Intermunicipal cooperation, public spending and service levels. *Local Government Studies*, 44(1), 127-150.
- Alonso, J., Andrews, R. & Hodgkinson, I. (2016). Institutional, Ideological and Political Influences on Local Government Contracting : Evidence from England. *Public Administration*, 94(1), 244-62.
- Andrew, C., & Goldsmith, M. (1998). From Local Government to Local Governance—and Beyond?. *International Political Science Review*, 19.2, 101-17.
- Andrews, R., & Van de Walle, S. (2012). New public management and citizens' perceptions of local service efficiency, responsiveness, equity and effectiveness. COCOPS Working papers No. 7.
- Ansell, C., & Gash, A. (2007). Collaborative Governance in Theory and Practice. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 18(4), 543-571.
- Athias, L., Wicht, P., & others. (2014). Cultural Biases in Public Service Delivery : Evidence from a Regression Discontinuity Approach. MPRA Paper, 60639.
- Bae, J. (2009). Institutional Choices for Local Service Contracting and Collaboration. *International Review of Public Administration*, 14(1), 27-42.
- Batley, R., & Harris, D. (2014). *Analysing the politics of public services : A service characteristics approach*. London : Overseas Development Institute.
- Baume, S. (2016). La délégation : sa rationalité, ses risques et leurs remèdes, *in* : Favre, Martenet, Poltier (éd.). *La délégation d'activités étatiques au secteur privé*. Schulthess, 9-22.
- Bel, G., & Fageda, X. (2007). Why do local governments privatise public services? A survey of empirical studies. *Local Government Studies*, 33(4), 517-534.
- Bel, G., & Fageda, X. (2009). Factors Explaining Local Privatization : A Meta-Regression Analysis, *Public Choice*, 139.1-2, 105-19.
- Bel, G., Fageda, X. & Warner, M. (2010). Is Private Production of Public Services Cheaper than Public Production? A Meta-Regression Analysis of Solid Waste and Water Services. *Journal of Policy Analysis and Management*, 29.3, 553-77.

- Bel, G., & Fageda, X. (2017). What have we learned from the last three decades of empirical studies on factors driving local privatisation? *Local Government Studies*, 43(4), 503-511.
- Bel, G., Fageda, X., & Mur, M. (2013). Why Do Municipalities Cooperate to Provide Local Public Services? An Empirical Analysis. *Local Government Studies*, 39(3), 435-454.
- Bel, G., & Gradus, R. (2018). Privatisation, contracting-out and inter-municipal cooperation : new developments in local public service delivery. *Local Government Studies*, 44(1), 11-21.
- Bel, G., & Warner, M. (2008). Challenging Issues in Local Privatization. *Environment and Planning C : Government and Policy*, 26(1), 104-109.
- Bel, G., & Warner, M. E. (2016). Factors explaining inter-municipal cooperation in service delivery : a meta-regression analysis. *Journal of Economic Policy Reform*, 19(2), 91-115.
- Bingham, L., Nabatchi, T. & O'Leary, R. (2005). The New Governance : Practices and Processes for Stakeholder and Citizen Participation in the Work of Government. *Public Administration Review*, 65(5), 547-58.
- Boisseaux S., Leresche J.-P. (2013). Émergence de la notion de gouvernance en Suisse : approches conceptuelles et historiques *in* : Vodoz, Thévoz, Faure (éd.). *Les horizons de la gouvernance territoriale*, Presses polytechniques et universitaires romandes, 45-56.
- Boon, J., Verhoest, K., & De Borger, B. (2017). Hiving off the non-essential : analysing which public organizations outsource administrative overhead. *International Review of Administrative Sciences*.
- Bouckaert, G., Kuhlmann, S. & Schwab, C. (2018). Préface *in* : Bouckaert, Kuhlmann, Schwab (éd.). *L'avenir des administrations locales en Europe : Leçons tirées de la recherche et de la pratique dans 31 pays* (Institut de la gestion publique et du développement économique, 2018), 92-101.
- Boyne, G. A. (1998). The Determinants of Variations in Local Service Contracting Garbage in, Garbage out? *Urban Affairs Review*, 34(1), 150-163.
- Boyne, G., Gould-Williams, J. Law, J. & Walker R. (1999). Competitive Tendering and Best Value in Local Government. *Public Money and Management*, 19.4, 23-29.
- Brown, T. L., & Potoski, M. (2003a). Transaction Costs and Institutional Explanations for Government Service Production Decisions. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 13(4), 441-468.
- Brown, T. L., & Potoski, M. (2003b). Contract-Management Capacity in Municipal and County Governments. *Public Administration Review*, 63(2), 153-164.
- Brown, T. L., Potoski, M., & Van Slyke, D. M. (2006). Managing Public Service Contracts : Aligning Values, Institutions, and Markets. *Public Administration Review*, 66(3), 323-331.
- Brown, T. L., Potoski, M., & Van Slyke, D. M. (2008). Changing Modes of Service Delivery : How Past Choices Structure Future Choices. *Environment and Planning C : Government and Policy*, 26(1), 127-143.
- Brown, T. L. (2008). The Dynamics of Government-to-Government Contracts. *Public Performance & Management Review*, 31(3), 364-386.
- Bryson, J., Crosby, B. & Middleton Stone M. (2006). The Design and Implementation of Cross-Sector Collaborations : Propositions from the Literature. *Public Administration Review*, 66 (2006), 44-55.
- Child, C., Witesman, E., & Spencer, R. (2016). The Blurring Hypothesis Reconsidered : How Sector Still Matters to Practitioners. *VOLUNTAS : International Journal of Voluntary and Nonprofit Organizations*, 27(4), 1831-1852.
- Christensen, T., & Læg Reid, P. (2007). The whole-of-government approach to public sector reform. *Public Administration Review*, 67(6), 1059-1066.

- Christensen, T., & Lægreid, P. (2011). Democracy and administrative policy : contrasting elements of New Public Management (NPM) and post-NPM. *European Political Science Review*, 3(1), 125–146.
- Christensen, T., & Lægreid, P. (2018). An Organization Approach to Public Administration, *in* : Ongaro, Van Thiel (éd.), *The Palgrave Handbook of Public Administration and Management in Europe* (Palgrave Macmillan, UK), 1087–1104.
- Conseil fédéral (2006). Rapport du Conseil fédéral sur l'externalisation et la gestion de tâches de la Confédération (Rapport sur le gouvernement d'entreprise), du 13 septembre 2006, 7799-7870.
- Cullmann, A., Nieswand, M., Seifert, S., Stiel, C., & others. (2016). A (re) municipalization trend among energy utilities : truth or myth? *DIW Economic Bulletin*, 6(20), 227–232.
- Dafflon, B. (2004) Le désenchevêtrement des tâches et la péréquation financière : les chantiers du fédéralisme suisse après le 28 novembre, *Faculté des Sciences Économiques et Sociales de l'Université de Fribourg, Working Paper Nr 385*.
- Dahl, R. A., & Tufté, E. R. (1973). *Size and Democracy*. Stanford University Press.
- Dan, S., & Andrews, R. (2016). Market-Type Mechanisms and Public Service Equity : A Review of Experiences in European Public Services. *Public Organization Review*, 16(3), 301-317.
- DeHoog, R. (2015). Collaborations and Partnerships Across Sectors : Preparing the Next Generation for Governance. *Journal of Public Affairs Education*, 21(3), 401–16.
- Delley, J-D., (1997). Nouvelle gestion publique. Quand l'État se donne les moyens de son action, *in* : Centre d'étude, de technique et d'évaluation législatives (CETEL) (éd.). *Nouvelle gestion publique. Chances et limites d'une réforme de l'administration*. Travaux CETEL, N. 48, 1-14.
- De la Fuente, J., & Schaap, L. (2007). *Democratic Legitimacy of Inter-Municipal and Regional Governance*.
- Denters B. (2018). Participation et responsabilité démocratique : changer la donne pour les citoyens *in* : Bouckaert, Kuhlmann, Schwab (éd.). *L'avenir des administrations locales en Europe : Leçons tirées de la recherche et de la pratique dans 31 pays* (Institut de la gestion publique et du développement économique, 2018), 71-91.
- Domberger, S., & Rimmer, S. (1994). Competitive Tendering and Contracting in the Public Sector : A Survey, *International Journal of the Economics of Business*, 1.3, 439–53.
- Dowding, K., John, P., & Biggs, S. (1994). Tiebout : A survey of the empirical literature. *Urban studies*, 31(4-5), 767–797.
- Elinder, M., & Jordahl, H. (2013). Political preferences and public sector outsourcing. *European Journal of Political Economy*, 30, 43-57.
- Emerson, K., Nabatchi, T., & Balogh, S. (2012). An Integrative Framework for Collaborative Governance. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 22(1), 1–29.
- Entwistle, T. (2011). For Appropriateness or Consequences? Explaining Organizational Change in English Local Government. *Public Administration*, 89(2), 661–80.
- Eurostat (2019). *Manual on sources and methods for the compilation of COFOG statistics*, Luxembourg : Publications Office of the European Union.
- Eythórsson, G., Kettunen, P. Klausen, J. & Sandberg, S (2018). Reasons for Inter-Municipal Cooperation : A Comparative Analysis of Finland, Iceland and Norway. *in* : Teles, Swianiewicz (éd.). *Inter-Municipal Cooperation in Europe, Institutions and Governance*. (Palgrave Macmillan, UK), 105–29.
- Feld, L. P., Kirchgässner, G., & Schaltegger, C. A. (2011). Municipal debt in Switzerland : new empirical results. *Public Choice*, 149(1-2), 49-64.
- Ferris, J., & Graddy, E. (1986). Contracting out : For What? With Whom? *Public Administration Review*, 46(4), 332-344.

- Fernandez, S., Ryu, J. E., & Brudney, J. L. (2008). Exploring Variations in Contracting for Services Among American Local Governments Do Politics Still Matter? *The American Review of Public Administration*, 38(4), 439-462.
- Finger, M. & Tornay, P. (2001). Étude comparative des processus de réformes des administrations communales : État des lieux en France et en Suisse, Working paper de l'IDHEAP 3/2001.
- Fleurke, F., & Willemse, R. (2004). Approaches to decentralization and local autonomy : A critical appraisal. *Administrative theory & praxis*, 26(4), 523-544.
- Foged, S. K. (2016). The Relationship Between Population Size and Contracting Out Public Services Evidence from a Quasi-experiment in Danish Municipalities. *Urban Affairs Review*, 52(3), 348-390.
- Frederickson, G. (1999). The Repositioning of American Public Administration. *Political Science & Politics*, 32(4), 701-712.
- Frey, B., & Eichenberger, R. (1999). FOCJ : Competitive Governments for Europe. *International Review of Law and Economics*, 16.3 (1996), 315-27.
- Gargan, J. J. (1981). Consideration of Local Government Capacity. *Public Administration Review*, 41(6), 649-658.
- Garrone, P., & Marzano, R. (2015). Why Do Local Governments Resist Contracting Out? *Urban Affairs Review*, 51(5), 616-648.
- De la Fuente, J., & Schaap, L. (2007). Democratic Legitimacy of Inter-Municipal and Regional Governance, *in* : Bekkers, Dijkstra, Edwards, Fenger (éd.), *Governance and the Democratic Deficit* - Ashgate, 203-221.
- Geser, H., Meuli, U., Horber-Papazian, K., Ladner, A. & Steiner, R. (2011). *Die Exekutivmitglieder in den Schweizer Gemeinden : Ergebnisse einer Befragung*. Glarus : Rüegger Verlag.
- Giauque, D., Resenterra, F. & Siggen, M. (2009). Trajectoires de modernisation et relations politico-administratives en Suisse. *Revue Internationale des Sciences Administratives* 4(75), 757-781.
- Giauque, D. (2014). L'administration publique fédérale suisse en comparaison internationale : à la recherche d'une tradition administrative, *in* : Ladner, A., Chappelet, J.-L., Emery, Y., Knoepfel, P., Mader, L., Soguel, N., Varone, F. (éd.). *Manuel d'administration publique suisse*. PPUR Presses polytechniques, 31-46.
- Girth, A. M., Hefetz, A., Johnston, J. M., & Warner, M. E. (2012). Outsourcing Public Service Delivery : Management Responses in Noncompetitive Markets. *Public Administration Review*, 72(6), 887-900.
- Gray, V. (1973). Innovation in the States : A Diffusion Study. *American Political Science Review*, 67(4), 1174-85.
- Grodecki, S. (2007). Les compétences communales - Comparaison intercantonale, *in* : Tanquerel & Bellanger (éd). *L'avenir juridique des communes*. Schulthess, 25-78.
- Hall, P. & Taylor, R. (1996). Political Science and the Three New Institutionalisms, *Political Studies*, 44(5), 936-57.
- Haus, A. (2020). *Schweizer Stadt- und Gemeindeverwaltungen im Wandel : Public Management Reformen und deren Auswirkungen*, Thèse de doctorat, IDHEAP.
- Hefetz, A., Warner, M. E., & Vigoda-Gadot, E. (2012). Privatization and Intermunicipal Contracting : The US Local Government Experience 1992-2007. *Environment and Planning C : Government and Policy*, 30(4), 675-692.
- Hefetz, A., & Warner, M. E. (2012). Contracting or Public Delivery? The Importance of Service, Market, and Management Characteristics. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 22(2), 289-317.

- Heinelt, H., & Kübler, D. (2005). *Metropolitan Governance in the 21st Century Capacity, Democracy and the Dynamics of Place*. London : Routledge.
- Hoewing, M. (1992). The Outsource Option. *Association Management*, 44(2), 37-40.
- Hood, C. (1997). Which Contract State? Four Perspectives on Over-Outsourcing for Public Services. *Australian Journal of Public Administration*, 56(3), 120-131.
- Horber-Papazian K., Jacot-Descombes C. (2014), *Communes*, in : Knoepfel, Papadopoulos, Sciarini, Vatter, Häusermann (éd.), *Handbuch der Schweizer Politik - Manuel de la politique suisse - NZZ Libro (Neue Zürcher Zeitung)*, 275-306.
- Hulst, R., van Montfort, A., Haveri, A., Airaksinen, J., & Kelly, J. (2009). Institutional Shifts In Inter-Municipal Service Delivery : An analysis of developments in eight Western European countries. *Public Organization Review*, 9(3), 263-285.
- Joassart-Marcelli, P., & Musso, J. (2005). Municipal Service Provision Choices within a Metropolitan Area. *Urban Affairs Review*, 40.4, 492-519.
- Jensen, P. H., & Stonecash, R. E. (2004). The Efficiency of Public Sector Outsourcing Contracts : A Literature Review. *SSRN Electronic Journal*.
- Jensen, P. H., & Stonecash, R. E. (2005). Incentives and the Efficiency of Public Sector-outsourcing Contracts. *Journal of Economic Surveys*, 19(5), 767-787.
- Jimenez, B. S. (2016). Externalities in the Fragmented Metropolis Local Institutional Choices and the Efficiency-Equity Trade-Off. *The American Review of Public Administration*, 46(3), 314-336.
- Kaiser, C. (2014). Functioning and Impact of Incentives for Amalgamations in a Federal State : The Swiss Case. *International Journal of Public Administration*, 37(10), 625-37.
- Keuffer, N. (2016). L'autonomie locale, un concept multidimensionnel : comment le définir, comment le mesurer et comment créer un indice d'autonomie locale comparatif? *Revue internationale de politique comparée*, 23(4), 443-490.
- Keuffer, N. (2019). L'autonomie locale et ses conséquences dans une perspective internationale, nationale et communale, Thèse de doctorat, IDHEAP.
- Keuffer, N. (2021). Local Self-Government and the Choice for Local Governance Arrangements in Nine Swiss Municipal Tasks. in : Bergström, Franzke, Kuhlmann, Wayenberg (éds.). *The Future of Local Self-Government European Trends in Autonomy, Innovations and Central-Local Relations*. Palgrave MacMillan (CH), 67-82.
- Kim, Y. (2018). Can alternative service delivery save cities after the Great Recession ? Barriers to privatisation and cooperation. *Local Government Studies*, 44(1), 44-63.
- Knoepfel P. (1997). Le New Public Management : Attentes insatisfaites ou échecs préprogrammés - Une critique à la lumière de l'analyse des politiques publiques in : Centre d'étude, de technique et d'évaluation législatives (CETEL) (éd.). *Nouvelle gestion publique. Chances et limites d'une réforme de l'administration*. Travaux CETEL, N. 48, 73-92.
- Koch, P. (2013). Overestimating the Shift from Government to Governance : Evidence from Swiss Metropolitan Areas. *Governance*, 26.3, 397-423.
- Kübler, D., Sager, F. & Schwab, B. (2005). Governing without government : metropolitan governance in Switzerland. in : Heinelt, Kübler (éds). *Metropolitan Governance in the 21st Century Capacity, Democracy and the Dynamics of Place*. London : Routledge, 169-187.
- Kübler, D., (2003). "Metropolitan Governance" Oder : Die Unendliche Geschichte Der Institutionenbildung in Stadtregionen. *Informationen Zur Raumentwicklung*, 8(9), 535-41.
- Kübler, D., & Schwab, B. (2007). New regionalism in five Swiss metropolitan areas : An assessment of inclusiveness, deliberation and democratic accountability. *European Journal of Political Research*, 46(4), 473-502.

- Kuhlmann, S. & Bouckaert, G. (2016). Conclusion : Tensions, Challenges, and Future “Flags” of Local Public Sector Reforms and Comparative Research *in* : Kuhlmann, Bouckaert (éds.) Local Public Sector Reforms in Times of Crisis : National Trajectories and International Comparisons. Governance and Public Management, (Palgrave Macmillan, UK), 347-353.
- Kuhlmann, S., & Wayenberg, E. (2015). Institutional impact assessment in multi-level systems : conceptualizing decentralization effects from a comparative perspective. *International Review of Administrative Sciences*.
- Kuhlmann, S., & Wollmann, H. (2011). The Evaluation of Institutional Reforms at Sub-National Government Levels : A Still Neglected Research Agenda. *Local Government Studies*, 37(5), 479-94.
- Kuhlmann, S., & Wollmann, H. (2014). Introduction to Comparative Public Administration : Administrative Systems and Reforms in Europe. Cheltenham, UK : Edward Elgar Publishing.
- Kull, M. & Tatar, M. (2015). Multi-Level Governance in a Small State : A Study in Involvement, Participation, Partnership, and Subsidiarity. *Regional & Federal Studies*, 25(3), 229-57.
- Ladner, A. (2002). Size and Direct Democracy at the Local Level : The Case of Switzerland. *Environment and Planning C : Government and Policy*, 20(6), 813-828.
- Ladner, A. (2010). Switzerland : Subsidiarity, Power-Sharing, and Direct Democracy. Oxford University Press, 196-218.
- Ladner, A., Steiner R., Horber-Papazian K., Fiechter J., Jacot-Descombes C., Kaiser C. (2013). Gemeindemonitoring 2009/2010 : Bericht zur fünften gesamtschweizerischen Gemeindeschreiberbefragung. Bern : KPM-Verlag.
- Ladner, A. (2013). La gouvernance, la solution pour la réorganisation territoriale de la Suisse ? *in* : Vodoz, Thévoz, Faure (éds.), *Les horizons de la gouvernance territoriale* (Presses polytechniques et universitaires romandes), 65-74.
- Ladner A. (2014), Etat, système politique et accomplissement des tâches *in* : Ladner, A., Chappelet, J.-L., Emery, Y., Knoepfel, P., Mader, L., Soguel, N., Varone, F. (éd.). Manuel d'administration publique suisse. PPUR Presses polytechniques, 7-30.
- Ladner, A., & Soguel, N. (2015). Gérer les crises – Comment les gouvernements locaux ont-ils réagi à la crise financière de 2008 et comment expliquer les différences ? Le cas des communes suisses. *RISA Revue Internationale des Sciences Administratives Revue d'Administration Publique Comparée*, 81(4), 709-711.
- Ladner, A., Keuffer, N., Baldersheim, H. (2016). Measuring Local Autonomy in 39 Countries (1990-2014). *Regional & Federal Studies*, 26(3), 321-357.
- Ladner, A. (2016). Administrative Reforms in Swiss Municipalities over the Last Twenty Years – The end of New Public Management ? *Lex Localis - Journal of Local Self-Government*, 14(2), 185-207.
- Ladner, A. (2018). Autonomie et austérité : réinvestir dans l'administration locale. *in* : Bouckaert, Kuhlmann, Schwab (éd.). L'avenir des administrations locales en Europe : Leçons tirées de la recherche et de la pratique dans 31 pays (Institut de la gestion publique et du développement économique, 2018), 18-44.
- Ladner, A. (2019). The Organization and Provision of Public Services. *in* : Ladner, Soguel, Emery, Weerths, Narath (éd.). *Swiss Public Administration, Making the State Work Successfully*, Palgrave MacMillan, 21-42.
- Ladner, A. & Haus, A. (2021). Accomplissement des tâches communales en Suisse : accomplissement, responsabilités et effets. Presses Polytechniques et Universitaires Romandes.
- Laffin, M. (2009). Central-Local Relations in an Era of Governance : Towards a New Research Agenda. *Local Government Studies*. 35(1), 21-37.

- Læg Reid, P., Nordø, A. D. & Rykkja, L. H. (2013). The quality of coordination in norwegian central government : the importance of coordination arrangements and structural, cultural and demographic factors. COCOPS Working Paper No. 14
- Lamothe, S., Lamothe, M., & Feiock, R. C. (2008). Examining Local Government Service Delivery Arrangements Over Time. *Urban Affairs Review*, 44(1), 27-56.
- Lamothe, M., & Lamothe, S. (2012). What Determines the Formal Versus Relational Nature of Local Government Contracting? *Urban Affairs Review*, 48(3), 322-353.
- Levin, J., & Tadelis, S. (2010). Contracting for Government Services : Theory and Evidence from U.S. Cities*. *The Journal of Industrial Economics*, 58(3), 507-541.
- Lidström, A. (2017). Public Authorities and Intermunicipal Cooperation in a European Context. *Urban Affairs Review*, 53(2), 403-409.
- Lieberherr, E., Viard, C., & Herzberg, C. (2016). Water Provision in France, Germany and Switzerland : Convergence and Divergence. *in* : H. Wollmann, I. Koprić, & G. Marcou (éd.), *Public and Social Services in Europe : From Public and Municipal to Private Sector Provision*, (Palgrave Macmillan, UK), 249-263.
- Lienhard A., Steiner R., Ladner A., Wichtermann J., Balsiger B. A., & Buchser M. (2013) *Auslagerung der Aufgabenerfüllung im Kanton Luzern*, Universität Bern, KPM-Schriftenreihe Nr. 1, Berne.
- Lienhard A. (2006). Public private partnerships (PPPs) in Switzerland : Experiences-risks-potentials. *International Review of Administrative Science*, 72, 547-563.
- Lienhard (2014), *Droit constitutionnel et administratif in* : Ladner, A., Chappelet, J.-L., Emery, Y., Knoepfel, P., Mader, L., Soguel, N., Varone, F. (éd.). *Manuel d'administration publique suisse*. PPUR Presses polytechniques, pp 218-243.
- Lindholst, A. C., Helby Petersen, O., & Houlberg, K. (2018). Contracting out local road and park services : economic effects and their strategic, contractual and competitive conditions. *Local Government Studies*, 44(1), 64-85.
- March, J. & Olsen, J. (1989). *Rediscovering Institutions*. (Simon and Schuster).
- March, J. & Olsen, J. (2004). *The Logic of Appropriateness*. ARENA Working Papers, 04(9).
- Marks, G. & Hooghe, L. (2001). Types of Multi-Level Governance. *European Integration online Papers (EIoP)* 5 (11), 1-24.
- Marks, G. & Hooghe, L. (2003). Unraveling the Central State, but How? Types of Multi-Level Governance. *American Political Science Review*, 97(2).
- Mathys, L. (2018). *La collaboration verticale dans le système fédéral suisse au regard de la réforme de la répartition des tâches*, Thèse de doctorat, IDHEAP.
- Moe, R. C. (1987). Exploring the Limits of Privatization. *Public Administration Review*, 47(6), 453-460.
- Moor, P. (2007). *L'institution communale : hier, aujourd'hui et demain*, *in* : Tanquerel & Belanger (éd.). *L'avenir juridique des communes*. Schulthess, 9-23.
- Nalbandian, J. (1999). *Facilitating Community, Enabling Democracy : New Roles for Local Government Managers*. *Public Administration Review*, 59(3), 187.
- Nelissen, N. (2002). *The Administrative Capacity of New Types of Governance*. *Public Organization Review*, 2, 5-22.
- Niskanen, J. (1971). *Bureaucracy and Representative Government*. Routledge.
- Oates, W. E., (1972). *Fiscal Federalism*. Edward Elgar Publishing.
- Olson, M. (1969), *The principle of Fiscal Equivalence : the division of responsibilities among different levels of government*. *The American Economic Review*, 59(2), 479-487.
- Ostrom, E. (1993). *A Communitarian Approach to Local Governance*. *National Civic Review*, 82(3), 226-33.

- Painter, M., & Peters, G. (2010). *Tradition and Public Administration*, Palgrave Macmillan, UK).
- Pano Puey, E., Tejado, L., Mussons, C. & Ferran, J. (2018). Layer upon Layer : The Position of Inter-Municipal Cooperation in the Spanish Quasi-Federal System—The Case of Catalonia, *in* : Teles, Swianiewicz (éd.), *Inter-Municipal Cooperation in Europe : Institutions and Governance*. Springer International Publishing, 259–77.
- Papadopoulos, Y. (2007). Problems of Democratic Accountability in Network and Multilevel Governance. *European Law Journal*, 13(4), 469-486.
- Park J., & Oh Y. (2017). The Impact of different public contracting management models on the inputs and outcomes of local public services. *Lex Localis - Journal of Local Self-Government*, 17(1), 19-41.
- Pasquier M. (2016). Les critères managériaux de la délégation de services publics *in* : Favre, Martenet, Poltier (éd.). *La délégation d'activités étatiques au secteur privé*. Schulthess, 23-42.
- Pawson, R., & Tilley, N. (1997). *Realistic evaluation*. London ; Thousand Oaks, Sage.
- Perry, J. L., & Rainey, H. G. (1988). The Public-Private Distinction in Organization Theory : A Critique and Research Strategy. *The Academy of Management Review*, 13(2), 182.
- Peters, B. G. (2011). *Institutional Theory in Political Science*. Cheltenham, UK : Edward Elgar Publishing.
- Peters, B. G., & Pierre, J. (1998). Governance Without Government? Rethinking Public Administration. *Journal of Public Administration, Research and Theory*, 8.2, 223–43.
- Petersen, O. H., Houlberg, K., & Christensen, L. R. (2015). Contracting Out Local Services : A Tale of Technical and Social Services. *Public Administration Review*, 75(4), 560-570.
- Petersen, O. H., & Houlberg, K. (2016). Cost savings or real efficiency gains? Heterogeneous effects of involving the private market in public service delivery. *Journal of Strategic Contracting and Negotiation*, 2(3), 206-226.
- Petersen, O. H., Hjelm, U., & Vrangbæk, K. (2017). Is Contracting out of Public Services still the Great Panacea? A Systematic Review of Studies on Economic and Quality Effects from 2000 to 2014. *Social Policy & Administration*.
- Piattoni, S. (2012). Multi-Level Governance and Public Administration, *in* : Peters, Pierre (éd.), *The SAGE Handbook of Public Administration*, 764-775.
- Piattoni, S. (2015). Multi-Level Governance : Underplayed Features, Overblown Expectation and Missing Linkages, *in* : Ongaro (éd.), *Critical Perspectives on International Public Sector Management* (Emerald Group Publishing Limited), 321–42.
- Picazo-Tadeo, A. J., González-Gómez, F., Wanden-Berghe, J. G., & Ruiz-Villaverde, A. (2012). Do ideological and political motives really matter in the public choice of local services management? Evidence from urban water services in Spain. *Public Choice*, 151(1-2), 215-228.
- Pierre, J. (1999). Models of Urban Governance : The Institutional Dimension of Urban Politics. *Urban Affairs Review*, 34(3), 372–96.
- Pollitt, C. (2001). Clarifying convergence. Striking similarities and durable differences in public management reform. *Public Management Review*, 3(4), 471-492.
- Pollitt, C., & Bouckaert, G. (2011). *Public Management Reform : A Comparative Analysis*. (Oxford University Press, UK).
- Porcher, S. (2016). Neither Market Nor Hierarchy : Concurrent Sourcing in Water Public Services. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 20, 1–13.
- Provan, K. G., & Kenis, P. (2007). Modes of Network Governance : Structure, Management, and Effectiveness. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 18(2), 229–52.

- Ramelet, L. (2020). Why Voting does not Imply Consenting. *Frontiers in Political Science*, 2(5), 1-11.
- Rangeon, F. (2000). La loi Chevènement du 12 juillet 1999 sur l'intercommunalité : une réforme consensuelle?. *Annuaire des Collectivités Locales* (20), 9-23.
- Rhodes, R. A. W., (1996). The New Governance : Governing without Government, *Political Studies*, 44.4, 652-67.
- Ritz, A. & Brewer, G. (2013). Does Societal Culture Affect Public Service Motivation? Evidence of Sub-National Differences in Switzerland. *International Public Management Journal*, 16(2), 224-51.
- Rodrigues, M., Tavares, A. F., & Araújo, J. F. (2012). Municipal Service Delivery : The Role of Transaction Costs in the Choice between Alternative Governance Mechanisms. *Local Government Studies*, 38(5), 615-638.
- Rogers, E. & Weber, E. (2005). Thinking Harder About Outcomes for Collaborative Governance Arrangements. *The American Review of Public Administration*, 40(5), 546-67.
- Savas E. S., (1987). Privatization : The Key to Better Government, *Political Research Quarterly* 64, 573-587.
- Savitch, H. & Vogel, R. (2000). Paths to new regionalism. *State and Local Government Review*, 32(3) 158-168.
- Salamon, L. M. (2000). New Governance and the Tools of Public Action : An Introduction, *The Fordham Urb. LJ*, 28, 1611-1674.
- Salkind, N. J. (2014). *Statistics for People Who (Think They) Hate Statistics*. Sage Publishing, USA.
- Satterthwaite D. (2013). L'accès aux services publics et l'urbanisation du monde, *in* : Cité des Gouvernements Locaux Unis (éd.). IIIe Rapport mondial sur la Démocratie locale et la Décentralisation (GOLD III).
- Scharpf, F. (2002). The European Social Model : Coping with the Challenges of Diversity, MPIfG Working Paper 02(8), Max Planck Institute for the Study of Societies.
- Schedler, K. (2003). Local and regional public management reforms in Switzerland. *Public Administration*, 81(2), 325-344.
- Schoute, M., Budding, T., & Gradus, R. (2017). Municipalities' Choices of Service Delivery Modes : The Influence of Service, Political, Governance, and Financial Characteristics. *International Public Management Journal*, 1-31.
- Schwab C., Bouckaert G. & Kuhlmann S. (2018). Autonomie, performance, participation : quelles leçons peut-on tirer de l'étude comparative des réformes du secteur public local? *in* : Bouckaert, Kuhlmann, Schwab (éd.). *L'avenir des administrations locales en Europe : Leçons tirées de la recherche et de la pratique dans 31 pays* (Institut de la gestion publique et du développement économique, 2018), 6-17.
- Selden, S. C., Brewer, G. A., & Brudney, J. L. (1999). Reconciling Competing Values in Public Administration Understanding the Administrative Role Concept. *Administration & Society*, 31(2), 171-204.
- Silberstein, J., & Soguel, N. C. (2012). Ex-post survey on the consequences and perceptions about amalgamation. The case of two Swiss municipalities*. *Urban Public Economics Review*, (16), 42-59.
- Silva, P. & Pano Puey, E.(2018). Striving for Local Governance Capacity in Portugal and Spain, *in* : Teles, Swianiewicz (éd.). *Inter-Municipal Cooperation in Europe, Institutions and Governance*. (Palgrave Macmillan, UK), 79-104.
- Silva, P., Teles, F.& Ferreira, J. (2018). Intermunicipal Cooperation : The Quest for Governance Capacity?. *International Review of Administrative Sciences*, 84(4), 619-38.

- Soguel, N. (2019). The Swiss Way of Presenting the Governments' Financial Statements. *in* : Ladner, Soguel, Emery, Weerths, Narath (éd.). *Swiss Public Administration, Making the State Work Successfully*, Palgrave MacMillan, 257-271.
- Soguel, N., Caperchione, E. & Cohen, S. (2020). Allocating government budgets according to citizen preferences : a cross-national survey. *Journal of Public Budgeting, Accounting & Financial Management*, 32 (3), 487-504.
- Sørensen, E., & Torfing, J. (2005). The Democratic Anchorage of Governance Networks. *Scandinavian Political Studies*, 28(3), 195-218.
- Sotiropoulos, D. (2018). Public Administration in Europe North and South : Enduring Differences and New Cleavages?, *in* : Ongaro, Van Thiel (éd.). *The Palgrave Handbook of Public Administration and Management in Europe* (Palgrave Macmillan, UK), 881-98.
- Soukopová, J., & Vaceková, G. (2018). Internal factors of intermunicipal cooperation : what matters most and why? *Local Government Studies*, 44(1), 105-126.
- Steen T., Teles F. & Torsteinsen H. (2018). Améliorer la prestation des services locaux : des réformes pour accroître la performance *in* : Bouckaert, Kuhlmann, Schwab (éd.). *L'avenir des administrations locales en Europe : Leçons tirées de la recherche et de la pratique dans 31 pays* (Institut de la gestion publique et du développement économique, 2018), 45-70.
- Steiner, R. (2000). New Public Management in Swiss municipalities. *International Public Management Journal*, 3(2), 169-189.
- Steiner, R. (2003). The causes, spread and effects of intermunicipal cooperation and municipal mergers in Switzerland. *Public Management Review*, 5(4), 551-571.
- Steiner, R. & Kaiser, C. (2014). Administration communale *in* : Ladner, Chappelet, Emery, Knoepfel, Mader, Soguel, Varone (éd.). *Manuel d'administration publique suisse*. PPUR Presses polytechniques, 7-30.
- Steiner, R., & Kaiser, C. (2017). Effects of amalgamations : evidence from Swiss municipalities. *Public Management Review*, 19(2), 232-252.
- Steiner, R., & Kaiser, C. (2018). Inter-municipal Cooperation in Switzerland. *in* : Teles & Swianiewicz (éd.), *Inter-Municipal Cooperation in Europe : Institutions and Governance*. Springer International Publishing, 173-187.
- Steiner, R., Kaiser, C., Tapscott, C. & Navarro, C. (2018). Is Local Always Better? Strengths and Limitations of Local Governance for Service Delivery. *International Journal of Public Sector Management*, 31 (4), 394-409.
- Stoker, G. (1998). Governance as Theory : Five Propositions, UNESCO, 17-28.
- Sundell, A., & Lapuente, V. (2012). Adam Smith or Machiavelli? Political incentives for contracting out local public services. *Public Choice*, 153(3-4), 469-485.
- Swianiewicz, P. (2010). If Territorial Fragmentation Is a Problem, Is Amalgamation a Solution? An East European Perspective. *Local Government Studies*, 36.2, 183-203.
- Swianiewicz, P., & Gendzwill, A. (2018). The Rise and Fall of the Union : A Case in Poland. *in* : Teles & Swianiewicz (éd.), *Inter-Municipal Cooperation in Europe : Institutions and Governance*. Springer International Publishing, 281-291.
- Swianiewicz, P., & Teles, F. (2018). Inter-municipal Cooperation Diversity, Evolution and Future Research Agenda. *in* : Teles & Swianiewicz (éd.), *Inter-Municipal Cooperation in Europe : Institutions and Governance*. Springer International Publishing, 173-187.
- Swianiewicz, P., & Teles, F. (2019). The institutionalization of inter-municipal arrangements in Europe : Findings from the Unusual Suspects. *Transylvanian Review of Administrative Sciences*, 57(E), 119-136.
- Tavares, A. F. (2017). Ten years after : revisiting the determinants of the adoption of municipal corporations for local service delivery. *Local Government Studies*, 43(5), 697-706.

- Tavares, A. F., & Camões, P. J. (2007). Local service delivery choices in Portugal : A political transaction costs framework. *Local Government Studies*, 33(4), 535-553.
- Teles, F. (2016). Inter-Municipal Cooperation : Present Limitations and Future Developments, *in* : Teles (éd.). *Local Governance and Inter-Municipal Cooperation*, (Palgrave Macmillan, UK), 73-91.
- Tiebout, C. M. (1956). A pure theory of local expenditures. *The journal of political economy*, 416-424.
- Thom, N., & Ritz, A. (2013). *Le management public. Concepts innovants dans le secteur public*. Lausanne : PPUR.
- Van Popering-Verkerk, J. & van Buuren, A. (2016). Decision-Making Patterns in Multilevel Governance : The Contribution of Informal and Procedural Interactions to Significant Multilevel Decisions. *Public Management Review*, 18(7), 951-71.
- Vigoda, E. (2002). From Responsiveness to Collaboration : Governance, Citizens, and the Next Generation of Public Administration. *Public Administration Review*, 62(5), 527-40.
- Vodoz, L. Thévoz, L. & Faure P. (2013). Introduction : Quelle gouvernance pour quel territoire ? *in* : Vodoz, Thévoz, Faure (éd.), *Les horizons de la gouvernance territoriale* (Presses polytechniques et universitaires romandes), 5-12.
- Wassenaar, M., Groot, T., & Gradus, R. (2013). Municipalities' Contracting Out Decisions : An Empirical Study on Motives. *Local Government Studies*, 39(3), 414-434.
- Warner, M., & Hebdon, R. (2001). Local Government Restructuring : Privatization and Its Alternatives. *Journal of Policy Analysis and Management*, 20(2), 315-336.
- Warner, M. E., & Bel, G. (2008). Competition or Monopoly? Comparing Privatization of Local Public Services in the Us and Spain. *Public Administration*, 86(3), 723-735.
- Warner, M., & Hefetz, A. (2002). Applying Market Solutions to Public Services An Assessment of Efficiency, Equity, and Voice. *Urban Affairs Review*, 38(1), 70-89.
- Williamson, O. E. (1981). The Economics of Organization : The Transaction Cost Approach. *American Journal of Sociology*, 87(3), 548-577.
- Wollmann, H. (2004). Local Government Reforms in Great Britain, Sweden, Germany and France : Between Multi-Function and Single-Purpose Organisations. *Local Government Studies*, 30(4), 639-665.
- Wollmann, H. (2010). Comparing Two Logics of Interlocal Cooperation : The Cases of France and Germany. *Urban Affairs Review*, 46(2), 263-292.
- Wollmann, H. (2016). Public and social services in Europe : From Public and Municipal to Private Provision - And reverse ?, *in* : Wollmann, Koprlic, Marcou (éd.). *Public and social services in Europe*, (Palgrave Macmillan, UK), 313-334.
- Wollmann, H. & Bouckaert, G. (2006). State Organisation in France and Germany between Territorially and Functionality *in* : Hoffmann-Martinot, Wollmann (éd.). *State and Local Government Reforms in France and Germany*. *Urban and Regional Research International*, 11-37.
- Wollmann, H., & Marcou, G. (2010). *The Provision of Public Services in Europe : Between State, Local Government and Market* (Cheltenham : Northampton, MA : Edward Elgar).
- Yesilkagit K. (2010). The future of administrative tradition : Tradition as ideas and structure *in* : Painter, Peters (éd.) *Tradition and public administration*, (Palgrave Macmillan, UK), 145-157.
- Young, S. (2000). Outsourcing : Lessons from the Literature. *Labour & Industry : A Journal of the Social and Economic Relations of Work*, 10(3), 97-118.
- Zafra-Gómez, J.L., Michael R., Plata-Díaz, A.N., de la Higuera-Molina, E.J., Garrido-Rodríguez, J.C. (2017). Contracting Out and Social Services : Responses to the Austerity Machine,

Financial Condition and Political Parties. *The Journal of law and economics*, 16(1), 67-88.

Zeemering, E. S. (2012). The Problem of Democratic Anchorage for Interlocal Agreements. *The American Review of Public Administration*, 42(1), 87-103.