

La répartition des tâches cantons-communes ou le rendez-vous manqué des réformes

Katia HORBER-PAPAZIAN et Nils C. SOGUEL

Résumé

La répartition des tâches et des compétences entre les différents niveaux institutionnels a fait l'objet de nombreux débats au cours des dernières décennies. La crise actuelle des finances publiques renforce les attentes relatives à la réforme du système fédéraliste. Chaque échelon espère transférer aux autres le fardeau de la fourniture des services publics tout en conservant la compétence décisionnelle. Les rapports canton-communes sont marqués par un grand enchevêtrement législatif, administratif et financier. Cet article propose un modèle explicatif de la dynamique de réforme de la répartition des tâches et des compétences, qui est ensuite confronté aux tentatives conduites dans trois cantons: Fribourg, Genève et Jura. Les auteurs constatent que la portée des réformes varie d'un cas à l'autre, selon l'importance des ressources à disposition des communes, de leur crainte de perdre leurs acquis et de leur volonté de réformer le système. Ils en tirent quelques enseignements pour de futures tentatives de réformes.

Introduction

Deux traits caractérisent l'Etat fédéral suisse: il s'agit d'une part de l'extrême complexité du système des normes réglant la répartition des compétences entre Confédération, cantons et communes, et d'autre part, du "fédéralisme d'exécution" déterminant le mode de répartition des tâches entre les trois niveaux (Germann 1986: 1).¹ Pour la majeure partie des domaines, la Confédération assume une fonction de programmation et de subventionnement. Les cantons ont une compétence d'exécution et, selon les cas, la possibilité d'adopter des dispositions d'application qui requièrent l'intervention des

¹ Nous remercions Martin Benninghoff, Anne-Béatrice Bullinger, Thierry Durand et Pierre Gentile de leur précieuse collaboration. Nous remercions également les deux évaluateurs anonymes pour leurs commentaires.

communes.² Fruit de décisions ponctuelles ou de rapports de force, cette organisation crée une interdépendance financière et un enchevêtrement institutionnel très prononcés entre les trois échelons du système fédéral.

Le débat sur l'enchevêtrement financier et administratif du système fédéraliste et la nécessaire réorganisation des rapports entre collectivités publiques a été relancé à plusieurs reprises sans jamais véritablement aboutir. Il est alimenté ces dernières années par la crise économique et la généralisation des déficits publics qui touchent les trois niveaux politiques. Les comptes financiers des trois échelons sont passés d'un excédent de 454 millions de francs en 1989 à un déficit supérieur à 16 milliards de francs en 1993 (Administration fédérale des finances 1995). L'évolution de la dette publique cumulée indique une tendance similaire, puisqu'elle passe de 100 mia en 1990 à près de 180 mia en 1995. Rapportée au PIB, la dette passe de 32 % en 1990 à environ 49 % à la fin de 1995. L'évolution de la dette est toutefois nettement plus marquée du côté de la Confédération et des cantons que du côté des communes. Dans ce contexte, chaque échelon étatique essaye de transférer des charges aux autres tout en essayant de préserver ses prérogatives décisionnelles. Les débats sur la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons en sont le reflet. Une vingtaine d'années de travaux préparatoires dès 1971 basés sur une approche juridique a cependant abouti à peu de résultats; ce qui amène Klöti et Nüssli (1984: 21) à écrire "Fast alles bleibt so, wie es war". Le Conseil fédéral a remis la question à l'ordre du jour en lançant un projet de nouvelle péréquation financière. Ce projet institué sous la pression budgétaire relève essentiellement d'une approche économique (Département fédéral des finances et Conférence des directeurs cantonaux des finances 1996).

Une analyse de la répartition actuelle des tâches entre cantons et communes montre également un enchevêtrement financier et administratif. Là aussi, les cercles des décideurs, des payeurs et des bénéficiaires des prestations publiques ne coïncident souvent pas. Toutefois peu de travaux ont été menés à ce jour sur le thème de la répartition des tâches entre cantons et communes.³

Cet article propose un modèle explicatif de la dynamique de réforme de la répartition des tâches. Ce modèle est fondé sur l'association de deux théories du fédéralisme: la théorie fonctionnelle et la théorie législative. Le modèle est ensuite examiné à la lumière des tentatives de réformes conduites dans trois cantons: Fribourg, Genève et Jura. Deux éléments peuvent faire

² Six domaines sont du ressort principal de la Confédération: la défense nationale, l'énergie atomique, la diplomatie, les douanes, les postes, téléphones et télégraphes et les chemins de fer fédéraux.

³ Relevons les travaux de Bernard Dafflon et de Charles Ducrot, consacrés à la répartition des tâches canton-communes dans le canton de Fribourg.

l'objet d'une nouvelle répartition des tâches: (a) la compétence de décider qu'une tâche doit être réalisée, (b) la responsabilité de réaliser et de financer cette tâche. Nous considérerons que la réforme est un succès lorsqu'elle conduit à faire coïncider compétence décisionnelle et responsabilité de la réalisation et du financement de la tâche.⁴

Répartition des tâches entre cantons et communes

Du point de vue de la théorie fonctionnelle

La théorie du fédéralisme imaginée par des économistes comme Tiebout (1961) ou Buchanan (1965) met l'accent sur l'efficacité fonctionnelle. Chaque niveau et chaque entité politique devraient limiter leur sphère d'activité aux domaines dans lesquels leurs aptitudes sont les plus grandes.

Outre un rôle de stabilisation macro-économique, les collectivités publiques assument essentiellement des tâches de redistribution des ressources et d'allocation des services publics. Les tâches de redistribution visent à réduire les déséquilibres socio-économiques. Les tâches d'allocation ont pour but de répondre à la demande de la population pour des prestations déterminées. Par conséquent, les tâches devraient être réparties entre niveaux de gouvernement en fonction de la capacité des uns et des autres à être efficaces. C'est pourquoi on tend à attribuer la responsabilité de la redistribution à l'Etat central, tandis que les niveaux inférieurs s'occuperaient des tâches allocatives. Si l'on peut hésiter à prétendre que les cantons doivent se consacrer essentiellement à ces dernières, il n'en va pas de même des communes. En effet, elles forment le dernier échelon politique, celui qui se trouve le plus proche du citoyen-décideur et du marché. Par conséquent elles sont le mieux placées pour élaborer, proposer et administrer des programmes allocatifs.

Attribuer les tâches d'allocation aux communes présente plusieurs avantages (Dafflon 1996: 9-10). D'une part, les préférences locales et leur diversité peuvent être mieux intégrées à la décision, parallèlement cette information peut être obtenue à moindre coût. D'autre part, une concurrence basée sur une comparaison de l'offre de services publics et de leur prix (en terme de pression fiscale notamment) intervient entre communes; un citoyen ou une entreprise insatisfait peut manifester son mécontentement en déménageant: c'est le vote par les pieds. L'*efficacité allocative* s'en trouve ainsi améliorée: l'offre de prestations correspond mieux à la demande des citoyens.

⁴ Nous parlerons souvent de répartition des *compétences* pour répartition des *compétences décisionnelles*.

Toutefois des garde-fous devraient être instaurés pour qu'une "atomisation" de l'offre de services publics n'en réduise pas l'efficacité. Cette menace apparaît lorsque surviennent des effets de débordement (le cercle des utilisateurs dépasse celui des payeurs; il y a donc des passagers clandestins), lorsque des rendements d'échelle croissants ne peuvent pas être exploités en raison d'un bassin de demande trop exigü. Les effets de débordement provoquent une perte d'efficacité allocative, puisque ce ne sont plus seulement ceux qui payent qui bénéficient des prestations et que, partant, les passagers clandestins ne peuvent se prononcer sur la qualité du service. Renoncer à réaliser des économies d'échelle entraîne des surcoûts et ainsi une perte d'efficacité dans la production des prestations (ou perte d'*efficacité productive*).

Du point de vue de la théorie législative

A la théorie fonctionnelle, il faut ajouter une seconde approche du fédéralisme. Cette théorie, que l'on qualifie de théorie législative, n'a pas comme la précédente un caractère normatif (Peterson 1995). Selon elle, un système fédéraliste est conçu en fonction des besoins électoraux du législateur (Gramlich 1977).⁵ A chaque niveau de gouvernement, ce dernier cherche à faire bénéficier son électorat d'un maximum de prérogatives en matière de fourniture de services publics. Parallèlement, il cherche à évacuer le fardeau du financement vers un autre niveau institutionnel ou vers une autre entité du même niveau institutionnel. On assiste alors à un transfert de charges.

L'idée de base est donc que le but principal de l'élu politique est d'assurer sa réélection. Cela implique qu'il s'appropriera la responsabilité des succès et rejettera celle des échecs. "It's ambition that gets you [to congress]. It's paranoia that keeps you here".⁶ En outre cette théorie suppose que le citoyen ressent clairement les coûts et les bénéfices à caractère local. Par contre, les coûts et les bénéfices plus dispersés spatialement ne préoccupent pas ou peu l'électeur.

Ces éléments suscitent des attitudes calculatrices lorsqu'il s'agit de discuter de la répartition des compétences et des tâches entre deux niveaux institutionnels distincts. Ceci est particulièrement valable pour les élus locaux. Leurs attitudes dans la négociation avec l'échelon supérieur peuvent être dictées par les ressources dont ils disposent et par leur crainte de perdre des acquis, paramètres qui auront une influence sur leur volonté d'aboutir à une réforme.

⁵ On pourrait dès lors parler de modèle *électorale* ou de modèle *prosélytiste*, nonobstant la connotation péjorative de ces deux épithètes.

⁶ Propos du député au congrès Mike Synar (Okl.), rapportés par Henning (1992: 7).

Les ressources des acteurs

Les ressources des élus ne se limitent pas aux seules ressources financières cantonales ou communales. Elles comprennent également la capacité administrative (ressources humaines et infrastructurelles) ainsi que les réseaux de relations sur lesquels les acteurs peuvent s'appuyer pour mener à bien leurs négociations et assumer d'éventuelles tâches et charges nouvelles, qui pourraient leur être confiées.

La crainte de perdre les acquis

Si les acteurs cantonaux ou communaux perçoivent les réformes comme une menace pour leur marge de manoeuvre (autonomie) décisionnelle ou financière, ils n'auront aucune volonté à ce que des réformes voient le jour. Dès lors, ils mettront tout en oeuvre pour que les résultats soient les plus insignifiants possible.

La volonté de réforme

La volonté de réformer le fédéralisme représente la condition essentielle à toute entrée en négociation sur une nouvelle répartition des tâches. Il n'y aura pas de réelles réformes sans que cantons et communes aient un intérêt (commun) à ce qu'elles se produisent. Plus la volonté est grande, plus le projet de réforme a des chances d'aboutir et plus la réforme pourra être ambitieuse. Cette volonté n'implique cependant pas nécessairement que les acteurs aient des intérêts convergents.

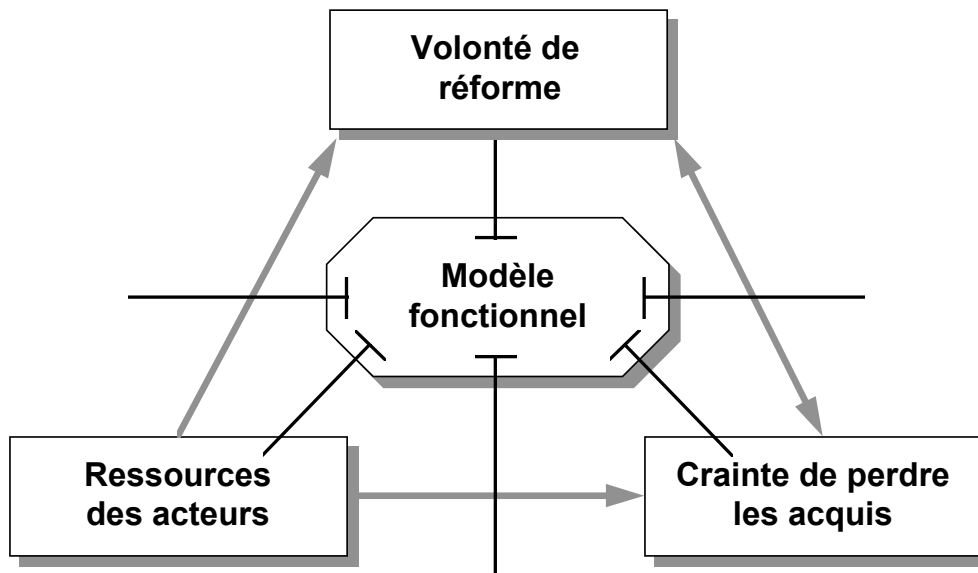
Ces différents éléments interagissent évidemment: la volonté d'un acteur d'aboutir à une réforme, qui peut être favorable à ses desseins politiques, est d'autant plus affirmée que ses ressources sont importantes; des ressources importantes, par la marge de manoeuvre qu'elles confèrent à l'acteur, contribuent à réduire ses craintes de perdre les acquis; si la volonté de réforme est forte, les craintes pourront plus facilement être surmontées; parallèlement plus faibles seront les craintes, plus grande sera la volonté d'entreprendre des réformes.

Intégration des deux approches

La théorie fonctionnelle et la théorie législative ne reposent pas sur les mêmes rationalités. La première – normative – vise à instituer un modèle fédéraliste qui garantirait l'efficacité productive et allocative de la fourniture des services publics tout en favorisant une redistribution des ressources réduisant ainsi les inégalités entre entités de même niveau. La théorie législative a un caractère plus positif. Elle cherche à expliquer les attitudes des acteurs par rapport à leur électorat, mais aussi par rapport au fédéralisme existant.

Il nous semble toutefois que ces deux rationalités ne s'excluent pas mutuellement. En effet la rationalité fonctionnelle définit un modèle fédéraliste

Figure 1: Le modèle fonctionnel est pris en étau par le modèle législatif



optimal. Mais cette rationalité est tantôt freinée, tantôt dynamisée par la rationalité législative. En ce sens, la rationalité législative conditionne l'échec ou le succès de la mise en oeuvre du modèle fonctionnel dans le cadre de la réforme. L'application du modèle fonctionnel est subordonnée à la rationalité des acteurs. Les facteurs que nous avons mentionnés – ressources à disposition, crainte de perdre des acquis, volonté d'aboutir à une réforme – fonctionnent comme un étau qui enserre le modèle fonctionnel et en limite la mise en oeuvre (figure 1). La portée du modèle est restreinte par les stratégies des acteurs. Cela a pour conséquence que ni l'efficacité productive, ni l'efficacité allocative ne peuvent être (pleinement) atteintes.

Contexte general du point de vue institutionnel

“La commune politique est une collectivité de droit public cantonal, exerçant de manière autonome des attributions générales sur un territoire déterminé et la population qui s'y trouve” (Moor 1992: 157). La commune est une collectivité publique qui revêt le caractère d'un “simple instrument de déconcentration” (Mahon 1985: 203) lorsqu'elle exécute des tâches qui lui

sont déléguées par des instances supérieures. Dans ce cas, elle dispose d'une certaine autonomie dans l'application des législations fédérales ou cantonales si celles-ci lui laissent une marge d'appréciation dans la mise en oeuvre (Moor 1992: 159). La commune est une organisation politiquement décentralisée lorsqu'en vertu de ses compétences générales résiduelles, elle édicte des normes générales et abstraites; dans ce contexte, elle est autonome. Cette autonomie varie d'un canton à l'autre. Parmi l'ensemble des domaines dans lesquels les communes peuvent intervenir,⁷ il en est quatre pour lesquels la compétence décisionnelle communale a de façon générale un caractère d'exclusivité: le sport, la culture, la gestion du patrimoine communal et la gestion du personnel.

Contexte socio-économique particulier aux cantons étudiés

L'analyse est menée à partir de l'expérience de trois cantons: Fribourg, Genève et Jura.⁸ Ces trois cantons ont été choisis pour leurs disparités socio-économiques. Ils ont aussi été retenus en tenant compte de leur différence de "tissu communal": nombre de communes, taille, ressources, autonomie. Le fait que les tentatives de réforme aient eu des issues contrastées a également motivé ce choix.

Jugé d'après des critères de richesse et de densité de population, le canton de Fribourg se situe légèrement au-dessous de la moyenne nationale. Près de la moitié de la main-d'oeuvre travaille dans le secteur tertiaire; le secteur primaire emploie une part plus importante de la main d'oeuvre que la moyenne nationale. Genève est sans conteste un canton riche, avec une forte densité de population. L'emploi se concentre principalement dans le secteur tertiaire, le secteur primaire étant marginal. Jura est un canton "pauvre", avec une faible densité de population. Près de la moitié des emplois sont dans le secteur secondaire et le secteur primaire est aussi plus important proportionnellement à la moyenne suisse.

Fribourg compte 260 communes, Genève 45 et le Jura 82. Les tableaux 1 et 2 présentent la taille de la population de ces communes par canton ainsi que quelques données sur les finances publiques.

⁷ En règle générale, les communes assument les tâches suivantes: organisation interne (constitution des autorités, personnel), administration du patrimoine communal, finances (fiscalité locale), octroi du droit de cité communal, instruction primaire et secondaire, police locale, prévoyance sociale, aménagement local du territoire, travaux d'équipements, épuration des eaux usées, élimination des déchets, distribution d'eau et d'énergie, activités sportives et culturelles (Meylan 1987: 2).

⁸ Les données de base permettant la description des cas ont été récoltées pour les périodes suivantes: Fribourg 1980-94; Genève 1983-95; Jura 1990-94.

Tableau 1: Répartition des communes par taille (nombre d'habitants), en 1990

	<i>moins de 99</i>	<i>100- 199</i>	<i>200- 499</i>	<i>500- 999</i>	<i>1'000- 1'999</i>	<i>2'000- 4'999</i>	<i>5'000- 9'999</i>	<i>10'000 et plus</i>	<i>Total</i>
Fribourg ⁹	25	43	104	46	25	12	4	1	260
Genève	0	0	4	10	10	8	6	7	45
Jura	9	13	29	15	9	5	1	1	82

Source: Annuaires statistiques cantonaux.

Genève est un canton fortement centralisé pour des raisons historiques et d'exiguïté du territoire. Les communes n'y assument que près de 19 % des charges agrégées canton-communes, alors que les communes fribourgeoises en assument plus de 41 % et les communes jurassiennes plus de 42 %.

Tableau 2: Déficit, endettement et charges des communes, en 1992

	<i>Déficit financier des communes (Fr./habitant)</i>	<i>Dette brute des communes (Fr./habitant)</i>	<i>Part des charges des communes dans le total des charges du canton et des communes (en %)</i>
Fribourg	-266	2751	41
Genève	-70	4'959	19
Jura	-399	4'426	42

Sources: Administration fédérale des finances (1995). *Finances publiques en Suisse 1992*. Berne: Annuaires statistiques cantonaux.

Ingrédients des tentatives de réforme

Les moteurs du débat au niveau cantonal

Ce sont principalement des postulats et des motions parlementaires qui ont provoqué le débat dans les cantons de Fribourg (6 motions, postulats ou questions écrites ont été déposés au Grand Conseil fribourgeois entre 1980 et 1994) et de Genève (motion M 263 proposée en décembre 1983 au Grand Conseil) alors que dans le canton du Jura, c'est le gouvernement cantonal qui a donné l'impulsion (Etat de Fribourg 1995: 4; Mémorial du Grand Conseil genevois 1983: 5216 SS.; République et Canton du Jura 1994: 1). L'enchevêtrement des charges et des compétences ainsi que la crise des fi-

⁹ En 1996, le canton de Fribourg compte 250 communes, suite à 7 fusions de communes qui ont eu lieu entre 1991 et 1996. Actuellement plusieurs fusions sont à l'étude.

nances publiques sont les deux arguments principaux qui sous-tendent les propositions de remise en cause de la répartition des tâches.

Tous les débats parlementaires soulignent la nécessité de rationaliser les interventions des collectivités publiques, de les rendre plus transparentes et d'assurer entre elles de meilleures coordinations. Les parlementaires des trois cantons insistent de même sur la nécessité de faire coïncider le cercle des décideurs avec celui des payeurs.

Les acteurs de la réforme

A Fribourg, le Gouvernement cantonal met en place une commission d'étude dirigée par un membre de l'exécutif fribourgeois. Elle est composée de sept hauts fonctionnaires cantonaux, de deux représentants de l'Association des communes fribourgeoises et d'un délégué de la Conférence des préfets.¹⁰ Les réunions du groupe sont principalement consacrées à la discussion des critères qui devraient présider une nouvelle répartition des tâches. Ces critères sont proposés par l'administration cantonale. Tous les travaux d'analyse sont réalisés par les services cantonaux concernés par les domaines traités.

Il faut noter un déséquilibre entre le nombre de représentants communaux et cantonaux dans la commission. Durant et à l'issue des travaux la commission d'études a procédé à des consultations auprès des communes et des préfets. L'Association des communes est peu structurée et les communes sont peu informées, donc mal préparées pour prendre position au moment des consultations. Il ressort cependant des prises de positions une crainte des communes de perdre leurs acquis et de devoir assumer de nouvelles charges. Par contre, il y a convergence entre canton et communes pour que d'un point de vue comptable l'opération soit blanche soit qu'après la répartition, les charges à assumer de part et d'autre ne soient pas plus élevées qu'avant l'exercice. Deux commissions ont siégé en parallèle à Fribourg: l'une sur la répartition des tâches, l'autre sur la création de nouvelles structures de collaboration intercommunale. Jamais les deux commissions n'ont travaillé ensemble pour imaginer quelle structure serait plus adéquate pour gérer telle ou telle tâche ou permettre aux communes d'assumer d'éventuelles nouvelles tâches.

A Genève, dans le cadre du plan de redressement des finances cantonales lancé en 1994, le gouvernement a réalisé de manière unilatérale des transferts de charges ponctuels par le biais de suppressions de ressources prove-

¹⁰ Dont un ne participera finalement pas aux réunions pour des raisons de santé!

nant de l'Etat.¹¹ L'Association des communes genevoises (ACG) a alors fortement réagi à cette procédure cantonale et demandé que chaque dossier soit à l'avenir négocié avec les communes. L'ACG regroupe les 45 communes genevoises, elle est dotée depuis onze ans d'un secrétariat comprenant quatre professionnels dirigés par un secrétaire général. Son but premier est de "défendre, promouvoir et représenter les intérêts communs de ses membres face aux autres pouvoirs publics et organismes privés".¹²

Dans le cadre du projet de nouvelle répartition des tâches, un groupe de travail a été mis en place. Il est composé de quatre membres de l'ACG, de quatre membres du Département de l'intérieur, de l'environnement et des affaires régionales (DIEAR), et de deux représentants de la Ville de Genève. D'autres acteurs concernés sont auditionnés selon les dossiers traités. Un groupe ad hoc formé d'un représentant du DIEAR, de l'ACG et de la ville de Genève est chargé de préparer les rapports qui serviront de base de discussion au groupe de travail. Ce dernier fait ensuite des propositions qui seront soumises à l'assemblée des communes genevoises avant d'être présentées au Grand Conseil genevois. Le dernier rapport intermédiaire a été publié en janvier 1995. On notera que la participation active et volontariste de l'ACG dans ses relations avec le canton lui a permis d'être partie prenante à la négociation et non d'être simplement consultée. Son principal objectif dans la négociation est d'obtenir, s'il y a transfert de charges, des transferts de compétences.

Dans le Jura, le groupe de travail comprend six représentants de l'Association des Maires, six hauts fonctionnaires cantonaux et un membre de l'exécutif cantonal. Divisés, les représentants communaux ont de la peine à défendre des intérêts communs et à ne pas se laisser guider par les représentants cantonaux qui préparent l'ensemble des dossiers et mènent les débats. De plus, face aux structures administratives communales particulièrement faibles, l'autorité cantonale tente de centraliser entre ses mains plusieurs compétences, sans rechercher à renforcer les structures communales. La résistance de communes craignant de perdre leur autonomie et la précarité des finances publiques locales ne permettent pas au canton de réaliser pleinement ses objectifs. Il existe cependant un point de convergence entre canton et communes: tous souhaitent une opération blanche du point de vue financier.

¹¹ Suppression de la rétrocession sur les recettes provenant des amendes d'ordre, suppression des subventions cantonales pour la construction d'abris de protection civile, suppression des subventions cantonales pour l'entretien des bâtiments scolaires et des routes, suppression de la subvention cantonale pour les immeubles d'encadrement médico-social.

¹² Art.5 des statuts de l'ACG.

Les critères retenus pour une nouvelle répartition

Les groupes de travail ont cherché à donner une assise rationnelle à leur approche de la répartition des tâches et des compétences. Pour y parvenir, ils ont souhaité recourir à des critères qui recueillent l'assentiment des divers acteurs. De nombreux critères ont été avancés. Citons la qualité des prestations, les économies d'échelle, l'adéquation des infrastructures aux besoins, l'autonomie communale, la subsidiarité, la capacité financière et la responsabilité budgétaire. Si tous ces critères sont débattus au cours des négociations, seules la subsidiarité et la capacité financière associées à la responsabilité budgétaire sont finalement retenus. Notons que le critère de neutralité des coûts est une condition-cadre pour Fribourg et Jura tandis que Genève ne le retient pas.

La subsidiarité

Traditionnellement ce principe veut que les collectivités locales soient compétentes en premier lieu. L'entité supérieure devient compétente si l'entité intérieure ne peut exercer une compétence convenablement et si l'exercice du niveau supérieur paraît nécessaire (Prokop 1992: 92).

Les trois cantons ont donné à ce principe une interprétation plus lapidaire: Toute tâche doit être attribuée à la collectivité qui est la mieux qualifiée pour l'accomplir.

La capacité financière et la responsabilité budgétaire

Ces deux critères, réunis pour n'en former qu'un, impliquent que du point de vue financier, la collectivité qui décide une tâche devra aussi en assumer le financement et avoir la maîtrise de sa réalisation. Ceci afin de respecter le principe de connexité qui prévoit "une relation nécessaire (...) entre les attributions d'une collectivité et les charges consécutives (...) et que chaque titulaire d'autonomie dans l'ordre fédéral supporte uniquement les charges qu'entraînent ses propres décisions" (Anastopoulos 1979: 25).¹³ L'application de ce critère devrait ainsi permettre de faire coïncider de la manière la plus exacte possible les trois cercles que forment les décideurs, les bénéficiaires et les payeurs.

La neutralité des coûts:

Seuls deux cantons retiennent ce critère: Fribourg et Jura. Il vise à assurer qu'après l'exercice de répartition, les charges assumées de part et d'autre ne soient pas plus élevées qu'avant l'exercice. Ceci implique que les transferts

¹³ Nous avons introduit cette citation afin d'apporter un éclairage supplémentaire. Toutefois, les acteurs ne l'ont pas utilisée dans le cadre de négociation. Voir notamment Etat de Fribourg (1995: 8).

de charges du canton vers les communes doivent être compensés par des transferts en sens inverse pour un montant équivalent.

Résultats des travaux sur la nouvelle répartition

A Fribourg, la plupart des modifications ne concernent que des répartitions de charges (administratives ou financières) sans réel transfert de compétences. Seuls deux domaines ont fait l'objet d'une redistribution effective de compétences entre le canton et les communes. Il s'agit premièrement de la rétribution des proches aidant au maintien à domicile des personnes âgées, qui deviendra une compétence communale. Deuxièmement, selon un nouveau principe de définition du réseau routier, le canton sera compétent s'agissant des routes reliant les pôles économiques culturels ou touristiques; les communes le seront pour des routes de moindre importance. Ce premier train de mesures a été accepté par le Parlement fribourgeois au début 1996.

Dans le Jura, les transferts de charges sont rendus difficiles par la situation précaire des finances cantonales et communales.¹⁴ Néanmoins, les politiques sociale et scolaire sont, selon le Gouvernement, des domaines “où il existe un clivage important entre le degré de la participation financière et l'ampleur de la responsabilité et/ou de l'intérêt quant à l'exécution de la tâche financée” (République et Canton du Jura 1994: 11). Pour l'enseignement obligatoire, le taux de dépenses à la charge des communes a augmenté. Afin de compenser cette charge, le canton reprend les charges liées entre autres au secteur de la formation professionnelle. Ce train de mesures a été accepté par le Parlement jurassien en 1994 et est entré en vigueur en janvier 1995. Une nouvelle motion qui invite le Gouvernement à constituer un groupe de travail, qui devra redéfinir la répartition des tâches et des charges entre l'Etat et les communes, a été déposée au Parlement. Cette nouvelle impulsion parlementaire montre que le rapport du Gouvernement sur la nouvelle répartition des tâches n'est pas considéré comme satisfaisant. Comme la négociation dossier par dossier entre le canton et les communes a amené l'ACG à reprendre certaines tâches cantonales en créant, au nom des communes qui le souhaitent, des groupements intercommunaux qui les gèrent. Les transferts de charges acceptés en échange de transferts de compétences décisionnelles sont les suivants: la gestion des déchets carnés;¹⁵

¹⁴ Malgré un indice d'effort fiscal le plus élevé de Suisse, le canton et les communes souffrent d'un déficit du compte de fonctionnement de près de 49 millions de francs pour une population résidente de plus de 68'000 personnes (1993). Pour arriver à un équilibre du compte de fonctionnement, il faudrait doubler le rendement fiscal!

¹⁵ Groupement intercommunal des déchets carnés (CIDEC), statuts du 29 septembre 1990.

- les activités parascolaires,¹⁶ financées exclusivement par le canton jusqu'en 1997;¹⁷
- les activités de protection civile.¹⁸

De plus, un rapport intermédiaire propose un inventaire par domaines des possibilités d'une nouvelle répartition des charges et des compétences.¹⁹ Il concerne pour l'essentiel l'octroi de nouvelles compétences aux communes dans les domaines de l'aménagement du territoire, de la circulation, de la sécurité publique, de la taxe d'équipement communale, de l'empiétement sur le domaine public. Cette liste n'est ni exhaustive, ni plus détaillée puisqu'il s'agit uniquement d'un projet, actuellement encore en discussion. Les premiers résultats à Genève sont concluants. Certaines petites communes commencent cependant à se demander si à l'avenir elles n'auront pas à défendre leur autonomie face à une ACG puissante. Pourtant, que cette association soit ou non trop forte, les communes genevoises ont actuellement, grâce à elle, un pouvoir d'influence que les communes des autres cantons n'ont pas.

Analyse de l'influence des éléments du modèle législatif

Les travaux sur la répartition des tâches et des compétences ont abouti à Fribourg et dans le Jura à des résultats limités. A Genève, les résultats sont plus significatifs. Les variables énoncées à l'intérieur du modèle législatif comme étant capables d'expliquer le comportement des élus au cours de la négociation nous semblent à même d'expliquer cette différence.

Les ressources des acteurs

La marge de manoeuvre financière des communes fribourgeoises et jurassiennes est bien moins importante que celle des communes genevoises. Un tissu économique plus prospère à Genève explique en partie cet état de fait. De plus, à Genève, la part des charges communales dans le total des charges Etat-communes est plus faible que dans les autres cantons. Les communes genevoises doivent donc faire face à moins de tâches imposées par le canton, ce qui augmente leur marge de manoeuvre financière.²⁰

¹⁶ Il s'agit de l'accueil quotidien de sept mille enfants en dehors des heures d'école.

¹⁷ Groupement intercommunal pour l'animation parascolaire (GIAP), statuts du 1er septembre 1994.

¹⁸ Il s'agit de plusieurs groupements intercommunaux dans lesquels l'ACG n'est pas impliquée.

¹⁹ Rapport intermédiaire de synthèse du Groupe de travail ad hoc chargé de l'étude de la répartition des compétences entre l'Etat de Genève et les communes, janvier 1995.

²⁰ Concernant les tâches éminemment communales que sont la culture, les loisirs et le sport, les communes genevoises ont dépensé dans ces domaines (après déduction des contributions de la Confédération et des cantons) plus de 757 francs par habitant en 1992, alors que les communes de Fribourg

A un autre niveau, la proportion de grandes communes à Genève est plus élevée qu'à Fribourg et dans le Jura. En moyenne, les communes genevoises bénéficient donc d'une plus grande capacité administrative. Finalement, seules les communes genevoises peuvent s'appuyer sur une association de communes dirigée par des professionnels. Celle-ci les représente lors des débats et est de plus, fortement intégrée dans les réseaux politiques. Ceci explique que les communes genevoises aient une emprise plus forte sur les négociations, que les communes fribourgeoises ou jurassiennes. Ces dernières ne disposent donc ni des ressources financières, ni des ressources administratives suffisantes leur permettant d'entrer en négociation en toute sérénité, à l'instar de Genève.

La crainte de perdre ses acquis

La crainte de perdre ses acquis est sous-jacente aux débats sur la répartition des tâches dans les cantons de Fribourg et du Jura. C'est au nom de cette crainte que les communes tentent de bloquer les réformes. A Genève cette crainte n'existe pas. Les communes estiment avoir au contraire tout à gagner de la nouvelle répartition. En effet, elles n'assument, rappelons-le, que 19 % des tâches contre 45 % en moyenne pour les autres cantons suisses.

La volonté (convergente) de réforme

La convergence d'intérêts entre communes est d'autant moins facile à trouver dans les cantons de Fribourg et du Jura que le nombre de communes est élevé et que les communes entrent dans le débat en "ordre dispersé", sans vision d'ensemble. S'il y a une volonté convergente dans ces deux cantons, c'est pour que les réformes n'entraînent pas de charges supplémentaires pour les communes. Cela aura pour résultat de bloquer toute tentative de réforme. A Genève, cantons et communes souhaitent de réelles réformes. Les deux échelons espèrent y gagner. Le canton pense que ses charges diminueront, tandis que les communes espèrent accroître leurs compétences.

Apparition d'une rationalité législative et altération du modèle fonctionnel

En préambule à l'analyse des tentatives de réforme du fédéralisme dans les trois cantons de Fribourg, Genève et Jura, nous indiquons que l'adoption d'un modèle fonctionnellement efficace était conditionné par une rationalité

et du Jura en consacraient respectivement 179 fr. et 94 fr.; la moyenne suisse se situant à 297 fr. (Administration fédérale des finances 1995: 99).

législative (ou électoraliste). Il est intéressant de monter en quoi l'observation de ces trois cas confirme cette subordination.

Prépondérance du modèle législatif

On constate tout d'abord que les éléments constitutifs du modèle législatif proposé – volonté de réforme, ressources à disposition, crainte de perdre les acquis – ont effectivement une influence prépondérante sur la négociation et, partant sur la décision de modifier la répartition canton-communes.

Le cas de Genève démontre que l'existence de ressources financières et administratives suffisantes tant auprès du canton qu'auprès des communes est un facteur-clé de la réforme. La capacité financière du canton lui permet de soutenir le transfert des charges par un appui financier à court terme, en sachant qu'il se libérera de ces charges à plus long terme.²¹ Par ailleurs, si les communes héritent de nouvelles tâches, elles ont les moyens financiers d'en assumer les charges. Les communes sont en outre représentées par une association de professionnels aptes à préparer les dossiers, à intervenir dans les réseaux politiques et à influencer les négociations. Structurellement elles ont la possibilité de s'appuyer sur des groupements intercommunaux placés sous la responsabilité de l'ACG. Ces groupements leur offrent l'infrastructure nécessaire pour fournir les prestations pour lesquelles elles sont dorénavant responsables. Le débat sur la répartition est perçu par les communes comme une opportunité pour renforcer leur autonomie. La crainte de perdre des acquis n'existe pas. Le partenaire communal (et intercommunal) est en effet suffisamment fort pour ne pas ressortir des négociations avec uniquement des hausses de charges. Canton et communes pour des raisons différentes, ont la volonté de voir la réforme aboutir.

A Fribourg et dans le Jura, le manque de marge de manoeuvre financière, la faiblesse – voire l'absence – de structures permettant de défendre les intérêts des communes ou de soutenir, pour le Jura, les communes dans l'accomplissement de nouvelles tâches amènent les responsables communaux à craindre toute réforme. Ils y voient uniquement la menace d'une augmentation de charges qui entraînerait une diminution de leur marge de manoeuvre. De plus, les relais politiques dont ils disposent empêcheraient le parlement cantonal d'entériner un tel transfert.²² De son côté, le canton n'a pas les moyens d'offrir un appui financier et administratif qui pourrait facili-

²¹ L'exemple des activités du parascolaire est éloquent: jusqu'en 1997, l'Etat couvre les dépenses de fonctionnement et d'investissement du GIAP; à partir de 1998, sa contribution diminuera chaque année de 5 % jusqu'à parvenir à un financement moitié par l'Etat, moitié par les communes.

²² A Fribourg, environ le quart des parlementaires cantonaux sont membres d'un exécutif communal. Dans le Jura, cette proportion est de 1/6.

ter l'acceptation d'un transfert de compétences, assorti d'un transfert de charges vers les communes.

Modèle fonctionnel revisité

Les commissions ont consacré une partie importante de leurs travaux au choix de critères d'analyse. A y regarder de plus près, on constate que les critères avancés se rapprochent largement de ceux que nous mentionnions pour le modèle fonctionnel. Les deux concepts-clés de l'efficacité dans la fourniture des services locaux – efficacité productive et efficacité allocative – apparaissent en filigrane des discussions.²³ Des éléments comme les effets de débordement, les économies d'échelle, la décentralisation décisionnelle sont mentionnés mais ne sont pas toujours repris, ni toujours interprétés de la même manière d'un canton à l'autre, d'un groupe de travail à l'autre ou même d'un individu à l'autre.

On constate alors l'influence du modèle législatif sur le modèle fonctionnel. On lit par exemple dans le rapport fribourgeois sur la répartition des tâches: "Celui qui vise plutôt un renforcement de l'autonomie communale appliquera de préférence, pour la répartition des tâches entre canton et communes, des critères de politique générale (subsidiarité, autonomie communale). Celui qui se préoccupe de l'amélioration de l'efficacité et d'une répartition judicieuse des fonctions au niveau du canton et des communes considérera que les critères technico-institutionnels doivent l'emporter" (Etat de Fribourg 1994: 16).

En définitive, on aboutit à un aménagement des critères en fonction des besoins et des intérêts en présence. Cela s'effectue soit en éludant certains, soit en limitant la portée de ceux qui sont maintenus, soit encore en renonçant à leur donner une définition précise.

Le principe de subsidiarité

Ce principe respecte le besoin de confier à la collectivité la plus décentralisée, si elle est à même de l'assumer, le soin de fournir les prestations demandées par la population. Cela permet d'accroître l'efficacité allocative. Retenu par les trois cantons, ce principe est difficile à saisir sans précision de ce que l'on entend par "collectivité la mieux qualifiée pour assumer les tâches". Comment la définir ? S'agit-il d'appréhender au mieux les besoins de la population ou d'exploiter les économies d'échelle potentielles? Suivant la définition donnée, la répartition doit être modifiée (décentralisation ou centralisation). Aucune réponse n'est apportée à ce sujet dans ces trois cantons. On ne trouve pas non plus de réelle évaluation des qualifications nécessaires pour

²³ Voir notamment Etat de Fribourg (1995: 8-9).

assumer les tâches, ce qui laisse une grande marge d'appréciation, permet différentes interprétations et offre un support idéal pour l'expression des rapports de force au risque de faire pencher la balance du côté où la volonté politique est la plus forte. Parce qu'il n'a pas été bien défini, ce critère est devenu le support sur lequel se sont cristallisées les luttes politiques, plutôt qu'une base sur laquelle se serait construit le processus de décision.

La responsabilité budgétaire et la capacité financière

Tel qu'énoncé, ce double critère amalgame deux idées. D'une part il introduit la notion d'efficacité allocative, puisqu'il mentionne la nécessité de faire coïncider le cercle des payeurs avec celui des usagers pour limiter les effets de débordement. D'autre part ce critère contient la nécessité d'assurer aux communes une égalité des chances en leur garantissant un minimum de ressources financières. Cela relève du rôle distributif que devrait jouer le canton. Ce dernier devrait donc contribuer à réduire les inégalités socio-économiques entre les communes.

Les discussions, qui entourent l'application de ce critère, montrent que seule sa dimension allocative a été considérée. Le principe de l'utilisateur-payeur a guidé l'ensemble des démarches cantonales. On reconnaît que son application entraîne des inégalités entre communes "riches" et "pauvres". Il n'en a pas fallu davantage pour figer le processus de répartition des charges et des tâches. Aussi, pour éviter les débats houleux sur la péréquation financière demandée par les communes ayant les capacités financières les plus faibles et pour éviter que les projets soient rejetés par le parlement, un consensus s'est établi dans deux cantons sur le critère-cadre de la neutralité des coûts ou opération blanche.

La neutralité des coûts

Ce critère n'a pas sa place dans le modèle fonctionnel qui ne fait pas référence à une situation existante. Il n'y a donc pas passage d'une modalité de répartition à une autre et par conséquent pas de gagnants, ni de perdants. Cette dernière remarque est toutefois atténuée par l'introduction dans le modèle d'une nécessaire redistribution des ressources entre les entités d'un même niveau. L'introduction et l'utilisation de ce critère dans la négociation a eu pour conséquence de transformer l'ensemble de l'opération de répartition des tâches en une approche comptable dont l'objectif était de ne pas modifier la répartition des ressources entre le canton et les communes.

Ce critère a pesé lourd dans les cantons de Fribourg et du Jura. La crainte de perdre les acquis d'un côté et le souci de ne pas déséquilibrer davantage les budgets de l'autre en ont fait *le* critère-clé de décision. Ce critère explique à lui seul que l'exercice de réforme ne fut qu'une opération cosmé-

tique. Par contre, le critère de neutralité des coûts ne fut pas une contrainte dominante dans les négociations genevoises. Cela résulte de la relative aisance financière des collectivités publiques de ce canton. La volonté d'aboutir en commun à une réforme a prédominé et a permis d'éviter un enlisement.

Si ces trois cas ont permis de mettre en évidence l'importance des ressources, la crainte de perdre les acquis et la volonté (convergente) de réforme, ils ont surtout permis de relativiser l'influence du modèle fonctionnel qui plutôt que de guider la réflexion et de servir de grille d'analyse a été instrumentalisé de sorte à justifier un choix politique, ou entériner un état de fait. Dans deux des trois cas il s'agissait du refus du changement.

Conclusion

Sur la base de ces résultats et en vue de prochains débats sur le sujet, nous proposons quatre préalables à tout exercice de nouvelle répartition. Premièrement, les communes doivent prendre conscience que, du point de vue de leur autonomie, elles ont beaucoup à gagner et peu à perdre dans la négociation. Nous avons constaté qu'un des principaux freins à la réforme provient de la crainte de voir l'autonomie communale se restreindre. Or, la marge de manoeuvre légale, financière et administrative des communes est faible. Les législations fédérales et cantonales sont en effet très contraignantes pour les collectivités locales. Elles ne leur laissent que peu de latitude décisionnelle. Dans le domaine financier, les collectivités locales doivent faire face à de nombreuses dépenses liées dont on estime qu'elles représentent les deux-tiers du budget communal. Cela réduit leur part de dépenses discrétionnaires à une portion congrue. Leur capacité administrative est également limitée (Geser et Ladner 1996).²⁴ Aussi, seules les communes dotées d'une administration conséquente et compétente peuvent développer et exploiter ce qui leur reste d'autonomie. Dans ce contexte, les communes devraient profiter d'un nouveau débat sur la répartition des tâches pour demander un élargissement du champ de leur autonomie décisionnelle et la possibilité de recourir à de nouvelles structures de collaboration intercommunale.

Deuxièmement, si les communes veulent se donner les moyens d'exercer leur autonomie, elles doivent se doter de structures d'intervention adaptées. Aussi, pour accroître leur capacité administrative, pour exploiter les économies d'échelle potentielles, pour éviter les effets de débordement et pour offrir des prestations de qualité, la collaboration intercommunale représente

²⁴ L'enquête de Geser et Ladner révèle que 51 % des communes de 100 à 500 habitants n'ont pas de secrétaires communaux à plein temps (plus de 45 % des communes suisses ont moins de 500 habitants).

souvent la seule stratégie possible. Sans elle, une redistribution des tâches et des charges risquerait de se solder par des inégalités de traitement entre les communes qui bénéficient d'une bonne structure d'intervention et celles qui n'en bénéficient pas. C'est pourquoi, tout débat sur la répartition des tâches devrait impliquer une réflexion sur les structures les plus adéquates permettant de les assumer. De plus, il appartient au canton à l'exemple du canton de Fribourg de donner aux communes la possibilité de recourir à de nouveaux types de collaborations tels que l'association à buts multiples ou l'opportunité de se constituer en agglomération.

Troisièmement, tout transfert de tâches engendrant un transfert de charges, la collectivité qui doit dorénavant fournir la prestation doit disposer des moyens financiers nécessaires à son financement ou recevoir une compensation pour les services qu'elle rend. Il paraît donc indispensable de vérifier l'adéquation entre le système péréquatif en vigueur et la nouvelle répartition des tâches et des charges. Cette démarche peut mettre en évidence la nécessité de réformer le système de péréquation. Cette opération s'effectue principalement par un réexamen du système de transferts financiers entre l'Etat et les communes (péréquation verticale) et entre les communes elles-mêmes (péréquation horizontale).

Finalement, une véritable gestion de projet doit être mise en place. La réforme de la répartition des tâches met en jeu un nombre considérable d'acteurs et d'intérêts particuliers. Négocier dans ce contexte pour tenter de concilier les différents points de vue est un exercice difficile. La complexité apparaît d'autant plus grande qu'en définitive il s'agit d'accroître l'efficacité avec laquelle les services publics sont fournis. C'est pourquoi toute tentative de réforme doit être abordée avec une extrême rigueur pour avoir une chance d'aboutir. Cela ne peut se faire qu'en mettant en place une véritable gestion de projet avec comme préalable une volonté claire d'aboutir à des résultats. Cette volonté doit émaner des autorités politiques tant cantonales que communales.

Pour la gestion du projet, deux instances devraient être créées, l'une regroupant des responsables politiques cantonaux et communaux et l'autre des responsables administratifs des deux niveaux. Ceci permettrait de bénéficier d'un système de relais aux deux échelons étatiques. L'objectif de la première instance serait de fixer les grandes lignes de la réforme, ses principes, le système de pondération, pour négocier et choisir entre les différentes variantes et finalement décider des réformes à effectuer. L'objectif de la seconde instance, réunie en groupes de travail thématiques, serait de préparer les dossiers servant de base aux négociations des responsables politiques. Le projet devrait se dérouler en deux phases: dans un premier temps, les principes devraient être établis et approuvés par les responsables politiques,

ensuite seulement le détail de la répartition soit ses répercussions économiques, administratives et politiques devrait être abordé sans la possibilité de remettre en cause les principes. Un accent tout particulier devrait être porté sur les structures existantes ou à créer pour assumer les prestations et assurer leur financement.

La démarche devrait être accompagnée par un médiateur. Celui-ci devrait être le garant des méthodes de travail et d'analyse, de l'avancement des travaux, du respect des règles du jeu et de l'esprit constructif des débats. Ce n'est qu'au prix de tels travaux interactifs et itératifs que chacun pourra comprendre les préoccupations des différents acteurs, qu'un partenariat pourra être instauré et que de réelles réformes pourront être envisagées.

Références bibliographiques

- ADMINISTRATION FÉDÉRALE DES FINANCES (1995). *Finances publiques en Suisse 1992*. Berne.
- ANASTOPOULOS, Jean (1979). *Les aspects financiers du fédéralisme*. Paris: Librairie générale de droit et de jurisprudence.
- ASSOCIATION DES COMMUNES GENEVOISES (1994). *Assemblée générale ordinaire du 8 octobre 1994. Rapport du Président*. Genève: ACG.
- BOILLAT, Pierre (1994). *Répartition des tâches et des charges Etat-communes*. Conférence de presse du 11 août 1994. Delémont.
- BUCHANAN, James (1965). "An Economic Theory of Clubs", *Economica* 32(125): 1-14.
- DAFFLON, Bernard (1992). "The Assignment of Functions to Decentralized Government: from Theory to Practice", in *Environment and Planning C*, London, vol. 10: 283-298
- DAFFLON, Bernard (1994). *La gestion des finances publiques locales*. Paris: Economica.
- DAFFLON, Bernard (1996). *Fédéralisme et solidarité: Etude de la péréquation en Suisse*. Fribourg: Institut du fédéralisme.
- DIRECTION DE L'INTÉRIEUR ET DE L'AGRICULTURE (1993). *Avant projet de la loi sur les agglomérations. Rapport explicatif*. Fribourg: Canton de Fribourg.
- DÉPARTEMENT DE L'INTÉRIEUR ET DE LA SANTÉ PUBLIQUE (1982). *Propositions à soumettre au Conseil d'Etat*. Lausanne: Etat de Vaud.
- DÉPARTEMENT DE L'INTÉRIEUR, DE L'AGRICULTURE ET DES AFFAIRES RÉGIONALES (1992). *Les communes genevoises 92. Situation financière des communes genevoises à fin 1991. Analyses et perspectives*. Genève: Etat de Genève.
- DÉPARTEMENT DES COMMUNES (1993). *Les critères de la répartition des tâches*. Fribourg: Canton de Fribourg.

-
- DEPARTEMENT FEDERAL DES FINANCES ET CONFERENCE DES DIRECTEURS CANTONAUX DES FINANCES (1996). *La nouvelle péréquation financière entre Confédération et cantons*. Berne et Lucerne.
- ETAT DE FRIBOURG (1994). *Rapport de la commission d'étude pour la répartition des tâches entre l'Etat et les communes*. Fribourg: Canton de Fribourg.
- ETAT DE FRIBOURG (1995). *Rapport du Conseil d'Etat au Grand Conseil relatif à la répartition des tâches entre l'Etat et les communes*. Fribourg: Canton de Fribourg.
- FREY, René et Andreas SPILLMANN (1994). "Föderalismus und Finanzausgleich, der institutionelle Aspekt", in René FREY, Andreas SPILLMANN, Bernard DAFFLON, Claude JEANRENAUD et Alfred MEIER. *La péréquation financière entre la Confédération et les cantons*. Berne: Administration fédérale des finances.
- GERMANN Raimund E. (1986). *Les relations administratives entre la Confédération et les cantons*. Cahiers de l'IDHEAP No 28. Chavannes-près-Renens: IDHEAP.
- GESER, Hans et Andreas LADNER (1996). *Les communes en transformation*. Zurich: Institut de sociologie. (A paraître).
- GRAMLICH, Edward M. (1977). "Intergovernmental Grants: A Review of the Empirical Literature", in Wallace E. OATES (ed.). *Political Economy of Fiscal Federalism*. Lexington, Mass.: Lexington Books, pp. 219-241.
- HENNING, Chuck (ed.)(1992), *The Wit and Wisdom of Politics: Expanded Edition*. Goledn, Colo.: Fulcrum
- IREC, OFAT, OFS (1988). *Le système des communes suisses. Approche typologique du modèle centre périphérie*. Berne: Office fédéral de la statistique.
- KLÖTI, Ulrich et Kurt NÜSSLI (1984). *Die Neuverteilung der Aufgaben zwischen Bund und Kantonen. Ein Reformversuch zwischen staatspolitischen Idealen und finanziellen Interessen*. Kleine Studien zur Politischen Wissenschaft Nr. 227. Zürich.
- MAHON, Pascal (1985). *La décentralisation administrative*. Genève: Librairie Droz.
- MÉMORIAL DU GRAND CONSEIL GENEVOIS (1983). Volume IV: 5216-5220
- MEYLAN, Jean (1987). *Les communes suisses. Aspects institutionnels. Caractéristiques générales. Moyens à dispositions*. Lausanne.
- MILLION-DELSOL, Chantal (1992). *L'Etat subsidiaire*. Paris: PUF.
- MOOR, Pierre (1992). *Droit administratif. L'organisation des activités administratives. Les biens de l'Etat*. Vol. III. Berne: Staempfli & Cie SA.
- PETERSON, Paul E. (1985). *The Price of Federalism*. Washington D.C.: The Brookings Institution.
- PROKOP, Eunike (1992). "La subsidiarité suisse face à la subsidiarité communautaire. Une analyse juridique", in Coll. *La Suisse en Europe. Une réflexion pluridisciplinaire*. Genève: Institut universitaire d'études européennes, pp. 87-138.
- RÉPUBLIQUE ET CANTON DU JURA (1994). *Message du Gouvernement au Parlement au sujet de la répartition des tâches et des charges entre l'Etat et les communes*. Delémont: Etat du Jura.
- TIEBOUT, Charles M. (1961). "An Economic Theory of Decentralization", in *Public Finance: Needs, Sources and Utilization*. National Bureau of Economic Research. Princeton N.J.: University Press.
-

Die Aufgabenverteilung zwischen Kantonen und Gemeinden oder die verpasste Gelegenheit für Reformen

In den letzten Jahrzehnten wurde die Organisation der Aufgaben- und Kompetenzverteilung zwischen den verschiedenen institutionellen Ebenen heftig diskutiert. Die Erwartungen, die an die Reform des Föderalismus gestellt werden, werden durch die gegenwärtige Krise der öffentlichen Finanzen verstärkt. Jede Ebene versucht, die Last der öffentlichen Dienste anderen zuzuschieben und dennoch die Entscheidungskompetenz zu behalten. Die Beziehungen zwischen Kantonen und Gemeinden sind durch legislative, finanzielle und administrative Verflechtungen charakterisiert. Dieser Artikel schlägt ein Erklärungsmodell der Reformdynamik der Aufgaben- und Kompetenzverteilung vor. Das Modell wird anschliessend mit den Versuchen in den Kantonen Freiburg, Genf und Jura verglichen. Die Autoren stellen fest, dass wichtige Unterschiede in der Tragweite der Reformen auf den Umfang der Ressourcen der Gemeinden, ihre Angst etwas von ihrem Besitzstand zu verlieren und ihren Reformwillen zurückzuführen sind. Die Autoren unterbreiten einige Lehren für zukünftige Reformversuche.

The Distribution of Tasks Between Cantons and Communes, or the Failure of Reforms

The distribution of tasks and responsibilities over different institutional levels has been the object of heated debates in past decades. Today, the financial crisis adds further urgency to the need for reform of the federalist system. In the present system, each institutional echelon delegates the provision of public services to other levels while maintaining all of its decisional capacities. Furthermore, canton to commune relations overlap into the legislative, administrative and financial spheres. This article presents a model to explain reforms of the distribution of tasks and responsibilities. The model is subsequently tested against three cases: the cantons of Fribourg, Geneva and the Jura. The authors conclude that the reforms obtained different results in the three cases depending on three factors: the resource-base of communes, the cantons' fear of losing decisional capacities, and whether cantons are inclined to reform the system. The authors highlight lessons to be gained in view of future reforms.

Katia HORBER-PAPAZIAN, Diplômée de l'IDHEAP, Professeur, Institut de Hautes Etudes en Administration Publique (IDHEAP), Route de la Maladière 21, CH-1022 Chavannes-près-Renens; E-mail: khorber@idheap.unil.ch.

Nils C. SOGUEL, Docteur en sciences économiques, Professeur, Institut de Hautes Etudes en Administration Publique (IDHEAP), Route de la Maladière 21, CH-1022 Chavannes-près-Renens; E-mail: nso-guel@idheap.unil.ch.

Paper submitted 15 March 1996; accepted for publication 25 June 1996.

