

Zeitschrift: Zeitschrift für Agrarwirtschaft und Agrarsoziologie = Économie et sociologie agraires
Band: 6 (1978)
Heft: 11

Artikel: La planification financière des communes dans le cadre de l'aménagement régional
Autor: Chauvie, Ph.
DOI: <https://doi.org/10.5169/seals-966206>

Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist die Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Zeitschriften und ist nicht verantwortlich für deren Inhalte. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern beziehungsweise den externen Rechteinhabern. [Siehe Rechtliche Hinweise.](#)

Conditions d'utilisation

L'ETH Library est le fournisseur des revues numérisées. Elle ne détient aucun droit d'auteur sur les revues et n'est pas responsable de leur contenu. En règle générale, les droits sont détenus par les éditeurs ou les détenteurs de droits externes. [Voir Informations légales.](#)

Terms of use

The ETH Library is the provider of the digitised journals. It does not own any copyrights to the journals and is not responsible for their content. The rights usually lie with the publishers or the external rights holders. [See Legal notice.](#)

Download PDF: 05.10.2024

ETH-Bibliothek Zürich, E-Periodica, <https://www.e-periodica.ch>

LA PLANIFICATION FINANCIERE DES COMMUNES DANS LE CADRE DE
L'AMENAGEMENT REGIONAL

P H . C H A U V I E *

Introduction

Il est difficile de parler de planification financière des communes sans aborder les domaines essentiels que sont la répartition des tâches, des charges et des ressources des communes. C'est la raison pour laquelle je me permettrai de déborder largement du cadre du thème qui m'a été proposé pour revenir ensuite sur quelques aspects essentiels de la planification financière. Mon exposé comprendra six principaux chapitres:

1. Place des finances communales dans l'économie et dans les finances publiques
2. Problèmes des tâches et des dépenses incombant aux communes
3. Problèmes des recettes perçues par les communes
4. Ebauches de solutions aux problèmes posés
5. La planification financière est-elle un luxe pour les communes de moyenne et de faible importance
6. Démocratie et finances.

Ces six chapitres peuvent passer pour un assemblage de sujets disparates. Cependant ils sont reliés par deux fils conducteurs que je pourrais présenter sous la forme de deux définitions:

- Aménagement:

(local, régional, cantonal, etc.): étude et réalisation de la meilleure répartition des activités, des équipements et des hommes sur un territoire donné, le but final étant le bien-être matériel et immatériel de tous les citoyens.

* dipl.ing.agr. Assistant à l'institut d'Economie Rurale (IER)

- Finances publiques:

activités économiques des collectivités pour offrir aux citoyens les biens et services publics et pour se procurer auprès de ces mêmes citoyens les ressources nécessaires.

Tout aménagement a une incidence sur les finances publiques et il n'est pratiquement pas de recette ou de dépense (qu'elles soient privées ou publiques) qui soient sans influencer l'aménagement au sens large du terme.

Cependant, ni l'aménagement ni l'administration ne devraient être un but en soi. L'homme doit rester au centre des préoccupations et les pouvoirs de décision qui lui sont attribués dans ces domaines par notre système politique doivent à tout prix être conservés. Il est évident que ces pouvoirs sont d'autant plus importants que l'unité administrative est petite. Il est donc primordial que les communes conservent une autonomie aussi large que possible.

1. Place des finances communales dans l'économie et dans les finances publiques

Tableau 1:

Dépenses des communes par rapport aux collectivités et au PNB

	Dépenses des communes en millions Fr. *)	en % du total CH + cantons + communes	en % du produit national brut	dépenses publiques totales en % PNB
Ø 1951 - 1960	1'358	26,2	4,8	18,3
Ø 1961 - 1970	3'625	27,1	5,6	20,6
Ø 1971 - 1975	9'210	29,2	7,0	24,1
1975	11'141	29,3	7,7	26,4

* sans les montants comptés à double.

L'importance des finances publiques dans l'économie va en grandissant. Quant à la répartition entre les trois niveaux, elle est restée pratiquement constante, avec cependant une légère tendance à l'augmentation de la part des cantons et de communes. En 1975, les dépenses des communes s'élevaient à 11 milliards de Fr., soit environ 30 % du total des collectivités ou 8 % du produit national brut. Il faut cependant remarquer que l'importance relative des communes dans les budgets réunis des cantons et des communes varie fortment. En moyenne, les communes représentent le 52 % du total, mais ce pourcentage est de 27 % à Genève, 42 % au Tessin, mais s'élève à 67,8 % à St Gall.

1.2. Importance de l'endettement

Tableau 2:

Evolution de l'endettement de la Confédération, des cantons et des Communes

	Confédération		Cantons		Communes	
	en mio	F./hab.	en mio	F./hab.	en mio	F./hab.
1950	7'950	1'700,-	2'929	600,-	3'500	700,-
1960	6'550	1'200,-	4'444	800,-	6'000	1'100,-
1970	6'360	1'000,-	11'029	1'800,-	16'000	2'600,-
1972	7'570	1'200,-	14'347	2'300,-	20'000	3'200,-
1974	10'039	1'600,-	18'070	2'800,-	24'000	3'800,-
1975	12'672	2'000,-	19'996	3'200,-	26'000	4'100,-

Si la Confédération a vu son endettement s'accroître surtout depuis 1965, cette tendance est apparue au début des années 50 déjà pour les cantons et les communes. La dette des communes qui représentait 24,3 % du total des collectivités publiques (Confédération: 55,3 %) s'élève en 1975 à 44,3 % (Confédération: 21,6%). L'évolution de l'endettement de la Confédération est certes préoccupante, surtout depuis 1970. Cependant on peut se demander si le report toujours plus fréquent des charges financières sur l'échelon inférieur n'est pas en train de creuser la tombe de l'autonomie communale, voire du fédéralisme.

1.3. Importance des différentes tâches pour les communes

Tableau 3:

Dépenses des communes et des collectivités par fonction en 1975

	dép. des communes		dép. des collect.	
	en mio	en %	en mio	part com.
Enseignement, loisirs	3'321	29,8	8'818	37,7 %
Culte, assistance, santé	1'731	15,5	9'068	19,1 %
Trafic et énergie	1'336	12,0	4'808	27,8 %
Intérêts des dettes	1'255	11,3	2'637	47,6 %
Administration	1'192	10,7	2'601	45,8 %
Protection de l'environnement	1'174	10,5	2'034	57,7 %
Justice, police, feu, défense	711	6,4	5'590	12,8 %
Economie publique et divers	421	3,7	2'510	16,8 %
TOTAL	11'141	100,0	38'066	29,3 %

Le tableau ci-dessus montre que les communes supportent une part importante des charges découlant de la protection de l'environnement, des intérêts des dettes, de l'administration et de l'enseignement. Les autres secteurs relèvent par contre dans une grande mesure de la compétence des cantons et de la Confédération. Pour les communes, l'enseignement est le poste le plus important puisqu'il représente le 30 % des dépenses totales.

Après avoir essayé de placer les finances communales dans leur contexte, essayons de voir maintenant quels sont leurs problèmes particuliers.

2. Problèmes des tâches et des dépenses incombant aux communes

Nous avons vu que les dépenses et par conséquent les tâches des collectivités publiques sont en constante augmentation. Parallèle-

ment la complexité de ces tâches est toujours plus grande. L'apparition de secteurs d'activité entièrement nouveaux (épuration des eaux, etc.) de même qu'une législation toujours plus abondante (sécurité sociale, aménagement du territoire, etc.) contribuent à accroître cette complexité.

Or l'application de ces lois incombe dans bien des domaines aux autorités communales qui se trouvent ainsi souvent devant des problèmes qu'ils ont de la peine à résoudre (surtout dans les petites communes).

En outre la plupart de ces tâches sont placées sous la responsabilité de plusieurs instances. C'est ainsi que la législation, la planification, l'exécution la charge financière et le contrôle de certaines tâches son réparties de telle manière que la vue d'ensemble échappe souvent à ceux qui portent les responsabilités.

Il faut ajouter qu'à cette complexité imposée aux communes de haut en bas s'ajoute une complexité due à la structure administrative des communes. C'est ainsi qu'à côté des communes politiques, 20 cantons connaissent les communes bourgeoises, six cantons les communes scolaires, deux cantons les communes d'assistance et onze cantons d'autres corporations de droit public jouant un rôle dans certains secteurs qui sont normalement du ressort des communes (distribution de l'eau, de l'électricité, etc.).

Enfin, bon nombre de tâches ne peuvent plus être remplies au niveau strictement communal, mais doivent être résolues par une collaboration intercommunale, voire régionale.

Face à cette complexité croissante, la structure du pouvoir communal n'a guère évolué, ceci en particulier pour les petites communes qui connaissent encore dans une large mesure le bénévolat des responsables. Cependant aujourd'hui la bonne volonté ne suffit souvent plus et l'on assiste à un processus toujours plus marqué de centralisation des compétences sinon des dépenses. Ce phénomène

peut être souhaité par ceux pour lesquels le critère d'efficacité est primordial. En fait il entraîne certainement un appauvrissement, toute centralisation se faisant au détriment de l'intérêt et du pouvoir de décision du citoyen. L'observation des taux de participation aux différentes votations semble montrer que cette évolution apporte peut-être plus d'inconvénients que d'avantages.

3. Problèmes des recettes perçues par les communes

Pour assumer leurs tâches, les communes dépendant de trois sources principales de financement en 1975, elles se répartissent comme suit:

impôts	7'505 millions	58 %
subsidés	2'322 millions	18 %
dédommagements	2'907 millions	22 %
autres	224 millions	2 %
<hr/>		
Total *)	12'958 millions	100 %
=====		

*) Y compris les montants comptés à double.

Les impôts proviennent essentiellement de l'imposition des personnes physiques (76 %) et des personnes morales (17 %).

Or, actuellement, le système fiscal permet aux communes de prélever un impôt représentant un certain pourcentage de l'impôt cantonal. Chaque commune fixe donc son coefficient fiscal, le canton pouvant imposer des limites inférieures ou supérieures. Certaines exceptions existent, mais ne modifient pas fondamentalement le système. Ainsi, Uri connaît l'impôt proportionnel au niveau communal, Vaud autorise l'arrêt de la progression et le Valais fixe une échelle de progression propre aux communes.

Cependant malgré ces particularités, un phénomène connu de tous et que j'appellerais le cercle vicieux de la fiscalité se manifeste partout avec plus ou moins d'acuité. Il est utile d'en

rappeler les mécanismes, car on s'aperçoit aujourd'hui qu'il n'est pratiquement pas possible de réformer le système communal et surtout de réaliser un aménagement sans briser ce cercle vicieux.

- a) Les communes les moins favorisées (en général communes rurales et décentralisées) n'offrent pas les services pouvant concurrencer ceux des communes mieux situées (plus grandes, mieux desservies).
- b) l'exode dû à ces différents facteurs entraîne une perte importante de recettes fiscales.
- c) Les communes compensent ce manque à gagner en relevant leur taux d'imposition sans pour autant augmenter la qualité de leurs services.
- d) La pression fiscale exercée sur les habitants restants est un facteur de plus dans les causes de l'exode. Le cercle est alors fermé et la hausse du taux d'impôt ne peut être arrêtée que par la législation cantonale ou la disparition de la population.

4. Ebauches de solutions aux problèmes posés

Afin que les communes puissent conserver le maximum de leur autonomie, il est nécessaire que plusieurs conditions soient remplies:

- la répartition des tâches entre les différents niveaux doit être simplifiée et en même temps la collaboration intercommunale intensifiée
- les recettes doivent être suffisantes pour couvrir les dépenses
- la formation des responsables communaux aux tâches publiques qui leur sont confiées doit être améliorée.

4.1. La répartition et la réalisation des tâches

La répartition des tâches entre les différentes instances devrait être simplifiée au maximum, l'autorité supérieure édictant des lignes directrices, mais laissant le maximum de liberté au stade de l'exécution. Le principe de l'unité (qui commande, exécute et paie) devrait être pris comme ligne de conduite. On éviterait ainsi que les relations entre les différents niveaux deviennent l'une des causes de l'égaré et du désintéressement des autorités et du citoyen.

Dans le même ordre d'idée, le système communal devrait être lui aussi largement simplifié. L'incorporation à la commune politique de tous les organismes de droit public chargés de tâches communales contribuerait à améliorer l'efficacité et la solidité de l'administration communale et par conséquent permettrait de faire un contre-poids à la tendance centralisatrice.

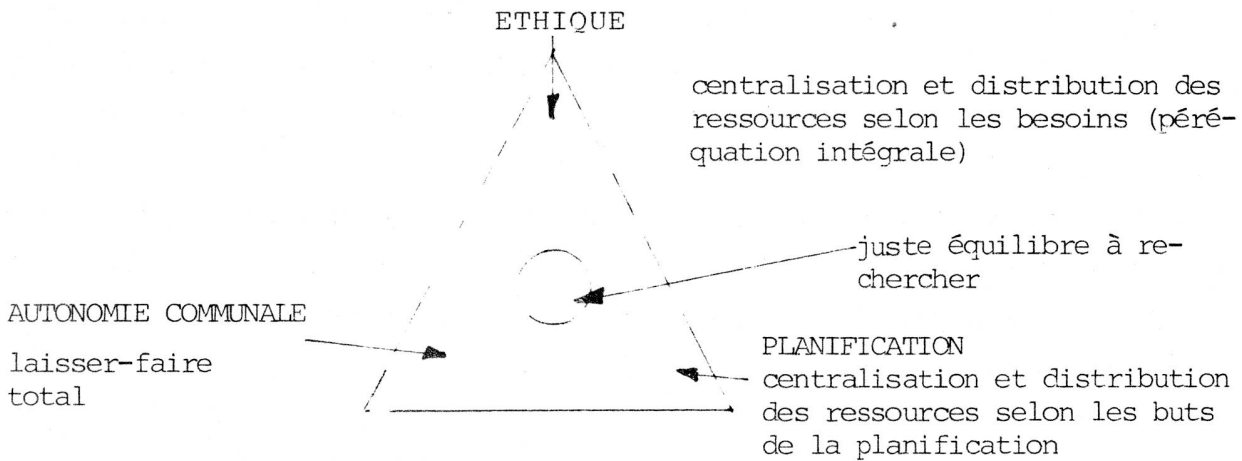
Il faut enfin relever l'importance de la collaboration intercommunale qui est de plus en plus fréquente, que se soit sous forme d'association ou de convention. C'est surtout dans les secteurs de l'élimination des ordures et des eaux usées, de l'approvisionnement en eau, de l'aménagement, de l'enseignement et de la santé que de telles associations ont vu le jour. Cependant la collaboration intercommunale telle qu'elle est pratiquée aujourd'hui présente certains inconvénients. Elle est souvent basée sur les relations personnelles entre les responsables communaux, et par là même le territoire des communes associées n'est pas toujours en concordance avec celui qu'exigerait l'exécution optimale de la tâche en question. En outre le risque d'éclatement de telles associations est important.

Dans ce sens, l'introduction de la LIM aura permis dans beaucoup de régions d'engager le dialogue entre les communes faisant abstraction des querelles de clochers. Dans son rapport final, la commission pour la réforme des structures du canton de Zurich préconise même la création d'une nouvelle unité administrative

entre la commune et le canton. De prime abord, on pourrait penser que cela contribuerait à compliquer encore plus le système, mais dans la mesure où cette nouvelle instance permettrait de supprimer l'imbricatio d'associations intercommunales, de même que les districts et permettrait de mieux remplir le principe de l'unité de la matière, cette idée mérite qu'on y réfléchisse sérieusement.

4.2. La répartition des ressources

Concernant la distribution des ressources, il est absolument nécessaire de rompre le cercle vicieux de la fiscalité. Aujourd'hui, la grande majorité des cantons disposent d'un système de péréquation basé sur deux piliers: la péréquation horizontale (intercommunale) et la péréquation verticale (en général basée sur un subventionnement différencié des investissements ou de certaines tâches de fonctionnement. Il serait fastidieux de présenter ici tous les systèmes en vigueur, mais on peut affirmer qu'ils sont en général très insuffisants, ceci étant dû au fait qu'ils doivent permettre d'atteindre des buts souvent contradictoires. On pourrait schématiser ce problème à l'aide du graphique suivant:



Il n'est plus pensable aujourd'hui de préconiser un système de liberté totale quant à la perception par les communes de leurs ressources. Les disparités de force économique entre les communes sont en effet un phénomène qui va croissant.

La péréquation horizontale (avec ou sans apport du canton) permet de mieux répartir les ressources tout en ménageant l'autonomie communale, puisque les fonds répartis peuvent être utilisés librement. Cependant la péréquation "intégrale", qui serait une solution équitable, est difficilement réalisable, le choix de critères objectifs pour la détermination des besoins (population, structure de la population, surface, situation géographique, etc.) se révélant difficile. On se contente donc aujourd'hui de rechercher une diminution des disparités de la force contributive. Ce procédé limite l'importance des fonds à distribuer si l'on ne veut pas remplacer des injustices par d'autres injustices.

Enfin, le système du subventionnement différencié permet au canton de poursuivre certains buts de planification (localisation de certains investissements, création de centres ou au contraire décentralisation). Il présente donc la particularité de restreindre fortement l'autonomie communale.

Il est donc primordial de trouver un juste milieu entre ces différents pôles. Personnellement, il me semble que l'on devrait aller aussi loin que possible à l'aide de la péréquation horizontale et laisser au subventionnement différencié le rôle de mesure complémentaire.

4.3. La formation

Il peut paraître paradoxal que pour tous les métiers on exige une formation de trois ou quatre ans alors que l'on néglige totalement cet aspect pour l'exercice d'une fonction publique où l'importance des décisions, des sommes engagées et des personnes concernées est sans commune mesure avec ce que l'on connaît dans le domaine privé. La formation sur le tas, qui n'est pas à négliger, mais qui est absolument insuffisante, devrait être complétée dès que possible par une formation approfondie dans les domaines aussi importants que sont le droit, l'administration et les finances.

5. La planification financière est-elle un luxe?

5.1. Quelles sont les communes concernées?

Dans ce domaine, en constante évolution, la planification financière a-t-elle une place? Poser la question c'est déjà y répondre. En effet, plus l'évolution dans quelque secteur que se soit est rapide, plus le besoin de planifier se fait sentir. La planification ne permet pas de prévoir l'avenir, mais par contre elle est un instrument de plus pour éviter des erreurs difficiles à réparer par la suite. Les grandes villes l'ont compris et disposent déjà d'un état-major de spécialistes et souvent d'ordinateurs à même de sonder le futur. Et les communes plus petites? Doivent-elles aussi consacrer une part de leurs moyens à ce besoin de planification? Je voudrais essayer de répondre à cette question en présentant tout d'abord quelques chiffres.

Tableau 4:

Importance du budget des communes en 1975 selon leur taille (en mio)

Nombre d'habitants	% des hab.	dépenses *)		recettes *)		excédent		ex. en % des rec.
		mio	%	mio	%	mio	%	
1 - 5'000	41,3	4'914	36,5	4'649	35,9	- 266	52,6	- 5,7
5 - 10'000	13,4	1'714	12,7	1'655	12,8	- 58	11,5	- 3,5
10 - 20'000	13,4	1'777	13,2	1'747	13,5	- 30	5,9	- 1,7
20 - 50'000	9,3	1'308	9,7	1'286	9,9	- 22	4,4	- 1,7
50 - 100'000	4,9	803	6,0	813	6,3	+ 10	- 2,1	1,3
+ de 100'000	17,7	2'947	21,9	2'808	21,6	- 139	27,5	- 5,0
TOTAL	100,0	13'463	100,0	12'958	100,0	- 505	100,0	- 3,9

*) Y compris les montants comptés à double.

Le tableau ci-dessus montre clairement que les principaux problèmes (par l'importance des recettes et des dépenses) mais aussi les plus délicats (par l'importance des excédents de dépenses) se retrouvent dans les grandes communes mais surtout dans les petites communes. A la différence des grandes communes, les petites ne disposent pas des moyens humains et matériels pour résoudre leurs problèmes de

planification. Il est évident que les moyens à engager pour les petites communes, pour lesquelles les problèmes à résoudre paraissent très importants, dépendront des buts que l'on poursuivra en effectuant ce travail. C'est surtout ces communes qui sont concernées par les chapitres qui suivent.

5.2. Exigences quant aux méthodes

Ces dernières années ont montré à quel point il est difficile de mettre sur pied des plans financiers cantonaux et fédéraux qui soient confirmés par la réalité, malgré les moyens importants engagés. Or, la précision des prévisions est directement dépendant de la taille de la collectivité. Il devient donc évident que les planifications financières de petites communes ne peuvent pas prétendre à l'exactitude. Il nous paraît donc nécessaire d'adapter les méthodes utilisées et de travailler par le biais de la gestion par objectif. Ces méthodes doivent donc avoir pour but de présenter quelle pourrait être l'évolution en fonction de différents facteurs que l'on peut facilement faire varier (taux de progression des RO, DO, recettes et dépenses ordinaires, nombre et importance des investissements, taux d'imposition, etc.). Alors le résultat absolu peut être relativisé, la comparaison entre les variantes permettant de choisir celle qui correspond le mieux à l'objectif fixé en tenant compte des priorités, des contraintes financières et du facteur risque. Le nombre de variantes à calculer implique presque nécessairement l'utilisation de l'ordinateur.

5.3. Planification financière et aménagement

Comme je l'ai indiqué dans mon introduction, finances et aménagement sont fortement imbriqués. Par conséquent, planification financière et aménagement régional vont de pair. Il est essentiel que, lors des études d'aménagement, les besoins financiers pour les investissements privés et publics soient mis en relation avec les possibilités financières. Un programme trop ambitieux peut entraîner de lourdes conséquences. Pour les privés: perte du pouvoir de décision par un endettement excessif, main-mise

étrangère à la région sur l'appareil de production, au pire la faillite. Pour les communes, la conséquence sera le surendettement et cas extrême la perte de l'autonomie par une mise sous tutelle. La planification a donc un rôle central à jouer dans le contrôle des objectifs et est à même d'éviter des erreurs de gestion lourdes de conséquences.

La planification financière des communes devrait aussi intéresser vivement les cantons dans la mesure où elle est généralisée. Ceux-ci, qui sont en effet aussi souvent instances de subventionnement disposent des chiffres nécessaires à leur propre planification. Le cas échéant ils peuvent indiquer aux communes que leurs programmes ne pourront pas entrer dans le cadre du financement envisagé. Cet échange de vue qui devrait se faire dans un climat de confiance est encore loin d'être réalisé. Cependant l'introduction de la LIM devrait contribuer à faire un pas dans ce sens. Les cantons qui sont intéressés par ce travail devraient aussi en assurer une part du financement, ce qui permettrait de préconiser des méthodes comparables.

5.4. Planification et formation

Si l'aspect matériel de la planification est important, il faut relever que l'aspect formatif l'est tout autant, même s'il est souvent négligé par le scientifique. Elle permet en effet aux responsables communaux de penser plus loin que le budget annuel, souvent copie indexée des derniers comptes. Cet effort de réflexion permet entre autres d'aborder les problèmes suivants:

- aspect à moyen et long terme de la conduite d'une commune par opposition à la politique de coup par coup;
- obligation de passer des idées générales au concret en devant chiffrer les investissements projetés et en devant réfléchir aux modes de financement;
- opportunité de réaliser tel ou tel investissement;

- préparation pour une collaboration intercommunale lorsque celle-ci n'existe pas encore et que les besoins s'en font sentir à propos de certains projets.

Les deux aspects évoqués ci-dessus (financier et formatif) sont à mon avis à mettre sur un même pied. Il est donc nécessaire que les méthodes de planification possèdent certains avantages en plus de leur rigueur scientifique. Elles doivent:

- pouvoir être préparées en étroite collaboration avec les autorités communales
- être ensuite présentées et commentées avec ces mêmes autorités
- être enfin présentées de manière concise et accessible pour le non spécialiste
- enfin, être peu coûteuses pour tenir compte des possibilités réduites des communes.

6. Finances publiques et démocratie

Chacun de nous est un contribuable et devrait par conséquent pouvoir juger en connaissance de cause de la gestion des affaires publiques. En outre aucun aménagement régional ne pourra être réalisé si chaque individu n'a pas la possibilité de s'y intéresser et de se sentir responsable individuellement de sa réalisation. Or, on ne s'intéresse à ces problèmes que dans la mesure où l'on est à même de les comprendre. Dans le domaine des finances publiques, il reste encore beaucoup à faire pour que le citoyen puisse assimiler ce qui lui est présenté de manière compliquée et qui ne l'est pas en réalité. Il n'est pratiquement pas de comptes communaux, cantonaux ou fédéraux qui soient présentés de manière simple, uniforme, tout en reflétant la réalité. Actuellement les comptes de fonctionnement et d'investissement ne sont presque jamais séparés. Par le jeu des réserves et des

fonds, des amortissements que l'on gonfle ou dégonfle sans tenir compte de l'usure objective des actifs, par l'utilisation de comptes annexes, et par bien d'autres artifices, on arrive à présenter des comptes assez embrouillés pour qu'ils soient acceptés tacitement, mais sans enthousiasme. Les discussions de cafés de commerce se déroulent alors sur le thème "de toutes façons ils font comme ils veulent".

Il est urgent de remédier à cet état de fait. Dans cet ordre d'idée, il faut relever le remarquable travail de la commission Buschor qui a mis sur pied un plan et surtout un système comptable qui devrait pouvoir être utilisé par toutes les collectivités. Ce rapport introduit enfin officiellement la notion d'autofinancement ou de cash-flow utilisée depuis des décennies par l'industrie et qui a encore plus sa raison d'être pour des collectivités publiques où l'on continue à donner aux amortissements comptables (d'une route, d'un égout, etc.) une importance qu'ils ne méritent pas. L'introduction de ce nouveau plan devrait se faire dans les plus brefs délais. La présentation au public de comptes simples et reflétant la réalité serait le deuxième pas à faire.

Sources et bibliographie

- Finances publiques en Suisse 1975. Bureau fédéral de statistique, 594ème fascicule, Berne, 1977
- Communes suisses et autonomie communale. J. Meylan, M. Gottraux, Ph. Dahinden
- Der organisatorische Neubau des Kantons Zürich. Schlussbericht der Kommission Zürich, 1977
- Möglichkeiten zur Verbesserung des Finanzausgleichs im Kanton Zürich. Direktion des Innern Zürich, Juni 1977
- Rapport de la commission de la conférence des directeurs cantonaux des finances. Commission Buschor, octobre 1976.