

Les chantiers du fédéralisme suisse : gouvernance renouvelée et réformes engagées

Par **Bernard Dafflon**, professeur, département d'économie politique, Université de Fribourg • bernard.dafflon@unifr.ch

Durant ces deux dernières décennies, le fédéralisme suisse a été directement remis en question par la globalisation et l'intensification de la concurrence ; il en a souffert, mais en même temps, il a cherché de nouvelles stratégies et de nouvelles formes d'organisation pour y faire face. La première Constitution de l'État fédéral de 1848 était fondée sur les principes de solidarité, d'entraide et de collaboration. Compte tenu des particularités topographiques du pays, couché entre le Jura et l'arc alpin, l'objectif était le développement régional harmonieux des cantons. Les grandes régies fédérales, les chemins de fer fédéraux, la poste et les télécommunications et l'approvisionnement en énergie concourraient à cet objectif. En 1959, l'introduction d'une péréquation entre les cantons s'inscrit dans la droite ligne de cette solidarité ; mais c'était aussi un constat sur l'émergence de fortes disparités régionales et la difficulté à maintenir l'équilibre régional. Plus de 150 ans ont passé ; durant cette longue période, le fédéralisme coopératif a largement évolué, s'est développé, s'est enrichi. Mais, comme dans tous les autres pays européens, fédérés ou centralisés, les premières difficultés ont surgi avec la fin des « Trente glorieuses » vers le milieu des années 1980.

L'organisation fédérale suisse, quasi immuable dans ses fondements et ses institutions, a fait son *aggiornamento*, sans trop de bruit ni effet de manche, à son habitude : avec ténacité, pas à pas, non sans succès. Tout n'est pas parfait, tant s'en faut ; des réformes engagées restent encore à mûrir dans le détail de leurs applications. Citons d'ores et déjà

quelques grandes étapes récentes, que nous avons sélectionnées parmi d'autres possibles et qui serviront de fil rouge à cet article : (1) l'introduction d'un nouveau plan comptable harmonisé pour les collectivités publiques, en 1981, a eu des conséquences qui vont bien au-delà de la dimension technique d'un tel instrument ; (2) la nouvelle Constitution fédérale, acceptée par le peuple et une majorité des cantons en 1998, donna un nouvel élan au fédéralisme, avec deux changements indirects importants, l'un rendant possible le passage du fédéralisme coopératif vers un fédéralisme de concurrence, l'autre reconnaissant l'importance des communes urbaines dans la métropolisation des activités et de l'habitat ; (3) enfin, en 2004, le peuple et les cantons acceptaient une nouvelle péréquation et une nouvelle répartition des tâches entre les niveaux de gouvernement, réforme essentielle du fédéralisme entre la Confédération et les cantons (fédéralisme vertical) et entre les cantons eux-mêmes (fédéralisme horizontal). Ces trois étapes, 1981, 1998 et 2004 sont au cœur des thèmes que nous avons choisi pour illustrer l'exemple de la Suisse dans ce numéro de *Télescope* consacré à la gouvernance des sociétés de taille réduite.

Cet article est divisé en quatre sections. La première rappelle les données institutionnelles caractéristiques du fédéralisme en Suisse : organisation en trois ordres de gouvernement, principes de démocratie participative, droit de référendum et d'initiative. La deuxième section présente de manière succincte le plan comptable harmonisé introduit progressivement de 1981 à 1990 dans les communes et les cantons. Ce qui nous intéresse ici en premier, ce sont les conséquences – à notre sens très positives – qui en découlèrent en termes de démocratie participative. La troisième section s'interroge sur la question des structures territoriales : le paysage politique trop fractionné peine à se réformer justement parce que les résistances démocratiques sont fortes – revers de

la médaille ou sagesse populaire? La quatrième section s'arrête sur la nouvelle répartition des tâches: quelle en est la logique, quels en sont les objectifs et les difficultés de mise en œuvre.

■ LES DONNÉES INSTITUTIONNELLES

Commençons par présenter brièvement les caractéristiques du fédéralisme suisse. Cela est indispensable si l'on veut comprendre pourquoi, en Suisse, les rapports entre l'État et la société civile ne se sont que peu transformés du point de vue de la démocratie participative: cette dernière est acquise de longue date. Les transformations survenues ne sont donc pas institutionnelles, ce sont des adaptations marginales: de nouveaux instruments de gestion sont apparus et ils améliorent la transparence et l'information, ce qui a eu pour conséquence de renforcer l'engagement citoyen. Deux aspects retiennent ici notre attention, la démocratie directe et la fragmentation territoriale.

L'ancienne Constitution du 12 septembre 1848 a donné à l'État fédéral son visage actuel: abandon du système confédéral (même si le mot Confédération helvétique demeure en usage); mise en place d'une structure de gouvernement à trois niveaux: communes, cantons et Confédération; protection constitutionnelle du principe de subsidiarité et institution de la démocratie participative avec droits d'initiative et de référendum. La Confédération comptait alors 25 cantons ou demi-cantons et 3204 communes. Le nombre maximal de communes passa même à 3211 en 1860. Dès 1978, la Confédération compte un canton de plus, le Jura, détaché de Berne. Le nombre de communes a continuellement baissé durant cette période, avec une forte accélération durant les cinquante dernières années: ainsi est-on passé de 3211 à 3101 (soit une baisse de 110) en un siècle (1848-1950), puis à 2763 en 2005 (une baisse de 338).

La démocratie helvétique: représentative et participative

Si, au niveau des cantons, la démocratie représentative s'est finalement imposée presque partout avec des parlements cantonaux élus au suffrage universel¹, la démocratie directe définit le système politique ordinaire de la plupart des communes. Partout, les droits d'initiative et de référendum sont les composantes incontournables et originales de la participation citoyenne.

• **L'autorité législative.** Aucun parlement cantonal n'est constitué de politiciens professionnels. Au niveau local, la démocratie participative étant acquise de longue date, l'assemblée communale, rassemblant les citoyens ayant leur domicile dans une commune, est l'autorité législative. Dans certains cantons, l'assemblée communale peut être remplacée par un parlement communal dont les membres sont élus. Notons que dans tous les cantons, les ressortissants étrangers exerceront bientôt les mêmes droits citoyens. Dans les cantons romands, l'institution d'un parlement local est obligatoire dans les cantons de Vaud, Neuchâtel et Genève, ainsi que dans huit communes du canton de Fribourg énumérées par la loi. Elle est facultative ailleurs, parfois avec un seuil minimal de population (et non pas de citoyens ou d'électeurs). Le nombre de conseillers varie d'un système à l'autre. Le tableau 1 donne un aperçu de la situation dans les trois cantons romands entièrement francophones (Genève, Neuchâtel et Vaud), ainsi que dans ceux de Berne, Fribourg, du Valais (bilingues: allemand et français), du Tessin (italophone) et des Grisons (trilingue: romanche, allemand et italien).

¹ La *Landsgemeinde* (littéralement « l'assemblée du pays »), c'est-à-dire l'assemblée des citoyens réunis pour discuter directement des affaires du canton, n'existe plus que dans les cantons d'Appenzell Rhodes-Intérieures et de Glaris. Elle a été abolie dans les derniers autres cantons à *Landsgemeinde* en 1996 (Nidwald), 1997 (Appenzell Rhodes Extérieures) et 1998 (Obwald) pour des raisons pratiques d'organisation. Il devenait impossible de réunir en un seul lieu les citoyens cantonaux, de leur laisser le temps de parole s'ils souhaitaient le prendre et de contrôler les votes sinon par des systèmes compliqués impliquant le déplacement des votants sur le lieu des débats.

TABLEAU 1 : RÉGIME PARLEMENTAIRE LOCAL DES CANTONS LATINS ET BILINGUES

CANTON	LÉGISLATIF		EXÉCUTIF
	PARLEMENT LOCAL	NOMBRE DE MEMBRES	NOMBRE DE MEMBRES (TOUJOURS IMPAIR)
1	2	3	4
BERNE	Facultatif	≥ 30	≥ 3
FRIBOURG	Pas en dessous de 600 habitants. Facultatif dès 600 habitants + liste obligatoire (chefs-lieux)	30 à 80	5 à 9
TESSIN	Pas en dessous de 300 habitants. Facultatif dès 300 habitants. Obligatoire dès 5 000 habitants.	15 à 60 ≥ 30	3 à 7
VAUD	Obligatoire jusqu'à 600 habitants (puis proportionnel) 10 000 habitants et plus	≤ 30 75 à 100 maximum	3 à 9
VALAIS	Pas en dessous de 700 habitants. Facultatif dès 700 habitants.	20 à 80	3 à 15
NEUCHÂTEL	Obligatoire, selon le chiffre de la population	15 à 40	3 à 7
GENÈVE	Obligatoire	9 à 80	3 à 5
JURA	Facultatif	≥ 30	≥ 3
GRISONS*	Facultatif	Selon la constitution communale	Selon la constitution communale

Sources : recherche de l'auteur, lois cantonales sur les communes, état au 1^{er} janvier 2005.

* Note : le canton des Grisons est le seul qui ne fixe pas dans la législation cantonale de règle sur la forme que doit prendre au niveau local l'exercice de la démocratie ; il appartient aux communes de décider seules et comment elles feront, mais cela doit être fixé dans un règlement sur les institutions communales pour éviter des changements intempestifs de régime au gré des humeurs politiques.

• **L'autorité exécutive.** Tous les exécutifs, communaux et cantonaux, sont de type collégial, élus au suffrage universel, au système majoritaire ou proportionnel. Le nombre de membres d'un exécutif varie d'un canton à l'autre (tableau 1, colonne 4). Il est souvent de trois dans les très petites communes, de cinq au moins dans les cantons, mais se situe généralement entre cinq à neuf membres selon le chiffre de la population. La durée des fonctions est de quatre ou cinq ans selon les cantons. En général, l'autorité exécutive désigne un président (appelé aussi maire ou syndic au niveau local), qui n'a pas de pouvoir supplémentaire, sinon la charge de représenter le canton ou la commune. Les exécutifs

cantonaux sont presque partout professionnalisés. Les membres des exécutifs communaux ne sont pas des professionnels, à l'exception de quelques très grandes communes.

• **La répartition des compétences.** Dans tous les cantons, l'assemblée communale détient les pouvoirs de décision sur tous les objets importants de la gestion administrative, financière et patrimoniale de la commune. Elle décide en particulier :

- le budget de fonctionnement ;
- les dépenses d'investissement ainsi que leur couverture financière ;

- les impôts, les taxes et les redevances d'utilisation (contributions causales);
- toutes les transactions concernant les immeubles communaux;
- les règlements communaux;
- l'adhésion à une association de communes (syndicat intercommunal à vocation unique ou multiple);
- les fusions de communes.

Les compétences des parlements locaux, là où ils existent, sont exactement les mêmes. Dans ce cas, les citoyens détiennent le plus souvent des droits d'initiative et de référendum sur les objets suivants:

- les dépenses d'investissement;
- les impôts, les taxes et les redevances d'utilisation;
- l'adhésion à une association de communes;
- la fusion avec une autre commune.

• **Le référendum financier.** Le droit de référendum, particulièrement financier, joue un rôle important dans les cantons. Il se fonde sur le constat que la seule volonté politique d'économiser, si elle existe, ne suffit pas pour une saine gestion des finances publiques. Le peuple souverain ne se contente pas d'élire ses représentants et de subir leurs décisions; il refuse d'abandonner sur la période de législature tout pouvoir de contrôle des décisions des élus. De ce fait, il met sous tutelle les actions du parlement en introduisant des mécanismes institutionnels contraignants et incontournables. Par le référendum financier, le corps électoral se donne la faculté d'approuver ou de rejeter les actes étatiques touchant au domaine des finances de l'État, notamment les décisions dépensières. Il s'agit de permettre aux citoyens d'ouvrir ou de fermer les cordons de la bourse et donc de décider en partie le niveau de la charge fiscale voulue. La finalité du référendum est de permettre la participation des citoyens aux décisions impliquant des dépenses importantes qui les touchent indirectement en tant que contribuables. Il vise donc à garantir une meilleure prise en compte des préfé-

rences des citoyens et une certaine responsabilité dans la prise de décisions publiques (Novaresi, 2001, p. 150-151).

Les études de politique économique portant sur les conséquences des référendums dans le cas suisse ne sont pas très nombreuses², mais elles concluent généralement dans le même sens: un accès facilité au référendum financier et une plus grande ouverture du débat démocratique (démocratie directe plutôt que parlementaire) sont des facteurs de plus grande responsabilité budgétaire, de moins de déficit et de moins d'endettement public.

EXEMPLE : CONSTITUTION DU CANTON DE FRIBOURG DU 16 MAI 2004

Art. 45 Référendum a) obligatoire

Sont soumis obligatoirement à un vote populaire:

- a) la révision partielle ou totale de la Constitution;
- b) les actes du Grand Conseil qui entraînent une dépense nette nouvelle supérieure à 1 % du total des dépenses des derniers comptes arrêtés par le Grand Conseil.

Art. 46 b) facultatif

1. 6 000 citoyennes et citoyens actifs peuvent demander un vote populaire sur:

- a) les lois;
- b) les actes du Grand Conseil qui entraînent une dépense nette nouvelle supérieure à 1 % du total des dépenses des derniers comptes arrêtés par le Grand Conseil, ou qui portent sur des crédits d'étude d'importance régionale ou cantonale.

2. Les signatures doivent être récoltées dans un délai de 90 jours.

Premières constatations à l'issue de cette brève description: les éléments constitutifs d'une démocratie participative existent de fait dans les cantons suisses depuis la fondation de l'État fédéral en 1848; l'étendue des compétences est déjà large; les mesures récentes concourant à améliorer la participation ne sont que marginales.

La (trop ?) forte fragmentation territoriale

Le découpage politique des cantons et des communes se caractérise par une très forte fragmentation

² Notons les contributions importantes de Frey (1994), Feld et Savioz (1997), Feld et Kirchgässner (1999), Novaresi (2001).

territoriale (tableau 2). Les cantons suisses sont nettement plus petits que les unités territoriales des autres pays européens : pour certains, le nombre d'habitants correspond à celui d'une grosse bourgade.

Seules la France, la Slovaquie et la République tchèque ont autant de si petites communes (Steiner, 2002, p. 176).

TABLEAU 2 : NOMBRE ET TAILLE DES COMMUNES SUISSES 2004

CANTON	NOMBRE DE COMMUNES				TAILLE DES COMMUNES 2004		
	1950	1988	2005	VARIATION 1950-2005	POPULATION RÉSIDENTE	TAILLE MOYENNE DES COMMUNES	TAILLE MÉDIANE DES COMMUNES
1	2	3	4	5=4-2	7	8	9
Zurich	171	171	171	0	1 261 810	7 379	3 210
Berne	493	412	398	-95	955 378	2 400	887
Lucerne	107	107	103	-4	354 731	3 444	1 759
Uri	20	20	20	0	35 083	1 754	845
Schwytz	30	30	30	0	135 989	4 533	2 892
Obwald	7	7	7	0	33 162	4 737	4 456
Nidwald	11	11	11	0	39 497	3 591	3 012
Glaris	29	29	27	-2	38 317	1 419	720
Zoug	11	11	11	0	105 244	9 568	8 001
Fribourg	284	259	176	-108	250 377	1 376	736
Soleure	132	130	126	-6	247 379	1 963	1 021
Bâle-Ville	3	3	3	0	186 753	62 251	20 583
Bâle-Campagne	74	73	86	12	265 305	3 085	1 253
Schaffhouse	35	34	32	-3	73 788	2 236	682
Appenzell Rh.-Ext.	20	20	20	0	52 841	2 642	1 714
Appenzell Rh.-Int.	6	6	6	0	15 029	2 505	1 951
Saint-Gall	91	90	89	-2	458 821	5 098	3 419
Grisons	221	213	208	-13	187 812	903	314
Argovie	233	232	231	-2	565 122	2 446	1 378
Thurgovie	201	179	80	-121	232 978	2 807	1 848
Tessin	257	247	204	-53	319 931	1 568	690
Vaud	388	385	381	-7	647 382	1 695	450
Valais	170	163	153	-17	287 976	1 882	793
Neuchâtel	62	62	62	0	167 910	2 708	996
Genève	45	45	45	0	427 396	9 498	2 396
Jura	-	82	83	83	69 091	832	404
TOTAL	3 101	3 021	2 763	-338	7 415 102	2 669	959

Sources : Colonnes 2 et 3 : Ladner et autres, 2000, p. 98 ; Colonnes 4, 7 à 9 : Office fédéral de la statistique, Neuchâtel.

Selon la théorie du fédéralisme financier, un découpage territorial adéquat assure la proximité entre décideurs et utilisateurs des services collectifs locaux, garant d'une bonne allocation des ressources et de l'efficacité productive. Mais une trop forte fragmentation, comme c'est le cas ici, pose problème. Dans leurs limites politiques actuelles, maintes unités territoriales, communes ou cantons, n'ont pas une taille suffisante pour engranger les économies d'échelle possibles dans la production de services collectifs. En outre, cette petitesse engendre des effets de débordement, notamment au sein des agglomérations urbaines. Les communes centres, voire les cantons centraux, fournissent des prestations dont bénéficient les résidents des territoires adjacents, mais sans en assumer le « coût fiscal » adéquat. Or, comme nous le verrons dans la section 3, les solutions préconisées par le fédéralisme financier se heurtent à des résistances démocratiques affirmées.

■ LA RÉFORME COMPTABLE DE 1981

Depuis le milieu des années 1980, le plan comptable harmonisé pour les collectivités publiques adopté par la Conférence des directeurs (ministres) cantonaux des finances (CDCF, 1982) s'est imposé tant au niveau local que dans les cantons. Le plan comptable harmonisé suisse est une structure organisée avec plus ou moins de technicités et de complexité pour identifier des centres de charges, la nature des charges et des produits et pour permettre de calculer les coûts exacts des prestations publiques par fonction et par centre de charge. Il n'est toutefois pas que cela. Tel qu'il a été structuré, ce plan comptable reflète avant tout les options budgétaires, dépensières ou fiscales des pouvoirs cantonaux et locaux. Son adoption nécessite donc une réflexion préalable de politique économique publique, dont les tenants et aboutissants nous intéressent spécialement dans le cadre de cet article. Le schéma ci-après donne l'orientation générale du modèle comptable. À long terme, son application a eu trois conséquences essentielles : (1) la distinction entre compte de fonctionnement et compte des investissements a renforcé le pouvoir de décision des assemblées et des parlements cantonaux et communaux et précisé l'étendue du référendum financier décrit plus haut ; (2) l'analyse des coûts a induit la mise en œuvre des principes de

l'utilisateur-payeur et du pollueur-payeur ; (3) enfin, avec l'exigence de l'équilibre du compte de fonctionnement, la règle d'or des finances publiques a retrouvé toute sa pertinence en termes de gouverne et de responsabilité budgétaire.

Le plan comptable harmonisé : outil de bonne gouvernance

Le plan comptable harmonisé de 1981 – conseillé sans être imposé, une démarche typique du fédéralisme suisse – a mis une dizaine d'années pour s'imposer pratiquement dans tous les cantons et communes. Il introduit la séparation entre budget de fonctionnement et budget des investissements. La séparation des deux budgets permet d'organiser la politique financière sans ambiguïté et de manière efficiente en autorisant le recours à l'emprunt pour les seuls investissements. La répartition du financement fiscal des investissements sur les années d'utilisation répond au principe d'équivalence dans le temps (« *pay-as-you-use finance* ») et satisfait ainsi l'objectif d'équité entre les générations : les générations futures paient aussi les coûts d'une infrastructure, mais bénéficient en même temps des services de cette infrastructure.

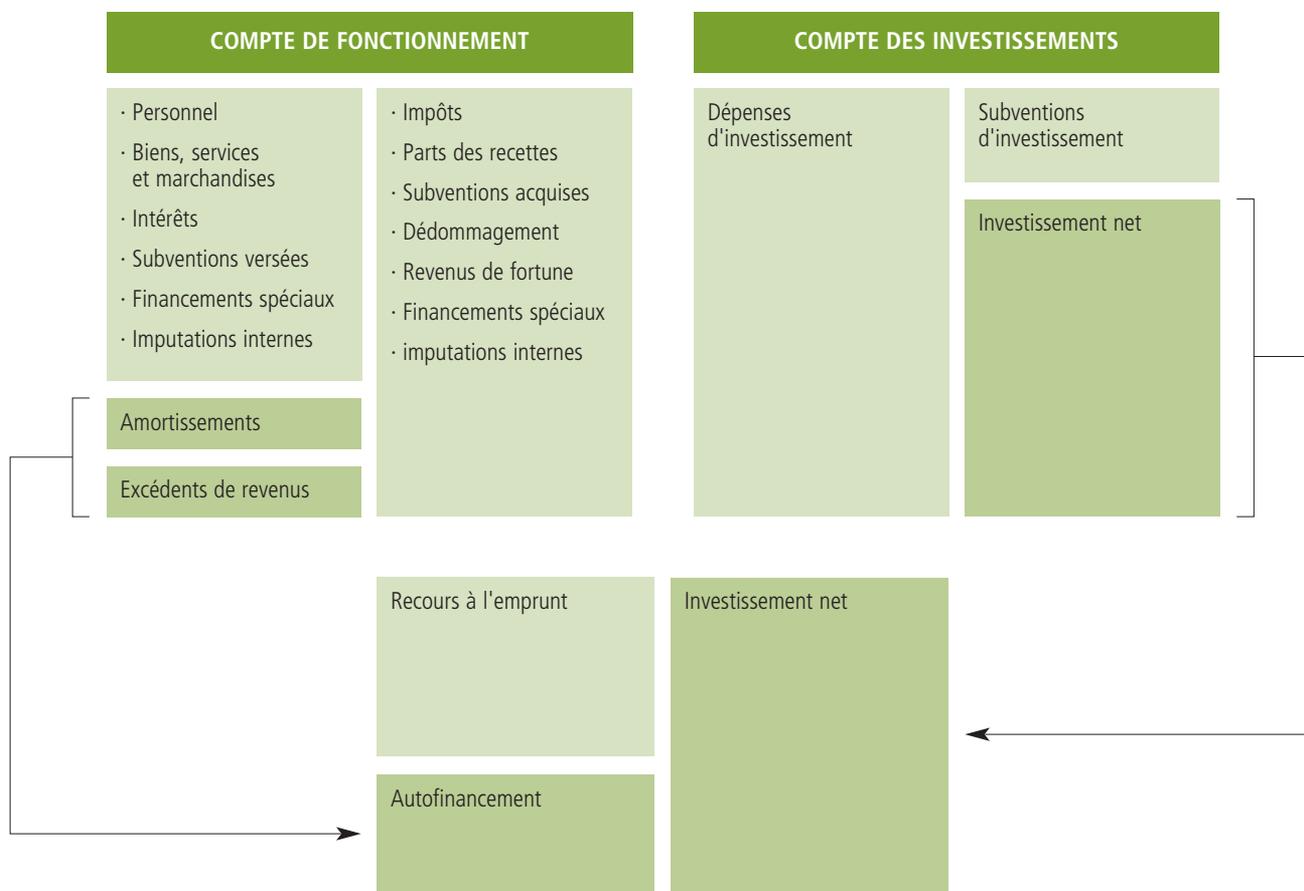
Une définition uniforme et sans ambiguïté de l'investissement est très importante. La notion généralement retenue en économie publique est celle d'une dépense qui accroît la valeur du patrimoine et dont l'utilité s'étend sur plusieurs années. Du point de vue démocratique, une définition suffisamment précise pour être opérationnelle revêt un double rôle. D'une part, elle détermine la séparation entre le compte de fonctionnement et celui des investissements. Cette séparation est essentielle pour appliquer correctement les règles du référendum financier là où il existe et donc pour fixer le champ de la démocratie participative en matière de dépenses d'investissement. Or, cette définition appartient à la loi ; on ne peut tout simplement pas l'intégrer sans contrôle dans un plan comptable qui n'est qu'un instrument technique de gestion. Par ailleurs, cette définition fixe le cadre d'application de la règle d'or des finances publiques et donc le contenu de l'équilibre budgétaire.

Le schéma illustre la séparation du budget en deux dimensions : fonctionnement et investissements. Le

compte de fonctionnement est conçu comme un compte de résultats dans une forme qui se rapproche de celle de la comptabilité commerciale. Ce compte comprend non seulement les opérations financières (recettes et dépenses), mais aussi les écritures comp-

tables afférentes au bilan (en particulier l'amortissement) et celles relatives aux imputations internes permettant un calcul précis des coûts. On entre dans le champ d'application de la comptabilité analytique.

SCHÉMA : PRÉSENTATION DU MODÈLE DE COMPTE HARMONISÉ



La principale crainte liée à la séparation du budget de fonctionnement de celui des investissements est qu'elle encourage des investissements matériels au détriment des investissements en ressources humaines. Ce problème n'est pas nouveau : on sait que nombre d'investissements publics impliquent ultérieurement une utilisation intensive du facteur travail, notamment dans les domaines de l'enseignement et des activités culturelles, des hôpitaux et des soins aux personnes âgées ou handicapées.

Or, trop souvent, ces coûts futurs ne sont pas pris en compte au moment de la décision.

Il est possible d'éviter cette sorte d'« illusion fiscale » en fixant une procédure de décision qui prend en compte non seulement les frais financiers de l'investissement (intérêts et amortissements), et les frais d'exploitation de la nouvelle infrastructure, mais encore les dépenses futures de fonctionnement pour les prestations nouvelles que permet le nouvel

équipement. Une telle procédure existe dans plusieurs cantons suisses au niveau communal. Celui de Fribourg est pionnier en la matière. Toute décision d'investissement prise par l'assemblée communale n'est valable que si elle se base sur un programme d'investissement précisant: (1) l'objet de la dépense; (2) sa couverture financière; (3) la durée et le montant annuel des amortissements et le coût des intérêts; et (4) une estimation des charges d'exploitation que l'investissement entraîne. Tout citoyen peut attaquer en procédure administrative une décision de l'assemblée qui ne contiendrait pas ces quatre points: la décision est alors annulée. On a, dans ce cas, un double contrôle démocratique: d'une part, même si le dossier d'investissement est préparé par l'exécutif, la décision d'investissement appartient aux citoyens réunis en assemblée³; d'autre part, un citoyen peut toujours attaquer la décision en annulation si un seul des quatre points n'est pas mentionné ou n'a pas été débattu.

L'analyse des coûts

La part importante que les finances publiques cantonales et locales représentent au sein même du secteur public et dans l'économie, de même que l'explosion des coûts de fonctionnement et d'investissement dans différents domaines de l'activité communale, exigent une connaissance précise des coûts et des prix de revient de certaines tâches et la maîtrise des instruments de gestion, à l'instar de ce qui prévaut pour les entreprises commerciales. Les décideurs politiques et les administrations ont besoin d'information fiable et transparente sur l'efficacité et les coûts des services publics. Les moyens à disposition étant limités, il n'est possible de les affecter efficacement que si les coûts effectifs et les prestations qui les occasionnent sont visibles par tous les intéressés. Mais les comptabilités publiques sont encore souvent lacunaires sur ce point.

Le plan comptable harmonisé suisse met l'accent sur le calcul des coûts de production des services publics en intégrant des éléments de comptabilité analytique, de contrôle et d'étalonnage. Trois objectifs justifient cette approche: (1) l'application du principe de l'utilisateur-payeur ou de celui du pollueur-payeur pour les tâches environnementales; (2) les partenariats entre collectivités publiques qui exigent de connaître les coûts exacts des tâches afin d'éviter des politiques de prix discriminatoires (*dumping* en particulier) ou des rentes de situation (comportement de monopoleur imposant unilatéralement ses conditions); (3) les comparaisons entre collectivités, du coût des prestations individuelles lorsqu'elles sont produites dans une situation de monopole local avec une clientèle captive.

On est bien là dans le champ des transformations opérationnelles qui sont intervenues dans le secteur public cantonal et communal en Suisse durant ces dix dernières années: l'autonomisation de plusieurs tâches comme moyen d'éviter la privatisation. Dans un système démocratique où les citoyens décident de leur fiscalité, on a vu naître une résistance de plus en plus forte, voire quasi viscérale aujourd'hui, à toute hausse des impôts directs⁴. Par contre, cette résistance fond lorsque le citoyen est confronté à une alternative moins diffuse que l'impôt, en clair lorsqu'il doit payer une redevance d'utilisation en contrepartie d'une prestation publique précise. Ainsi, les principes de l'utilisateur-payeur et du pollueur-payeur apparaissent comme une alternative crédible à l'impôt. Désormais, presque un tiers des ressources locales et un sixième des finances cantonales proviennent de l'application de ces principes, des proportions qui ont pratiquement doublé en 20 ans. Les domaines principalement touchés sont la distribution d'eau potable, le traitement des eaux usées, l'enlèvement des déchets, les services industriels communaux tels le gaz et l'électricité, les transports publics et l'utilisation de l'espace public comme le stationnement des voitures ou les marchés.

³ Il est à noter à ce propos que les règles de convocation des assemblées sont strictes: délai de convocation, liste des objets à traiter, dossiers mis à disposition et autres critères de ce genre sont monnaie courante. Le non-respect de la procédure rend la décision annulable sur simple recours administratif d'un citoyen. Le juge administratif constate que la forme requise n'a pas été respectée; il ne se prononce jamais sur le fond, ni sur le résultat. Même une décision prise à l'unanimité, mais qui ne respecte pas la forme, est annulée.

⁴ Ce sont les impôts sur le revenu et la fortune des personnes physiques, sur le bénéfice et le capital des sociétés, ainsi que l'impôt sur la valeur des immeubles.

L'application de la *Loi fédérale sur la protection des eaux* (voir l'encadré) est un bon exemple récent. La loi fédérale a été acceptée sans problème. Il appartient aux cantons de veiller à son application, mais aux communes de l'appliquer sur le terrain. Selon la jurisprudence du Tribunal fédéral, les taxes doivent être décrites dans un règlement voté par l'instance législative. On a vu dans la sous-section sur le plan comptable que cette compétence appartenait aux assemblées communales. Ce sont donc les citoyens qui débattent et définissent le contour des redevances d'utilisation qu'ils devront payer pour l'évacuation et le traitement des eaux usées et pour un enlèvement des déchets respectueux de l'environnement. On notera que la loi écarte toute possibilité d'illusion fiscale, puisque la redevance doit être calculée non seulement sur la valeur historique des infrastructures existantes, mais encore sur les coûts estimés de leur remplacement dans le futur. Les discussions peuvent être vigoureuses, mais quand les décisions sont prises, il y a peu de contestation, et pratiquement pas de problème d'encaissement. L'application du plan comptable pour ces centres de charge n'est pas étrangère à cette bonne gouvernance: l'origine des coûts y est fixée de manière transparente et elle est vérifiable par chacun.

LOI FÉDÉRALE SUR LA PROTECTION DES EAUX

La loi fédérale du 24 janvier 1991 sur la protection des eaux a été complétée par l'article 60a introduit le 20 juin 1997. Elle est entrée en vigueur le 1^{er} novembre 1997 et énonce ceci:

« 1 Les cantons veillent à ce que les coûts de construction, d'exploitation, d'entretien, d'assainissement et de remplacement des installations d'évacuation et d'épuration des eaux concourant à l'exécution des tâches publiques soient mis, par l'intermédiaire d'émoluments ou d'autres taxes, à la charge de ceux qui sont à l'origine de la production d'eaux usées. Le montant des taxes est fixé en particulier en fonction:

- a. du type et de la quantité d'eaux usées produites;
- b. des amortissements nécessaires pour maintenir la valeur du capital de ces installations;
- c. des intérêts;
- d. des investissements planifiés pour l'entretien, l'assainissement et le remplacement de ces installations, pour leur adaptation à des exigences légales ou pour des améliorations relatives à leur exploitation.

[...]

4 Les bases de calcul qui servent à fixer le montant des taxes sont accessibles au public. »

La règle d'or des finances publiques : l'équilibre budgétaire

Le plan comptable harmonisé est fondé sur trois principes: (1) le budget de fonctionnement, y compris l'amortissement, doit être équilibré; (2) l'emprunt n'est autorisé que pour les investissements; (3) l'amortissement doit correspondre à la durée d'usage desdits investissements; il est inscrit dans le budget de fonctionnement. C'est la « règle d'or » des finances publiques dont l'argumentaire contient presque toujours les trois arguments suivants.

• La règle de l'équilibre budgétaire a une vertu disciplinaire fondamentale en permettant aux impôts de jouer leur rôle traditionnel de « prix » des politiques publiques offertes. Résultat essentiel de l'analyse économique des décisions collectives, la capacité du processus démocratique à produire des choix budgétaires efficaces, c'est-à-dire conformes aux attentes des citoyens, dépend de l'information fournie aux votants sur les coûts des prestations offertes. Or, le moyen à la fois le plus simple et le plus exact de sensibiliser les électeurs aux charges collectives consiste à lier les demandes au paiement d'une contribution pécuniaire. Certes, la règle de l'équilibre n'établit pas de relation entre les tâches individuelles et leur financement, mais elle donne les limites du secteur public en fixant la contrainte budgétaire et la pression fiscale admissible. On peut considérer en outre qu'elle est efficace lorsque la décision est marginale: elle consiste à comparer si l'augmentation d'une dépense existante ou une nouvelle dépense justifie le paiement d'un impôt supplémentaire. Le « prix fiscal » de l'intervention publique est ainsi immédiatement connu, ce qui ne serait pas le cas si le financement intervenait sous forme de déficit et d'emprunt.

• La nécessité morale d'une politique fiscale responsable exige l'identité des cercles des décideurs, des payeurs et des bénéficiaires dans l'espace et dans le temps. La collectivité qui décide une dépense doit en supporter le coût et non pas tenter de déplacer cette charge sur d'autres collectivités ou d'autres ordres de gouvernement pour en obtenir le financement par des transferts financiers ou bien par emprunt sur les générations futures.

· Limiter l'endettement public permet de contenir la dépense, demain, en intérêts passifs et en amortissements financiers. C'est un argument de méfiance de nature politique. Le financement d'une dépense publique par emprunt, aujourd'hui, anticipe les ressources fiscales qui seront nécessaires demain pour payer le service de la dette. Cela signifie que le gouvernement actuel d'une collectivité pourrait sans retenue épuiser les ressources d'un gouvernement futur qui n'aurait ainsi plus de marge de manœuvre financière.

Dans le cas suisse, la règle est fixée par chaque canton, pour lui-même et pour les communes qui sont situées sur son territoire. Comme dans tout système fédéral où les entités composantes possèdent une véritable autonomie, il y a des variantes (voir l'exemple dans le prochain encadré). Qu'elles soient plus ou moins contraignantes, notamment avec les sanctions prévues en cas d'écart entre le résultat des comptes et la prévision budgétisée, un premier constat peut surprendre l'observateur externe. Alors même que les citoyens décident déjà directement dépenses et impôts et qu'ils peuvent encore recourir au référendum pour contenir tout élan dépensier, ils se sont en plus donné une responsabilité budgétaire en fixant une contrainte légale, parfois même constitutionnelle, limitant les déficits et l'endettement. En d'autres termes, le débat démocratique ponctuel sur un budget annuel et sur les décisions d'investir a été précédé par un autre débat démocratique, inscrit dans le long terme, portant sur l'obligation ou non de contraindre un jeu répétitif (le budget) à une autre règle, celle du guichet fermé. L'introduction du plan comptable harmonisé a renforcé la nécessité de ce débat, presque toujours conclu par une règle contraignante⁵.

Le budget à « guichet fermé » a eu une autre conséquence favorable pour la démocratie participative. Comme les projets d'investissement sont souvent plus nombreux que les moyens financiers à disposition, la contrainte de l'équilibre oblige à débattre des avantages et des inconvénients de chaque projet, renforce l'approche « coût-avantage » et affine les priorités. On a ainsi renforcé la démarche participative

des citoyens qui, sous la contrainte budgétaire, doivent bel et bien décider le ou les investissements souhaités et doivent en supporter les conséquences

EXEMPLE : CONSTITUTION DU CANTON DE FRIBOURG DU 16 MAI 2004

L'article 83 de la constitution fribourgeoise du 16 mai 2004 requiert l'équilibre annuel du budget et du compte de fonctionnement. Il y a deux exceptions : une situation conjoncturelle difficile ou des besoins financiers exceptionnels. Mais, dans les deux cas, le déficit du budget de fonctionnement ne peut pas dépasser 2 % des revenus réels (les produits purement comptables, comme les prélèvements sur les réserves, les imputations internes ou les revalorisations d'actifs ne sont pas comptés). Si le compte est déficitaire, alors que le budget ne l'était pas, le déficit engendré doit être compensé dans les cinq années qui suivent, en principe de manière linéaire au moins.

La loi sur les finances de l'État, qui met en application cette disposition constitutionnelle, précise ce qu'il faut entendre par situation conjoncturelle difficile et fixe les indicateurs permettant de l'évaluer, ainsi que la nature et l'étendue des événements qui pourraient être à l'origine de besoins financiers exceptionnels. Le champ d'interprétation est quasiment nul.

Dans tous les cas (y compris en tenant compte des deux exceptions et de la compensation), une augmentation du coefficient annuel des impôts est obligatoire lorsque le déficit du budget de fonctionnement dépasse 2 % du total des revenus avant les écritures comptables.

financières, sauf à déménager dans une autre collectivité pour y échapper, suivant en cela le modèle de Tiebout de vote par les pieds.

■ LES RÉFORMES TERRITORIALES

Aujourd'hui, les cantons et les communes exercent leurs compétences dans un territoire dont les limites politiques coïncident de moins en moins bien avec les limites des territoires requis pour produire d'une façon optimale les biens et les services collectifs régionaux et locaux (BCL) et avec les limites des territoires « pratiqués » par les habitants et par les acteurs économiques. Le décalage s'agrandit entre ces trois territoires, institutionnel, fonctionnel et relationnel. Les autorités politiques n'ont pas d'autre choix que de composer avec ce décalage croissant. Si les cantons et les communes n'ont guère d'emprise

⁵ Parmi les exemples les plus récents dans les cantons francophones : Fribourg, loi financière de 1994, introduction dans la Constitution de 2002, et loi renforcée en 2004 ; Jura, 2000 ; Berne, 2002 ; Valais, 2004 ; Vaud et Genève, 2005.

directe sur les décisions privées qui génèrent des mouvements pendulaires privés et professionnels, l'enjeu central auquel ils sont confrontés revient à trouver de nouvelles manières d'articuler les territoires institutionnel (politique) et fonctionnel (services publics) afin de restaurer la coïncidence entre le cercle des décideurs (les autorités élues et les citoyens), le cercle des bénéficiaires (les usagers de l'ensemble des services publics) et le cercle des payeurs (les contribuables et les personnes assujetties aux taxes et redevances). Plusieurs solutions sont envisageables du point de vue de l'économie politique, mais toutes posent problème quant à leurs conséquences démocratiques. On est ici face à un défi crucial pour les années à venir auquel on n'a pour l'instant pas ou très partiellement répondu adéquatement. Ces questions seront examinées en deux temps, le premier concernant les communes; le second les cantons. Comme on le verra, les réponses concrètes sont nuancées.

Les communes ont été les premières à relever le défi de l'inadéquation du territoire fonctionnel au territoire politique. Depuis le début des années 1980, elles ont multiplié les formes de collaboration intercommunale⁶ pour résoudre des questions d'économie d'échelle et d'effets de débordement en présence de préférences homogènes pour la production de BCL. La démarche est semblable à celle d'une relation «principal-agent». Elle fait naître deux problèmes, l'un de gouvernance, l'autre de démocratie qui tous deux découlent de l'organisation institutionnelle de la collaboration intercommunale. Les communes confient une tâche à la forme juridique choisie de collaboration intercommunale; elles gardent la responsabilité de l'offre, tandis que la nouvelle entité a la responsabilité de produire et de distribuer le service. Cette entité ne peut pas recourir à l'impôt: seules les juridictions politiques, les communes, le peuvent. Leurs ressources financières proviennent des subventions et des garanties de déficit versées par les communes partenaires.

Problème de gouvernance d'abord: elle se détériore. Dans la collaboration intercommunale, la relation «principal-agent» est compliquée parce que le principal n'est plus unique: ce sont plusieurs communes associées, qui doivent s'entendre et partager la même politique – ce qui est loin d'être spontanément acquis –, tandis que l'agent producteur est, lui, unique, organisé dans l'institution qui délivre le BCL. Cet agent n'a pas à s'entendre avec d'autres: il bénéficie ainsi d'une position forte sous deux aspects: il est seul et il détient l'information. L'agent utilise la marge de manœuvre offerte par ses connaissances de la fonction de production, sa maîtrise managériale du BCL, l'incertitude et le manque d'information du principal, pour viser ses propres objectifs. On a donc un écart entre ce qui est et ce que l'on aurait voulu, parfois appelé «inefficacités-X» dans les manuels d'économie politique. S'il y a plusieurs BCL, le problème est multiplié autant de fois. En outre, le mode actuel de financement des collaborations intercommunales (transferts financiers versés par les communes partenaires; pas d'accès à la fiscalité, ni aux redevances d'utilisation) s'écarte des standards de la responsabilité budgétaire qui doit être directe. En d'autres termes, l'autorité de l'institution intercommunale n'a pas à faire face à ses propres contribuables pour leur expliquer le coût des enjeux et obtenir leur consentement. Elle s'adresse aux communes pour le paiement partagé de dépenses liées. Et parfois, les formules de répartition marquent une rupture de la relation causale «bénéficiaires-payeurs» par simplification, redistribution ou pour des raisons techniques⁷. D'un autre côté, une commune n'a pas nécessairement intérêt à faire pression pour obtenir une économie maximale des budgets: l'effort qu'elle assumerait pour faire économiser un franc entier à l'institution intercommunale doit être comparé à la fraction de franc d'économie qu'elle obtiendrait en retour en diminution de sa part de subvention de garantie de déficit.

⁶ Selon une enquête menée par Ladner et autres (2000, p. 71) à laquelle 2391 communes suisses ont répondu (sur environ 2800 communes), il existe 21 697 collaborations intercommunales, dans 33 domaines fonctionnels, ce qui représente presque dix collaborations par commune.

⁷ La commune n'a pas toujours les moyens de comparer prestations et paiements sur une base de réciprocité allocative. Dans bien des cas, le paiement est partagé sur la base de critères qui s'écartent du principe de causalité (par exemple, la population résidente au lieu du nombre d'élèves dans les cercles scolaires ou du nombre de journées-malades pour la prise en charge du déficit des hôpitaux), voire même intègrent des considérations de péréquation.

Deuxième problème mentionné: la collaboration intercommunale souffre du défaut majeur d'un déficit démocratique en ce sens que les citoyens perdent la capacité d'intervenir directement, lors des assemblées communales ou dans les parlements locaux, dans la maîtrise de l'offre ou dans l'orientation de la production. Une commune ne peut pas modifier seule la solution négociée avec d'autres communes, souvent non sans peine, puisque cette solution ne dépend plus d'un seul électorat.

La fusion de communes apparaît alors comme une solution possible, même partielle, à cette situation. Elle permet de résoudre les questions d'économie d'échelle et d'effets de débordement, tout en restituant aux citoyens les droits politiques d'intervention directe dans un espace politique élargi et aussi en rétablissant une ligne « principal-agent » avec un principal, l'exécutif communal, et un agent, l'administration chargée de produire le BCL. Toutefois, cette approche ne dit pas *a priori* ce que devrait être la nouvelle (idéale?) dimension communale de référence⁸.

S'agissant du niveau cantonal et comme le montre le tableau 2, les cantons suisses sont de taille si modeste que des problèmes d'effets de débordement se posent à eux et qu'il est nécessaire de collaborer pour engranger des économies d'échelle. Les projets de fusion de cantons, déjà rares dans leur conceptualisation, ont tous échoué. Le dernier en date, entre les cantons de Vaud et de Genève, a été rejeté nettement le 2 juin 2002 par 80 % des voix à Genève et 77 % des voix dans le canton de Vaud. Les tentatives de réforme territoriale touchant les cantons ont toutes été abandonnées (Kreis, 2005, p. 55). Les cantons préfèrent ne rien faire s'ils le peuvent, ou signer des contrats de collaboration s'ils le doivent, désormais sous l'œil vigilant du centre (voir plus loin sur la collaboration intercantonale).

■ LA NOUVELLE RÉPARTITION DES TÂCHES

À la fin de novembre 2004, les citoyens suisses ont accepté une réforme importante portant sur une nouvelle péréquation financière et une nouvelle répartition des tâches entre la Confédération et les cantons. C'est le second volet qui nous intéresse ici puisqu'il pose les bases d'une nouvelle gouvernance dans la gestion des politiques publiques cantonales et fédérales, avec renforcement de l'État central. L'objectif est le « désenchevêtrement » des compétences entre la Confédération et les cantons. L'instrument est une nouvelle répartition des tâches en catégories aux frontières clairement définies.

Les principes du « désenchevêtrement »

Au cours des dernières décennies, le fédéralisme coopératif s'est doublé d'un fédéralisme d'exécution en raison d'une centralisation rampante des compétences vers le centre, les cantons prenant alors le rôle de simples exécutants des décisions venues d'en haut. Cette évolution a débouché sur un maillage des tâches et des espaces de services devenu désormais inextricable en termes de responsabilité et inefficent en termes de production, de coûts et de contrôle. Les compétences se superposent ou se chevauchent, les flux financiers se complexifient au point de devenir illisibles. La démocratie s'exerce alors mal, faute de transparence. La situation actuelle fait que la Confédération et les cantons partagent une multitude de tâches, sans toujours savoir exactement qui pilote quoi, qui commande ou qui paie. La répartition verticale des tâches se fonde sur les principes et critères suivants (Dafflon, 2005, p. 143; R.L. Frey et autres, 2006, p. 33-34):

- La *subsidiarité*: ce qui peut être accompli par le secteur privé n'est pas affaire d'État. Au sein de l'État, les tâches doivent être assumées le plus près possible des citoyens, donc en priorité par les communes. Une collectivité territoriale donnée ne

⁸ Dafflon (2000) passe en revue la problématique des collaborations intercommunales, montre comment les fusions de communes peuvent répondre au défi démocratique posé et en développant la méthode dite « des noyaux forts » propose une application qui devait se révéler fructueuse: sur cette base, le nombre de communes du canton de Fribourg est passé de 245 à 176 entre 2000 et 2005. Dafflon et Ruegg transposent cette démarche aux problèmes des agglomérations urbaines.

doit assumer une tâche ou une partie de celle-ci que s'il est prouvé qu'elle s'en acquitte mieux qu'une collectivité d'un échelon inférieur. En d'autres termes, la Confédération n'assume que les tâches qui excèdent les possibilités des cantons. Encore faut-il se demander qui définit le seuil des possibilités, les cantons ou la Confédération ?

- La *transparence*: l'intégralité des compétences et des responsabilités devrait autant que possible appartenir à un seul niveau.
- La *proximité*: la proximité des citoyens et des décisions aboutit à des services publics qui correspondent aux besoins. Une meilleure adéquation entre l'offre et la demande renforce la démocratie participative. La population pourra mieux se prononcer sur les priorités politiques souhaitables pour son environnement immédiat. Toutefois, dans les « domaines sensibles », y compris les prestations de base, la Confédération se réserve le droit de légiférer et d'imposer des normes.
- L'*équivalence fiscale*: le cercle des décideurs, celui des bénéficiaires et celui des payeurs doivent autant que possible coïncider. La décentralisation porte non seulement sur la capacité de décider l'offre de services collectifs locaux, mais encore sur la gestion de la production et le financement. Ce principe, parfois aussi appelé « *principe de coïncidence fiscale* », admet implicitement que les ressources disponibles sont utilisées de manière plus économe lorsque les organes décisionnels doivent assumer le coût de leurs décisions. Cela évite aussi que certains usagers profitent de prestations sans participer au financement. Ce principe exige une adéquation entre le territoire fonctionnel et le territoire institutionnel.
- Enfin, les tâches de l'État doivent être accomplies de manière adéquate et rationnelle. Par adéquate, le gouvernement fédéral entend la concordance entre besoin et prestation ; par rationnelle, on vise des coûts aussi bas que possible, ce qui pourrait exiger des collaborations intercommunales ou intercantionales pour atteindre les économies d'échelle possibles.

Ce volet de la réforme doit remettre de l'ordre dans 35 tâches en attribuant respectivement 7 tâches exclusives à la Confédération, 11 aux cantons et en

précisant les attributions respectives de la Confédération et des cantons pour 17 tâches partagées.

Les contrats de prestations

Dans un certain nombre des 17 domaines communs, les rôles respectifs de la Confédération et des cantons doivent être précisés. Le concept de base, tiré des principes de la nouvelle gestion publique, serait que la Confédération fixe les objectifs et la conduite stratégique, tandis que les cantons assumeraient la responsabilité opérationnelle. La mise en œuvre de ces politiques publiques ferait l'objet de contrats de prestation entre la Confédération et le(s) canton(s) définissant les objectifs et la démarche générale, mais laissant aux cantons le choix des moyens. Cela signifie que les cantons n'ont pas l'obligation d'effectuer eux-mêmes les tâches : des formes contractuelles d'autonomisation ou de privatisation deviennent possibles, tout comme le partenariat public-privé. Le financement se ferait en partie par des subventions spécifiques globales dont le montant serait lié aux résultats à atteindre (subvention orientée vers l'*output*) et non plus aux charges (subvention conditionnée par l'*input*), laissant ainsi aux cantons le bénéfice de leur efficacité productive.

La collaboration intercantonale

En Suisse, la collaboration intercantonale se fait principalement par le biais de contrats bi ou multilatéraux de collaboration, appelés « concordats » intercantonaux. Ainsi, il existe un concordat intercantonal entre les dix cantons qui ont une université et les autres, aux termes duquel les cantons laissent à leurs ressortissants une liberté complète de choisir l'université qu'ils veulent fréquenter. Cette liberté de choix est assortie de la participation de chaque canton aux dépenses universitaires selon le critère du domicile parental des étudiants et pour des montants forfaitaires variant selon les voies d'études. Des concordats similaires entre deux ou plusieurs cantons existent dans maints domaines, notamment lorsque le contrôle des bénéficiaires est facile et que le critère d'exclusion s'applique. En revanche, de nombreuses tâches cantonales échappent encore à des accords, même en présence d'effets de débordement. Pour prendre un exemple parmi

de nombreux autres, la politique culturelle de Zürich déploie des effets de débordement sur huit cantons voisins: leurs habitants se rendent régulièrement à Zurich pour bénéficier des projets culturels de la ville ou du canton sans y participer directement ou indirectement par leurs impôts.

Avec le temps, les comportements « pique-assiettes » disparaissent: les cantons mettent en place des accords de participation sinon aux décisions, du moins au financement, mais cela ne se fait que sous la pression fédérale. Dans le cadre de la « nouvelle péréquation financière », la Confédération va encore plus loin: la réforme jette les bases d'une collaboration intercantonale obligatoire dans neuf domaines. L'objectif est de bannir définitivement les comportements de « passager clandestin ». Les fournisseurs et bénéficiaires d'une prestation publique devront à l'avenir convenir d'un partage loyal des charges et d'une collaboration appropriée. Plus encore, la Confédération pourrait conférer force obligatoire générale à un accord-cadre intercantonal souscrit par un minimum de 21 cantons et à des conventions intercantionales d'intérêt national à la demande de 18 cantons (Dafflon, 2005, p. 145).

À l'instar de ce que nous avons écrit pour les communes, Rhinow (2006, p. 81) parle de « monstruosité juridique et démocratique ». Il constate que les conventions intercommunales se font aux dépens de la démocratie, sans garantir tous les gains économiques attendus ou annoncés. Pour ce professeur de droit constitutionnel et parlementaire fédéral, les désavantages démocratiques sont évidents: « Les accords sont élaborés par les gouvernements et les administrations et ils échappent aux parlements et au peuple qui peuvent les accepter ou les refuser mais n'ont quasiment pas d'influence sur leur contenu. Le peuple n'a pas le droit d'initiative en la matière » (2006, p. 76). Par analogie aux traités inter-étatiques, l'auteur relève en outre le manque de transparence (les traités sont en règle générale négociés à huis clos), le manque de prise en compte des intérêts non cantonaux (économiques ou sociaux), les blocages possibles des parlements sans qu'ils puissent apporter des amendements, le rôle excessif des exécutifs, les difficultés d'amendement et enfin la complexification des formes juridiques (2006, p. 79). Comparativement à ces inconvénients majeurs, les

avantages économiques ne sont pas aussi évidents qu'on le laisse entendre et méritent, en tout cas, d'être mesurés attentivement. L'allocation des ressources risque de ne pas être aussi efficiente qu'annoncée parce qu'il y a coupure entre la base, la demande exprimée par le citoyen-contribuable et l'offre, qui n'est plus le canton, mais une institution intercantonale. Des « inefficacités-X » ne peuvent être écartées. Le contrôle parlementaire devient plus difficile. La fonction de production échappe même aux exécutifs cantonaux. Il y a asymétrie d'information en faveur de l'organisme intercantonal chargé de fournir la tâche.

On le voit, la réforme territoriale en Suisse est en plein questionnement, écartelée entre la tendance vers une nouvelle organisation plus large du territoire, de type fonctionnel, et le besoin de retenir une proximité politique, seule garante de démocratie. On est bien ici au cœur du thème choisi pour ce numéro de *Télescope*: entre nouvelle gouvernance, qui élargit l'espace politique, voire le centralise, et participation citoyenne aux décisions, d'autant plus effective qu'elle est proche, locale. La réponse est donnée de manière partiellement satisfaisante au niveau local par les fusions de communes. Il reste beaucoup à faire; et, à ce niveau, la question des agglomérations est loin d'être résolue (Dafflon et Ruegg, 2001; Perritaz, 2003). Comment, en particulier, réaliser de nouvelles « régions métropolitaines », forcément supracantonaux, vue la petitesse des cantons, et comment les insérer dans une hiérarchie fédéraliste (Frey, 2006).

■ POUR CONCLURE

Peut-on, à partir des quelques thèmes sélectionnés, cerner en conclusion les bons points et les zones d'ombre des chantiers du fédéralisme suisse? Trois aspects sont retenus.

Premièrement, on ne peut pas parler de l'apparition d'une démocratie participative qui viendrait s'ajouter à la démocratie représentative: la participation citoyenne est historiquement et institutionnellement présente. Elle est là, très forte au niveau local au travers des assemblées de citoyens dans les communes et complétée, enrichie par les droits d'initiative et de référendum lorsque le parlement, local, cantonal ou fédéral, a remplacé la démocratie directe. Et,

comme on l'a noté, il ne s'agit pas d'une démocratie de complaisance : la liste des compétences appartenant à la démocratie directe et celle des décisions soumises au référendum, donnent indiscutablement de la substance à la participation citoyenne.

La deuxième conclusion est de souligner la démarche de bonne gouvernance suivie au niveau des cantons et des communes. Les mesures introduites ne sont jamais spectaculaires dans leur dimension technique : un nouveau plan comptable harmonisé, une mesure législative introduisant le principe du pollueur-payeur – les deux exemples que nous avons retenus – n'ont rien d'accrocheur à première vue. Pourtant, leurs incidences en politique économique sont bien réelles. La transparence voulue par le plan comptable diffuse l'information budgétaire et contribue au débat citoyen. L'exigence d'une couverture des coûts environnementaux par des redevances plutôt que par l'impôt suscite débat, prise de conscience et, finalement, mise en pratique du développement durable. La prise en compte, dans ce contexte, des investissements futurs n'est pas qu'une simple mesure de calcul des coûts : elle implique un débat sur la responsabilité intergénérationnelle. Il en va de même de la règle d'or de l'équilibre budgétaire. Certains esprits chagrins remarqueront que la discussion est contrainte par la dimension budgétaire seulement (plan comptable, couverture des coûts, règle d'or) et manque d'ambition en termes de projet de société. Peut-être. Mais le budget à guichet

fermé oblige à débattre quels moyens donner aux choix dépensiers et à fixer les priorités. Or, choix et priorités portent sur les dépenses, donc les politiques publiques. Et, pour l'instant, on n'a pas trouvé mieux que la contrainte budgétaire pour susciter le débat démocratique.

La troisième conclusion est, quant à elle, à la fois pessimiste et porteuse d'espoir. Elle concerne la question des réformes territoriales. Elles sont extrêmement laborieuses dans la situation actuelle, alors que les décalages fonctionnels et institutionnels sont de plus en plus marqués. Ici, la démocratie directe est utilisée plutôt comme un refus du changement. Cela a sans doute l'avantage de ne pas céder aux modes, par exemple celle de redessiner la carte des cantons sous prétexte de suivre l'évolution économique (en suivant cet argument, on redessinerait cette carte chaque dix ans...). Mais le dynamisme que pourrait créer le débat démocratique pour inventer de nouvelles solutions n'a pas encore été amorcé. Le grand chantier des villes, des agglomérations et des régions métropolitaines est ouvert, mais il manque de repères. La difficulté principale est que la dimension de ces nouveaux espaces fonctionnels déborde déjà les limites cantonales. Une hiérarchie nouvelle se fait jour. En Suisse, la gouvernance régionale reste à concevoir. Il faudra convaincre avant de pouvoir appliquer de nouvelles idées. Cette exigence démocratique est un des premiers défis à relever.

BIBLIOGRAPHIE

- Conférence des directeurs cantonaux des finances (1982). *Manuel de comptabilité publique harmonisée*, Berne, Haupt Verlag.
- Dafflon, B. (2000). « Fusions de communes: éléments d'étude pour une dimension de référence », *Revue d'économie régionale et urbaine*, n° 5, p. 841-860.
- Dafflon, B. (2005). « La nouvelle péréquation financière après le référendum du 28 novembre 2004 », dans O. Mazzoleni (éd.), *Fédéralisme et décentralisation, l'expérience suisse et les nouveaux défis européens*, Casagrande Fidia Sapiens, Lugano et Milano.
- Dafflon, B. et J. Ruegg (2001). *Réorganiser les communes, créer l'agglomération*, Éditions universitaires Fribourg Suisse, coll. Économie et Gestion, vol. 4.
- Feld, L. et G. Kirchgässner (1999). « Public Debt and Budgetary Procedures: Top Down or Bottom Up? Some Evidence from Swiss Municipalities », dans J. Poterba et von Hagen (dir.), *Fiscal Institutions and Fiscal Performance*, Chicago, Chicago University Press, p. 151-179.
- Feld, L. et M. R. Savioz (1997). « Direct Democracy Matters for Economic Performance: an Empirical Investigation », *Kyklos*, vol. 50, p. 507-538.
- Frey, B. (1994). « Direct Democracy: Politico-Economic Lessons from Swiss Experience », *American Economic Review*, vol. 84, n° 2, p. 338-348.
- Frey, R. L. (2006). « Prochaines réformes et perspectives d'avenir » dans R. L. Frey et autres, *Le Fédéralisme Suisse: La réforme engagée. Ce qu'il reste à faire*, Lausanne, Presses polytechniques et universitaires romandes, coll. Le savoir suisse, n° 33, p. 115-140.
- Frey, R. L., G. Kreis, G.-R. Plattner et R. Rhinow (2006). *Le Fédéralisme Suisse: La réforme engagée. Ce qu'il reste à faire*, Lausanne, Presses polytechniques et universitaires romandes, coll. Le savoir suisse, n° 33.
- Kreis, G. (2006). « Le fédéralisme suisse: l'approche historique », dans R. L. Frey et autres, *Le Fédéralisme Suisse: La réforme engagée. Ce qu'il reste à faire*, Lausanne, Presses polytechniques et universitaires romandes, coll. Le savoir suisse, n° 33, p. 45-60.
- Ladner, A., D. Arn, U. Friedrich et R. Steiner (2000). *Gemeindereformen zwischen Handlungsfähigkeit und Legitimation*, Forschungsbericht, Forschungsprojekt des Schweizerischen Nationalfonds im Rahmen des Schwerpunktprogramms « Zukunft Schweiz », IOP-Verlag, Bern.
- Novaresi, N. (2001). *Discipline budgétaire: étude de l'influence du référendum financier et des règles d'équilibre budgétaire sur les finances publiques des vingt-six cantons suisses*, Centre d'études en économie du secteur public BENEFR, série thèse de doctorat, Université de Fribourg.
- Perritaz, S. (2003). *Intercommunalité, agglomération et fusion de communes: l'optimal et le possible dans les zones urbaines suisses*, Centre d'études en économie du secteur public BENEFR, série thèse de doctorat, Université de Fribourg.
- Steiner, R. (2002). *Interkommunale Zusammenarbeit und Gemeindegemeinschaften in der Schweiz*, Verlag Paul Haupt, Bern et Stuttgart.