

GÉRER LES CRISES — COMMENT LES GOUVERNEMENTS LOCAUX ONT-ILS RÉAGI À LA CRISE FINANCIÈRE DE 2008 ET COMMENT EXPLIQUER LES DIFFÉRENCES ? LE CAS DES COMMUNES SUISSES

Andreas Ladner, Nils Soguel

I.I.S.A. | « *Revue Internationale des Sciences Administratives* »

2015/4 Vol. 81 | pages 797 à 818

ISSN 0303-965X

ISBN 9782802753698

Article disponible en ligne à l'adresse :

<http://www.cairn.info/revue-internationale-des-sciences-administratives-2015-4-page-797.htm>

!Pour citer cet article :

Andreas Ladner, Nils Soguel, « Gérer les crises — Comment les gouvernements locaux ont-ils réagi à la crise financière de 2008 et comment expliquer les différences ? Le cas des communes suisses », *Revue Internationale des Sciences Administratives* 2015/4 (Vol. 81), p. 797-818.

Distribution électronique Cairn.info pour I.I.S.A..

© I.I.S.A.. Tous droits réservés pour tous pays.

La reproduction ou représentation de cet article, notamment par photocopie, n'est autorisée que dans les limites des conditions générales d'utilisation du site ou, le cas échéant, des conditions générales de la licence souscrite par votre établissement. Toute autre reproduction ou représentation, en tout ou partie, sous quelque forme et de quelque manière que ce soit, est interdite sauf accord préalable et écrit de l'éditeur, en dehors des cas prévus par la législation en vigueur en France. Il est précisé que son stockage dans une base de données est également interdit.



Gérer les crises — Comment les gouvernements locaux ont-ils réagi à la crise financière de 2008 et comment expliquer les différences ? Le cas des communes suisses

*Andreas Ladner et Nils Soguel*¹

Résumé²

Les communes suisses sont largement souveraines pour financer leurs activités. Leurs ressources proviennent avant tout de l'impôt sur le revenu et de l'impôt foncier prélevés auprès des ménages et des entreprises. Une crise, comme celle de 2008, qui touche la sphère financière et l'économie en général risque d'avoir des répercussions directes sur les budgets locaux. Dans le présent article, nous examinons la manière dont les communes perçoivent ce risque et y réagissent. Dans une enquête menée à l'échelle nationale fin 2009 dans les 2596 communes suisses, nous avons demandé aux secrétaires municipaux quelles mesures avaient été prises face aux pertes fiscales attendues et à la hausse possible des dépenses sociales suite à la crise de 2008. Des mesures keynésiennes ont-elles été prises, en augmentant les dépenses et en acceptant des déficits plus importants, ou y a-t-il eu tentative de limiter les déficits par des mesures d'austérité, notamment en restreignant les investissements prévus ? Nos résultats indiquent que quelques communes seulement (essentiellement les plus grandes) s'attendaient à être durement touchées par la crise. On n'observe cependant pas de tendance systématique et conforme à la théorie. Certes des mesures d'austérité ont été mises en place ou un déficit budgétaire a été provoqué, mais bon nombre de communes ont appliqué simultanément des mesures relevant des deux théories. L'impact perçu de la crise au niveau local et l'appartenance de la commune à la partie francophone du pays sont les principaux facteurs expliquant la réaction des communes et les raisons de cette réaction. La taille de la commune joue aussi un rôle. Mais l'influence du parti social-démocrate est négligeable. Le type de mesures que

¹ **Andreas Ladner** — courriel : andreas.ladner@unil.ch — et **Nils Soguel**, IDHEAP, Institut de hautes études en administration publique, Université de Lausanne, Suisse. Traduction de l'article paru en anglais sous le titre : « *Managing the crises — How did local governments react to the financial crisis in 2008 and what explains the differences? The case of Swiss municipalities* ».

² Une version antérieure du présent article a été présentée lors de la XIV^e conférence de l'IRSPM à l'Université de Berne (7 au 9 avril 2010) dans le cadre de l'atelier sur le thème de « La crise : Les défis pour la gestion publique ». Nous tenons à remercier les pairs anonymes et l'éditeur pour leurs précieux commentaires.

les communes sont susceptibles de prendre est plus difficile à expliquer. Cependant, plus une commune se sent touchée, plus elle s'orientera vers des mesures d'austérité.

Remarques à l'intention des praticiens

Comment réagir à une crise financière ? Voilà une question à laquelle il est difficile de répondre, tant d'un point de vue scientifique que d'un point de vue pratique lorsqu'il s'agit de procéder à un arbitrage entre les diverses options possibles. La présente contribution montre que les débats théoriques entre les mesures de soutien à l'économie au prix de déficits publics d'un côté et des mesures d'austérité budgétaire de l'autre ne correspondent guère à la réalité, du moins au niveau local. Les responsables politiques avisés réduisent les dépenses et investissent là où c'est nécessaire. Tel est l'enseignement apporté par le comportement des communes suisses au lendemain de la crise de 2008.

Mots-clés : finances publiques, budgétisation, gestion publique, pouvoirs régional et local.

Introduction

Peu après le début de la crise financière et économique (qui a commencé avec l'éclatement de la bulle immobilière aux États-Unis, en 2007 et la faillite de la banque d'affaires Lehman Brothers, le 15 septembre 2008), il devenait évident que ces événements auraient aussi des conséquences considérables sur les pouvoirs locaux à travers la planète. Les villes et les communes craignaient, à juste titre, une baisse de leurs recettes et une hausse de leurs dépenses. Ainsi, le réseau mondial des Cités et gouvernements locaux unis (CGLU) décidait, fin 2008 déjà, d'interroger ses membres à l'échelle internationale (United Cities and Local Governments, 2009); tandis que le Conseil des communes et régions d'Europe lui aussi décidait d'interroger ses associations membres (Conseil de l'Europe 2010). Par ailleurs, l'OCDE commençait une série de publications sur la question (OECD 2009a, 2009b, 2009c) tout en formulant diverses recommandations. Ces publications portent essentiellement sur les villes et les grandes communes. On sait peu de choses sur l'impact de la crise sur les communes plus modestes et sur leurs stratégies pour y faire face.

Notre article vise à combler cette lacune en analysant comment les communes, en particulier les plus petites, perçoivent l'impact de la crise et, cas échéant, y réagissent. Dans le cas où ces communes prennent des mesures, notre objectif est d'en identifier l'orientation: volonté d'équilibrer le budget ou, au contraire, déclenchement d'un déficit budgétaire pour contribuer à soutenir l'économie. Savoir comment les autorités locales ont effectivement réagi devrait permettre à de futures recherches de déterminer quelles mesures se sont avérées efficaces. Idéalement, c'est en observant de près villes et communes que l'on pourra mieux comprendre comment lutter efficacement contre une crise économique et comment atténuer rapidement ses effets négatifs, ainsi qu'à plus long terme, comment protéger les pouvoirs locaux contre ces aléas. Evidemment c'est ce que les citoyens, les médias et les entreprises touchées voudraient savoir.

Les données empiriques proviennent d'une des enquêtes que nous menons régulièrement à l'échelle nationale auprès de l'ensemble des communes suisses.

L'enquête en question a été réalisée vers la fin 2009. Le questionnaire comprenait un ensemble de questions sur l'impact de la crise et les mesures prises au niveau local. En effet, à ce moment-là, il était devenu évident que la crise aurait aussi des conséquences sur l'économie suisse. Divers observateurs de la vie politique suisse, politiciens et groupes de pression débattaient intensément des mesures à prendre. Certains redoutaient en effet un impact particulièrement important : la Suisse est largement tributaire du secteur financier, de par la présence de grandes banques et compagnies d'assurance très internationalisées. L'industrie nationale est fortement tournée vers les exportations. On prévoyait une croissance économique négative, des pertes pour les entreprises et une hausse du chômage. Pour le secteur public, cela se traduirait d'un côté par une baisse des recettes fiscales, et de l'autre par des attentes accrues pour que l'Etat intervienne afin de soutenir un secteur bancaire sous pression et de lutter contre la récession économique et le chômage.

Outre le fait qu'elle a été touchée à l'instar de quasi tous les pays, la Suisse offre un contexte particulièrement intéressant pour analyser les réactions des gouvernements locaux face à cette crise. Son architecture fédéraliste accorde aux communes une très large autonomie organisationnelle et financière (Ladner 2010). Par conséquent, il est fort vraisemblable que les communes optent pour des stratégies différenciées face aux difficultés auxquelles elles sont confrontées. Les pouvoirs locaux disposent de leurs ressources propres, provenant essentiellement de l'impôt sur le revenu, impôt dont ils fixent eux-mêmes le taux. La part de transferts venant de l'échelon institutionnel supérieur reste faible. Les communes peuvent emprunter et sont compétentes pour solliciter les prêts dont elles jugent avoir besoin. Elles se prononcent en toute indépendance sur les projets locaux importants. Elles disposent par conséquent — en théorie du moins — de nombreuses possibilités pour équilibrer leur budget ou pour soutenir la croissance économique. La vulnérabilité des communes aux conséquences de la crise offre une variabilité suffisante pour les besoins de notre étude. Il en va de même des caractéristiques structurelles et économiques associées aux mesures à prendre. En fonction des circonstances structurelles et économiques, ainsi que des préférences culturelles et politiques, on peut s'attendre à une réaction différenciée des communes : Plus une commune est tributaire de contribuables travaillant dans l'industrie et les services, plus sa situation financière risque de se détériorer et plus il est probable qu'elle réagisse ; Les communes dominées par des partis du centre et de gauche devraient être enclines à investir et à s'accommoder d'un déficit accru, alors que celles dominées par des partis de droite devraient limiter les nouveaux investissements ou réduire leurs prestations.

Nous enchaînerons, en Section 2, par une présentation de notre cadre conceptuel. Suivra une partie détaillant notre question de recherche, les hypothèses et la méthodologie appliquée. Pour une meilleure compréhension des résultats, la quatrième partie apportera quelques informations contextuelles au sujet des communes suisses. Dans la cinquième partie, nous verrons quelles communes ont été touchées par la crise et quelles sont leurs principales craintes. Dans les deux sections qui suivent, nous analyserons les réactions des communes et les mesures prises. La huitième partie, permettra de vérifier nos hypothèses et d'expliquer les

différentes stratégies et mesures choisies par les municipalités. Notre article se terminera par quelques éléments de conclusion.

Cadre conceptuel et aperçu de la littérature existante

La littérature est assez abondante en ce qui concerne la définition de la notion de crise (e.g. Barton 1970, Dynes 1974). La définition spécifique donnée par Rosenthal, 't Hart et Charles (1989: 10) est particulièrement intéressante dans le cadre de notre étude. Ils considèrent que les crises qui appellent des choix cruciaux sont caractérisées par « une grave menace pour les structures essentielles ou pour les valeurs et les normes fondamentales d'un système social qui, sous la pression du temps et d'une grande incertitude, exige de prendre des décisions majeures »³. Cette définition correspond bien à la crise financière de 2008 telle que la décrivent Reinhart et Rogoff (2008).

Claessens et al. (2010) soulignent cependant, à juste titre, les différences entre cette crise financière et les précédentes: un recours plus répandu à des instruments financiers complexes et opaques, des marchés financiers davantage interconnectés à l'échelon national et international, un effet de levier accru des institutions financières et le rôle central joué par un secteur des ménages largement endetté.

Ces caractéristiques insolites de la crise de 2008 expliquent pourquoi les banques centrales et les gouvernements se sont résolument engagés dans une gestion de crise. Comme l'indiquent Rosenthal et Kouzmin (1997), un gouvernement parcourt habituellement plusieurs étapes heuristiques avant de décider s'il doit intervenir: (1) le système social et politique est-il sérieusement menacé?; (2) faut-il répondre à cette menace?; (3) appartient-il aux pouvoirs publics de prendre une quelconque décision?; (4) est-il nécessaire de décider rapidement? Ces étapes sont de nature heuristique en ce sens qu'elles dépendent de perceptions et d'un consensus afin de leur apporter rapidement une réponse. Le temps manque pour rechercher une solution optimale et une rationalité synoptique, sauf à courir le risque de perdre le contrôle de la situation (Ramos 1981). Kingdon (1963: 160) évoque une stratégie de simultanéité, dans laquelle les organes gouvernementaux doivent résoudre des problèmes sans pouvoir s'appuyer sur les procédures et les canaux d'information habituels. Cette stratégie s'applique particulièrement lorsque l'incertitude et la complexité sont élevées.

Les crises financières peuvent affecter les communes de diverses manières. Les conséquences peuvent être directes et immédiates, tant du côté des recettes communales que du côté des dépenses. S'agissant des recettes, les réductions les plus importantes peuvent concerner les recettes des impôts locaux, des taxes et redevances, une baisse des recettes provenant des impôts partagés, une réduction des transferts versés par l'échelon supérieur ou par le gouvernement central ou d'avoirs perdus parce que déposés auprès de banques ayant fait faillite pendant la crise (voir United Cities and Local Governments 2009: 10 f.). L'importance de l'impact dépend, par exemple, de la composition des recettes communales,

³ Traduction par les auteurs.

du volume d'impôt direct dont la commune dépend, de la structure des contribuables et de la stabilité des transferts auxquels elle peut prétendre. En ce qui concerne les dépenses, les communes risquent de voir augmenter les paiements au titre de l'action sociale.

Du point de vue conceptuel, les pouvoirs publics, qu'ils soient centralisés ou décentralisés, peuvent réagir de manière passive ou active à l'évolution de la situation économique. Ils réagissent de manière passive lorsque, par exemple, ils acceptent une réduction de leurs recettes fiscales à la suite d'un ralentissement conjoncturel. Ils réagissent également de manière passive lorsqu'ils acceptent une hausse des dépenses liées à une récession. Ce type de réaction passive revient à accepter les déficits et à laisser agir les stabilisateurs automatiques présents dans le budget. Wernette (1945) a observé ces effets il y a déjà longtemps : « Dans une certaine mesure, le déficit budgétaire peut augmenter ou baisser, ou même se transformer en excédent, de façon plus ou moins automatique, sans aucune mesure budgétaire particulière »⁴. Le phénomène de création de déficit est *automatique* étant donné qu'il découle de la législation existante. Il stabilise par ailleurs la fluctuation du cycle économique étant donné qu'il soutient la demande globale.

Toutefois, la perspective d'une crise économique et de l'apparition automatique d'un déficit peut aussi amener les pouvoirs publics à répondre de manière active. La décision peut être de deux types en fonction des priorités politiques. Si la priorité est de soutenir la croissance économique, la politique budgétaire prendra une orientation keynésienne *anticyclique* : la charge fiscale sera réduite et les dépenses publiques accrues, avec comme conséquence des déficits plus importants. Lorsque la priorité consiste à contenir le déficit, le gouvernement se comportera de manière conservatrice et *procyclique* en réduisant les dépenses et éventuellement en augmentant les impôts.

Par conséquent et du point de vue de la stabilisation macroéconomique, la réaction des pouvoirs publics face à une crise menaçant la croissance économique est anticyclique lorsqu'on laisse agir les stabilisateurs automatiques ou que l'on prend des mesures discrétionnaires qui augmentent encore les déficits. À l'inverse, la réaction est procyclique, lorsque le gouvernement prend des mesures discrétionnaires pour réduire le déficit.

La réaction des pouvoirs publics a largement été étudiée, essentiellement à l'échelon des états. Par exemple, Poterba (1994) constate que les États américains réduisent les dépenses et augmentent les impôts lorsqu'ils sont confrontés à un choc budgétaire négatif, notamment en raison de règles d'équilibre budgétaire contraignantes. Plus tard, Taylor (2001) mentionne que « les mesures discrétionnaires (du gouvernement central américain) se sont avérées peu cohérentes au fil du temps » (p. 35). Des conclusions similaires ont été tirées pour d'autres pays, comme les pays de la zone euro, les pays candidats à l'adhésion (par ex. Buitier et Grafe 2004) ou la Suisse (voir Soguel 2006 pour les cantons suisses). Les constats empiriques sont moins nombreux à l'échelon des communes. Or la coordination verticale et horizontale des politiques budgétaires est essentielle, en

⁴ Traduction par les auteurs.

particulier dans les structures fédérales, pour assurer une politique macroéconomique anticyclique cohérente.

Pour l'économie nationale, les villes -et le secteur public qui y est rattaché- sont des nœuds stratégiques. Or, elles sont très exposées aux effets des crises, à savoir au chômage et aux problèmes sociaux (Guidoum *et al.*, 2010). Il n'est guère étonnant que le profond repli économique intervenu récemment ait déclenché une vague de nouvelles publications. L'OCDE (2009a) souligne l'importance du rôle des pouvoirs locaux pour remédier aux effets néfastes des récessions dans différents domaines, comme le marché de l'emploi. Selon l'OCDE (2009b), les spécificités de la dernière crise, avec un secteur tertiaire qui n'est plus créateur d'emplois, ont bien souvent empêché les pouvoirs locaux d'agir comme ils l'avaient fait lors des crises précédentes. Plusieurs études ont analysé l'impact sur les villes (OCDE 2009c, Clayton & Morris 2010, Lewis 2010). Souvent, elles constatent que la plupart des communes ont pris des mesures discrétionnaires pour atténuer les effets localisés de la récession. Les mesures à court terme visaient l'économie, la population vulnérable et le marché de l'emploi. Les stratégies à plus long terme concernaient le leadership, la gouvernance et la qualité de la localisation, notamment à travers l'accélération des projets d'infrastructure (par ex., construction de routes, entretien de ponts). De nombreuses communes ont simultanément adapté leur budget, revu leurs priorités et réduit leurs dépenses afin de contenir les déficits (Guidoum *et al.*, 2010). Différentes variables expliquent les choix politiques, comme l'ampleur perçue de la crise, la marge de manœuvre et la capacité d'action, ou les préférences culturelles et politiques (Golinelli et Momigliano 2006, Imbeau & Tellier 2004, Krishnakumar et al. 2010). Toutefois, à ce jour, l'influence de ces variables a peu été testée au niveau local.

Questions de recherche, hypothèses et méthodologie

Lorsqu'il s'agit d'expliquer les réactions au déséquilibre budgétaire ou à la crise financière, la littérature existante s'intéresse essentiellement aux échelons central, régional ou urbain. Les réactions des communes de taille plus petite sont peu étudiées. Pour combler cette lacune, il nous faut associer la taille des communes à d'autres variables dans notre design de recherche. Il nous faut également nous intéresser de plus près aux mesures prises.

Notre première question de recherche était dès lors la suivante: dans quelle mesure la taille de la commune influence-t-elle l'impact attendu d'une crise comme la crise financière de 2008 sur la performance financière? Et, d'une manière plus générale, d'autres facteurs influencent-ils cette perception? L'hypothèse qui accompagne cette première question est que les communes plus petites sont moins enclines à considérer la crise financière comme une menace pour leur situation budgétaire, étant donné qu'elles dépendent dans une moindre mesure des secteurs économiques directement touchés par la crise.

Notre deuxième question de recherche visait à savoir si les communes réagissent de manière passive ou active à la situation qu'elles perçoivent et, dans ce second cas, si elles se lancent dans des mesures anticycliques ou procycliques. L'hypothèse qui accompagne cette deuxième question est que plus la commune

est petite, moins elle est encline à se comporter de manière *anticyclique*: les programmes visant à soutenir l'économie présentent peut-être de l'intérêt dans les collectivités plus grandes, mais dans les petites communes leur utilité est moindre en raison des effets de débordement.

La troisième et dernière question de recherche consistait à savoir si les mesures prises (qu'elles soient procycliques ou anticycliques) étaient vraiment liées à l'ampleur perçue de la crise dans la commune ou si elles relèvent plutôt d'un comportement habituel. D'une manière plus générale, il s'agissait de déterminer les facteurs ayant exercé une influence sur les mesures prises. De ce point de vue, les influences causales suivantes ont été testées: l'ampleur perçue de la crise au niveau local, la taille de la commune, la tendance politique et la culture.

Comme indiqué plus tôt dans la revue de la littérature, la gestion de crises dépend en grande partie de la perception individuelle à cause des contraintes de temps, de l'incertitude et de la complexité. Cela est confirmé par diverses observations plus générales selon lesquelles la gestion stratégique dans le secteur public s'appuie souvent sur des jugements d'experts et sur l'heuristique (cf. Brysen *et al.* 2010). Cela concerne tout particulièrement les conséquences d'une crise financière sur la performance économique et budgétaire d'une commune: le laps de temps qui s'écoule entre le début de la crise et les éventuelles conséquences économiques et budgétaires au niveau local peut s'avérer assez long, surtout lorsque la crise trouve son origine dans un pays étranger. En d'autres termes, toutes les mesures qui viseraient à atténuer les effets de telles crises seraient prises trop tard si les décideurs attendaient de connaître les effets réels. En réalisant une enquête auprès des responsables administratifs communaux, nous nous sommes volontairement concentrés sur (a) la perception qu'avaient les autorités communales de l'importance de la crise au moment où elle s'est produite et (b) la conscience qu'avaient les autorités des mesures prises. Cela nous paraît plus pertinent compte tenu de nos préoccupations de recherche que de mesurer *ex-post* les mesures réellement prises et leurs effets.

Les questions correspondantes ont été intégrées dans l'enquête régulièrement menée au niveau national auprès de l'ensemble des communes de Suisse alors qu'elle allait être lancée pour la cinquième fois depuis 1988. Pouvoir utiliser ce véhicule d'enquête s'est avéré précieux. En effet, il aurait été impossible de concevoir et d'administrer un questionnaire spécifique dans un délai si bref. Par ailleurs, le questionnaire de base nous a fourni les variables de contrôle dont nous avons besoin pour analyser les réponses. L'enquête a été réalisée en 2009/2010 par l'Institut de hautes études en administration publique (IDHEAP) de Lausanne et le Center of Competence for Public Management (CCPM) de l'Université de Berne. Le questionnaire a été transmis au responsable administratif de chacune des communes suisses (également appelé «secrétaire communal»). Le taux de réponse s'est élevé à près de 50 % environ des 2596 communes suisses.

Principales caractéristiques des communes suisses

Les communes suisses offrent un excellent champ empirique pour traiter des questions de recherche évoquées précédemment. Elles disposent d'une large

autonomie politique, financière et budgétaire, à quoi s'ajoute une variabilité suffisante en termes de taille et de préférences culturelles ou politiques pour nous permettre de tester nos hypothèses.

- Plus de la moitié des 2596 communes comptent moins de 1000 habitants, et environ 140 comptent plus de 10 000 habitants (état au 1.1.2010).
- Les communes offrent d'importantes prestations publiques. Leurs dépenses représentent plus du quart des dépenses publiques globales (Ladner 2009: 340).
- Elles doivent financer l'essentiel de leur budget elles-mêmes. Les transferts en provenance des échelons institutionnels supérieurs ne financent que 17 % de leurs dépenses (4 autres pourcents proviennent d'autres communes).
- Elles sont habilitées à lever un impôt sur les revenus et les biens immobiliers. Environ la moitié de leurs recettes provient de ces deux impôts (voir Ladner 2009:347). Les taxes et redevances représentent la deuxième source de recettes la plus importante, à hauteur de 30 %.
- Officiellement, toutes les communes sont considérées comme égales. En réalité, leurs ressources, l'éventail de leurs services et les problèmes qu'elles rencontrent varient considérablement.
- Les communes sont libres de leur choix budgétaire, qu'il s'agisse de soutenir l'économie en investissant dans des projets locaux ou d'équilibrer leur budget en réduisant leurs activités ou les salaires qu'elles versent.
- Des différences considérables existent d'une commune à l'autre en ce qui concerne la force des partis politiques.

Lorsque les entreprises voient leurs bénéfices diminuer ou font faillite, lorsque leurs citoyens gagnent moins ou sont licenciés et commencent à dépendre durablement de prestations sociales, les communes disposent donc d'un large éventail de possibilités pour réagir à l'impact attendu d'une crise. Dans ce contexte, l'étude des réactions communales et l'explication de ces réactions s'avère donc pertinente. Les communes sont toutefois confrontées à des contraintes majeures. La crainte de perdre des contribuables importants les empêche d'augmenter trop sensiblement le taux d'imposition et des dispositions juridiques existent parfois qui les obligent à présenter une situation financière équilibrée.

Avant de nous intéresser aux mesures prises par les communes suisses face à la crise, intéressons-nous à l'importance de la crise telle que perçue par les communes.

Les communes affectées par la crise

D'après notre enquête, les communes suisses n'ont, dans leur ensemble, pas été trop fortement touchées par la crise — c'est du moins la perception des secrétaires communaux nous ayant répondu. Quelque 7 % des communes (N= 1404) ont déclaré être « durement » touchées. Environ 80 % ont été « légèrement touchées » ; tandis que 10 % n'ont pas été touchées du tout (4 % ne savent pas). Pour faire référence à la taille, les communes de plus de 10 000 habitants ont

considéré être beaucoup plus durement touchées : plus de 20 % se sont dites durement touchées. Il en va de même des communes du canton italoophone du Tessin : 20 % ont été durement touchées contre 6 % dans les régions germanophone et francophone du pays.

Lorsque l'on se penche sur le type de communes se disant touchées, on constate qu'il s'agit de communes plus urbaines, présentant une part plus importante d'habitants travaillant dans le secteur industriel (pas nécessairement dans le secteur tertiaire), comptant déjà un nombre élevé de chômeurs parmi leurs habitants et ayant parfois du mal à fournir le vaste éventail de prestations attendues d'elles. Il est également intéressant de noter que ces communes présentent à la fois une part plus grande d'habitants qui votent pour le parti libéral et une part plus grande d'habitants qui votent pour le parti social-démocrate.

Près de 10 % des communes (N=1398) prévoyaient des pertes importantes dans les recettes fiscales. Les pertes attendues devaient être modérées selon 70 % des communes. Tandis que 20 % des communes ne prévoyaient aucune perte dans les recettes fiscales. De nouveau, c'était dans les communes plus grandes que l'on s'attendait le plus à des pertes importantes. Parmi les communes de plus de 10 000 habitants, environ un tiers prévoyait de lourdes pertes. D'autres caractéristiques faisaient apparaître une tendance très similaire en ce qui concerne l'ampleur ressentie de la crise mentionnée plus haut.

Il n'est guère surprenant d'observer une forte corrélation entre l'impact perçu de la crise au niveau local et les pertes attendues de recettes fiscales (corr. de Pearson = 0,472, sig. = 0,000, N = 1297). Près de 80 % des communes se considérant comme fortement touchées par la crise redoutent également des pertes fiscales importantes. La seule différence significative concerne les communes francophones : elles semblent moins craindre de subir une perte fiscale que les communes des autres régions de Suisse.

En somme, seul un petit groupe de communes suisses a déclaré être fortement touché par la crise et être confronté à une perte importante de recettes fiscales. Cela concerne principalement les plus grandes communes comptant plus de 10 000 habitants et les communes situées dans la région italoophone du pays. Une forte majorité de communes se considère comme légèrement touchée. Par ailleurs, se considérer comme touchée va de pair avec une perte fiscale.

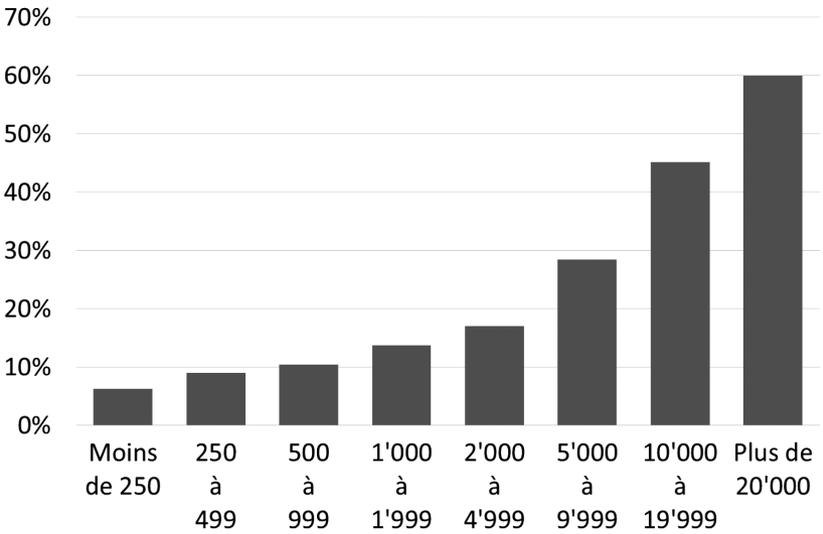
Les communes réagissent-elles ?

Être touché par la crise et s'attendre à une perte fiscale est une chose : la question de savoir si les communes réagissent et prennent des mesures pour faire face à la crise en est une autre. Intéressons-nous d'abord au nombre de communes ayant réagi et pris des mesures, ainsi qu'aux caractéristiques de ces communes ; puis voyons dans quelle mesure leur réaction était induite par l'impact perçu de la crise.

D'après nos résultats, les communes suisses n'ont pas été très actives pour faire face à la crise. Globalement, 15 % d'entre elles à peine (N=1403) ont effectivement pris des mesures particulières ou prévu de le faire dans un avenir proche.

Lorsque l'on compare les régions linguistiques, ce sont les communes francophones qui ont été le plus actives, suivies des communes italophones et germanophones. C'est là un résultat intéressant, dans la mesure où les communes francophones ne se disaient pas plus touchées par la crise que les communes germanophones. En ce qui concerne la taille des communes, on constate que plus la commune est grande, plus elle indique agir. La moitié des communes de plus de 10 000 habitants dit avoir pris des mesures ou être sur le point de le faire en réaction à la crise (figure 1).

Figure 1 : Mesures prises et taille de la commune (nombre d'habitants)



Prendre des mesures face à la crise va de pair avec l'impact perçu de la crise au niveau local. Plus de la moitié des communes se déclarant fortement touchées par la crise et s'attendant à une perte fiscale marquée a aussi déclaré avoir pris des mesures en réaction à la crise (voir tableau 1). A première vue, ce résultat n'étonne guère. Cependant, cela signifie aussi que l'autre moitié de ces communes n'a pas pris de mesures, malgré le fait qu'elles se sentaient touchées par la crise. Parmi celles qui ne se sont dites que légèrement touchées, moins de 15 % ont réagi en prenant des mesures particulières. Encore une fois, la taille joue un rôle. Dans les catégories de communes de plus de 10 000 habitants, plus de 80 % des collectivités fortement touchées ont également réagi. Dans les communes plus petites, c'était nettement moins souvent le cas.

Lorsque l'on compare l'impact perçu de la crise au niveau local avec les informations apportées par la question de savoir si des mesures ont été prises selon les différentes régions linguistiques, on observe une tendance légèrement différente. Quelle que soit la région, ce sont de toute évidence les communes fortement touchées qui ont réagi plus souvent. Lorsque l'on compare les communes francophones à celles des deux autres régions linguistiques, on constate qu'une part

plus grande de communes se disant faiblement touchées ont également pris des mesures pour contrer la crise.

Tableau 1 : Impact perçu de la crise au niveau local et mesures prises, toutes communes et régions linguistiques confondues (pourcentages)

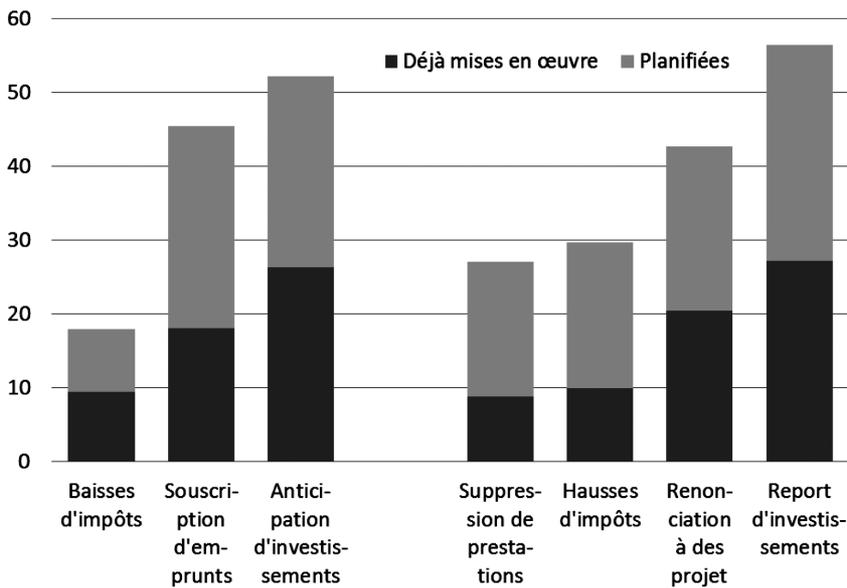
	Ensemble des communes		Communes germanophones		Communes francophones		Communes italophones	
	%	N	%	N	%	N	%	N
Fortement touchées	52,8	89	54,0	50	50,0	20	53,3	15
Faiblement touchées	14,1	1105	12,5	696	19,0	295	10,7	56
Pas touchées	5,0	139	4,9	82	5,3	29	0,0	4

Mesures prises

Nombreuses sont les mesures qu'une commune peut prendre en réaction à la crise.⁵ La décision centrale consiste à choisir entre, d'un côté, tenter de conserver un équilibre budgétaire quitte à couper ou à différer les dépenses et les investissements déjà prévus et, de l'autre, soutenir l'activité et le commerce local au moyen d'investissements et souscrire des emprunts, quitte à enregistrer un déficit à court terme. Compte tenu de la considérable marge de manœuvre dont disposent les communes en matière fiscale, elles ont également le choix d'équilibrer leur budget en augmentant leurs taux d'imposition ou de réduire leurs taux pour alléger la charge fiscale des entreprises et soutenir la consommation.

La figure 2 présente les mesures prises par les communes. Les mesures procycliques visant à équilibrer le budget (politique d'austérité) apparaissent sur la droite et les mesures anticycliques sur la gauche. Il est intéressant de noter que les réactions les plus courantes touchent les travaux d'investissements et se retrouvent des deux côtés de l'illustration (anticipation du démarrage ou report). Les politiques d'austérité sont aussi fréquentes que le soutien de l'économie au prix de déficits. Près de 60 % des communes prenant des mesures en réaction à la crise diffèrent leurs investissements et un peu plus de 50 % anticipent le démarrage des investissements déjà prévus. Du côté de l'austérité, la deuxième mesure la plus fréquente est la renonciation à de nouveaux projets, suivie par des hausses d'impôts et par la suppression de prestations. Du côté des mesures anticycliques, la deuxième mesure la plus fréquente est d'augmenter le rapport d'endettement en souscrivant des emprunts; la mesure la moins fréquente consistant à réduire la fiscalité.

⁵ Perlo Cohen (2011) offre une vue d'ensemble des possibilités à disposition des grandes villes pour réagir à la crise.

Figure 2 : Mesures prises par les communes (uniquement pour les communes ayant pris des mesures), N=230 — 255

Partant de ces deux stratégies de réaction à la crise, on peut s'attendre à ce que les communes se regroupent en deux ensembles: un ensemble privilégiant la politique d'austérité, et l'autre optant pour un soutien de l'économie au prix de déficits. La réalité semble cependant plus complexe. Le tableau 2 montre en effet que les communes s'engagent parfois dans des mesures contradictoires. Par exemple, certaines des 73 communes ayant augmenté leur fiscalité ont également souscrit de nouveaux emprunts (36 %) ou ont avancé le démarrage de travaux d'investissements (37 %). D'autres mesures, comme les 89 % des communes qui ont aussi reporté des investissements, sont plus conformes à la stratégie générale.

L'une des raisons pour lesquelles la tendance générale affichée par le tableau 2 est moins tranchée que théoriquement attendu est à chercher dans l'impact incertain de certaines des mesures évoquées ainsi que dans la marge de manœuvre restreinte dont bénéficient parfois les communes. Ainsi dans les collectivités locales où la fiscalité est déjà comparativement élevée, il est difficile de l'augmenter encore si cela s'avère nécessaire. Autre exemple: un nouvel emprunt peut être sollicité pour financer un projet créateur d'emplois dans la commune, alors même que l'on reporte d'autres projets jugés moins susceptibles de soutenir la croissance économique dans la commune.

Pour les besoins de l'analyse qui va suivre, nous proposons néanmoins de réduire la complexité sur une base empirique. Une analyse factorielle, axée sur les sept mesures considérées, produit en effet deux facteurs qui sont le reflet des deux stratégies envisagées sur une théorique (voir tableau 3). Les variables ayant un impact sur le premier facteur sont le « report des investissements », la « renonciation

Tableau 2 : Les différentes combinaisons de mesures prises ou prévues (pourcentages)

	Hausse d'impôts	Baisses d'impôts	Souscription d'emprunts	Suppression de prestations	Anticipation d'investissements	Report d'investissements	Renonciation à des projets
Hausse d'impôts (N=75)		0,0	36,0	46,8	37,0	89,1	64,6
Baisses d'impôts (N=42)	0,0		33,3	17,1	59,0	28,6	25,0
Souscription d'emprunts (N=108)	35,1	12,4		37,1	51,1	63,0	50,5
Suppression de prestations (N=65)	50,9	11,8	64,3		51,9	81,0	66,1
Anticipation d'investissements (N=133)	19,2	21,3	48,0	26,2		39,4	37,3
Report d'investissements (N=144)	46,0	9,0	52,5	41,8	36,6		65,4
Renonciation à des projets (N=111)	46,2	10,8	58,8	46,1	47,7	88,1	

à des projets» et la «hausse d'impôts». Nous allons donc par la suite considérer ce facteur comme révélateur d'une «politique d'austérité». Les variables ayant un impact sur le second facteur sont l'«anticipation d'investissements» et la «souscription d'emprunts». Nous qualifierons ce second facteur de «soutien économique». La baisse d'impôts et la suppression de prestations ne peuvent pas être clairement associées à l'un ou l'autre de ces deux facteurs. A eux deux ces facteurs expliquent environ 50 % de la variance contenue dans les sept variables. Dans la partie qui suit, les scores factoriels seront utilisés pour tester nos hypothèses.

Tableau 3 : Analyse factorielle axée sur les mesures prises par les communes

	« Politique d'austérité »	« Soutien économique »
Hausse d'impôts réalisée ou prévue	,671	-,042
Baisse d'impôts réalisée ou prévue	-,399	-,114
Souscription d'emprunts réalisée ou prévue	,261	,632
Suppression de prestations réalisée ou prévue	,490	,474
Anticipation d'investissements réalisée/prévue	-,354	,740
Report d'investissements réalisé/prévu	,825	-,089
Renonciation -réalisée ou prévue- à des projets	,719	,113

N=201, matrice factorielle avec rotation (Varimax).

Comment expliquer les différentes réactions ? — Hypothèses et résultats

La partie descriptive du présent article a montré que la manière avec laquelle les communes ont réagi à la crise peut varier selon la taille et, dans une moindre mesure, selon la culture existante. Ces différentes variables ne sont évidemment pas totalement indépendantes les unes des autres. Par conséquent, il nous faut recourir à des méthodes multivariées pour identifier une quelconque relation causale. Hormis la taille et la culture, deux autres variables pourraient influencer la réaction à la crise : l'impact perçu de la crise au niveau local et l'orientation politique de la commune.

Nous allons commencer par présenter nos hypothèses et les arguments qui les sous-tendent. Nous examinerons ensuite les données communales à notre disposition. Puis nous chercherons à expliquer ce qui amène certaines de ces communes à réagir comme elles l'ont fait -ou à ne pas réagir du tout. Pour terminer, nous nous intéresserons plus particulièrement aux communes qui ont réagi et tenterons de comprendre ce qui les a amenées à opter pour une politique de soutien de l'économie au prix d'un déficit actif ou pour une politique d'austérité. Certaines des variables indépendantes pouvant être corrélées, une régression séquentielle (*stepwise*) est utilisée. Commençons par les hypothèses.

La taille joue un rôle !

Plus la commune est grande, plus il est probable qu'elle réagisse à la crise. Dans la partie descriptive du présent article, nous avons vu que tel était le cas. Mais

nous ignorons encore à ce stade si ce phénomène provient de la taille elle-même ou d'autres caractéristiques spécifiques aux grandes communes, comme une perception de l'ampleur de la crise qui leur est spécifique ou comme des préférences politiques particulières qu'auraient les membres de l'exécutif. Notre hypothèse est toutefois que la taille elle-même joue un rôle dans la mesure où plus une commune est importante sur le plan économique et en termes d'emplois, plus on attendra des autorités qu'elles réagissent en cas de crise. S'agissant des réactions, une réaction *anticyclique* (soutien de l'économie au prix de déficits) dans les grandes communes est la plus vraisemblable. En effet, les leviers d'action à disposition sont plus nombreux (pour promouvoir des projets créateurs d'emplois) et puisque les mesures de relance ont d'avantage de chance de produire localement des résultats en raison d'effet de débordement au profit des communes avoisinantes plus limités que lorsque la commune est plus petite.

L'impact perçu de la crise au niveau local joue un rôle !

En ce qui concerne l'ampleur perçue de la crise au niveau local, notre première hypothèse s'impose naturellement : plus la commune se sent touchée, toutes les autres variables étant égales par ailleurs, plus il est probable qu'elle réagisse. Évidemment certaines communes pourraient prendre des mesures en amont de la crise pour éviter d'être ensuite touchées. Même en tenant compte de cela, notre hypothèse conserve sa raison d'être. S'agissant du type de réaction, nous ne nous attendons pas à ce que le choix entre les deux politiques évoquées découlent de préférences spécifiques. Pour cela il nous faut en savoir plus sur la manière dont les communes sont touchées : une baisse attendue des recettes fiscales devrait probablement induire une réduction des dépenses pour équilibrer leur budget ; une hausse attendue du chômage devrait probablement conduire à avancer le moment du démarrage de projets d'investissements. Malheureusement, certaines communes ne nous ont pas indiqué quelles conséquences elles ont attendues, nous allons donc nous appuyer sur l'ampleur de la crise telle que subjectivement et généralement ressentie et rapportée dans le cadre de l'enquête. Par conséquent, nous nous abstenons de formuler une hypothèse unilatérale.

La culture joue un rôle !

Dans la partie francophone de la Suisse, les citoyens sont plus interventionnistes et estiment d'une manière générale que l'État doit jouer un rôle plus important. On peut dès lors attendre plus systématiquement des communes situées dans la partie francophone du pays qu'elles prennent des mesures pour lutter contre la crise. Le choix entre les deux grands types de réaction peut toutefois dépendre d'autres facteurs peuvent intervenir. Il en va de même lorsqu'une réaction anticyclique est retenue telle qu'une hausse des dépenses visant à soutenir l'économie et à éviter les licenciements.

La politique joue un rôle !

Les partis de gauche, comme les sociaux-démocrates, sont généralement plus interventionnistes et privilégient le modèle keynésien lorsque confrontés à une

crise. Privilégiant une approche par la demande, ils s'opposent aux politiques d'austérité consistant à réduire les dépenses. Ils attendent du secteur public qu'il crée des places de travail et investisse. Donc, plus les sociaux-démocrates ou les partis de gauche sont influents, plus il est probable que les communes prennent des mesures, et singulièrement investissent et souscrivent des emprunts.

En ce qui concerne notre premier ensemble d'hypothèses — celles visant à expliquer si les communes réagissent ou non —, les résultats de la régression logistique dichotomique sont conformes à nos prévisions, à l'exception de l'influence positive attendue de l'importance des sociaux-démocrates (voir tableau 4). Les communes qui se considèrent comme touchées par la crise sont 4,9 fois plus enclines à prendre des mesures que les autres. Les communes situées en région francophone sont quant à elles 1,9 fois plus enclines à réagir à la crise que les autres. La taille a elle aussi une influence. Par contre, la force relative des sociaux-démocrates n'en a pas, dès le moment où l'on intègre la zone linguistique dans le modèle.

Tableau 4 : Régression logistique dichotomique; Variable dépendante: Mesures prises

Variable	(1)	(2)	(3)	(4)
Constante	-5,850 (,000)***,003	-6,422 (,000)***,002	-6,562 (,000)***,001	-9,210 (,000)***,000
Taille (log.)	,559 (,000)*** 1,748	,607 (,000)*** 1,834	,591 (,000)*** 1,806	,510 (,000)*** 1,665
Région linguistique (1=français, 0=autres)		,737 (,000)*** 2,091	,626 (,000)*** 1,870	,652 (,001)*** 1,920
Sociaux-démocrates (pourcentage de voix aux dernières élections nationales)			,016 (,091) 1,017	,015 (,145) 1,015
Ampleur perçue de la crise au niveau local (1=pas touchée; 2=faiblement touchée; 3=fortement touchée)				1,592 (,000)*** 4,913
R ² de Nagelkerke	,105	,124	,127	,191
N	1403	1349	1340	1272

Note: La variable dépendante est dichotomique (0 = aucune mesure prise; 1 = mesures prises). La première valeur correspond au coefficient de régression, la deuxième, entre parenthèses, à la significativité de l'influence: * = significative au niveau 10 %, ** = significative au niveau 5 %, *** = significative au niveau 1 % (test bilatéral). La troisième valeur correspond au coefficient de l'effet [Exp(B)].

Le pas suivant consiste à procéder à la même analyse concernant les mesures prises par les communes. C'est ici que nous devrions observer l'influence des sociaux-démocrates. A présent, nous utilisons donc les deux variables dépendantes correspondant aux scores factoriels, à savoir la « politique d'austérité » et le « soutien économique ».

Les modèles de régression explicatifs du soutien économique témoignent, en partie du moins, de l'influence attendue de la force des sociaux-démocrates (voir tableau 5). Ils indiquent également que la taille ne suffit pas à expliquer le fait que la commune recourt ou non à des investissements. Le modèle 2a indique en particulier que la force des sociaux-démocrates est positivement corrélée avec l'effort de soutien de l'économie. Cependant, l'effet disparaît lorsque l'on contrôle pour l'influence de la région linguistique (modèle 3). Cela n'a rien d'étonnant, les sociaux-démocrates étant davantage représentés dans la partie francophone du pays. L'ampleur perçue de la crise semble en définitive ne pas influencer les tentatives de soutien de l'économie au prix de déficits municipaux (modèle 4). Ce dernier modèle inclut les deux autres variables que sont la taille et la région linguistique. Mais son pouvoir explicatif ne s'en trouve guère amélioré.

Tableau 5 : Régression linéaire ; Variable dépendante : « soutien de l'économie » (scores factoriels)

Variable	(1)	(2a)	(2b)	(3)	(4)
constante	-,661 (,087)	-1,058 (,009)***	-1,114 (,004)***	-1,235 (,002)***	-1,325 (,006)***
Taille (log.)	,086 (,082),123	,083 (,088),119	,116 (,017)** ,164	,109 (,024)** ,155	,111 (,030)* ,158
Région linguistique (1=français, 0=autres)			,732 (,000)*** ,342	,653 (,000)*** ,305	,725 (,000)*** ,335
Sociaux-démocrates (pourcentage de voix aux dernières élections nationales)		,023 (,003)*** ,207		,010 (,207),093	,007 (,420),063
Ampleur perçue de la crise au niveau local (1=pas touchée; 2=faiblement touchée; 3=fortement touchée)					,067 (,713),027
F =	3,057	6,131***	14,191***	8,877***	7,660***
R ² ajusté	,010	,049	,120	,123	,126
N=	200	198	194	193	184

Note : La première valeur correspond au coefficient de régression, la deuxième, entre parenthèses, à la significativité de l'influence : * = significative au niveau 10 %, ** = significative au niveau 5 %, *** = significative au niveau 1 % (test bilatéral). La troisième valeur correspond au coefficient bêta normalisé.

Répetons l'analyse pour l'autre score factoriel -politique d'austérité (voir tableau 6). On constate d'abord une absence d'influence de la force relative des sociaux-démocrates, alors que l'on s'attendait ici à une influence négative. A nouveau, le fait que la commune se situe en région francophone exerce une influence positive. L'impact perçu de la crise au niveau local est ici positivement et significativement corrélé avec les tentatives d'équilibrer les finances communales. Par

contre ces tentatives ne dépendent pas de la taille de la commune et semblent donc relever d'une tendance plus générale.

Tableau 6 : Régression linéaire; Variable dépendante: « Politique d'austérité » (scores factoriels)

Variable	(1)	(2a)	(2b)	(3)	(4)
constante	-,311 (,393)	-,478 (,241)	-,598 (,134)	-,592 (,150)	-,1367 (,006)***
Taille (log.)	,043 (,385),062	,039 (,433),056	,056 (,265),080	,059 (,242),084	,012 (,813),018
Région linguistique (1=, 0=autres)			,540 (,001)***,251	,506 (,003)***,273	,506 (,003)***,236
Sociaux-démocrates (pourcentage de voix aux dernières élections nationales)		,009 (,224),087		-,001 (,904) -,009	-,006 (,509) -,053
Ampleur perçue de la crise au niveau local (1=pas touchée; 2=faiblement touchée; 3=fortement touchée)					,579 (,002)***,235
F =	0,757	1,092	3,773*	4,147***	4,843***
R ² ajusté	-,001	,001	,041	,048	,077
N=	200	198	193	189	184

Note: La première valeur correspond au coefficient de régression, la deuxième, entre parenthèses, à la significativité de l'influence: * = significative au niveau 10 %, ** = significative au niveau 5 %, *** = significative au niveau 1 % (test bilatéral). La troisième valeur correspond au coefficient bêta normalisé

Globalement, notre constat empirique correspond assez bien à certaines de nos attentes. La taille de la commune — en elle-même — exerce une influence sur le choix de la commune de réagir ou non à la crise. Lorsque la commune réagit, alors sa taille influence aussi les efforts qu'elle déploie pour soutenir l'économie notamment à travers des projets d'investissement. Toutefois, lorsque le choix s'oriente en direction de mesures d'austérité, on constate que l'ampleur de ces mesures ne dépend pas de la taille de la collectivité. Les communes situées en région francophone, réputée plus interventionniste, sont plus enclines à réagir. Cependant, et c'est étonnant, on ne constate aucune tendance claire en ce qui concerne leur manière de réagir. Les mesures d'austérité sont aussi fréquentes que celles visant à soutenir l'économie. Les préférences politiques semblent ne pas influencer l'effort de soutien économique (du moins dès lors que l'on tient compte de la région linguistique). Enfin, l'impact perçu de la crise au niveau local exerce clairement une influence marquée sur l'importance des mesures d'austérité prises par les communes pour équilibrer leur budget. Par contre, il n'exerce aucune influence significative sur l'effort de soutien économique, notamment à travers des dépenses supplémentaires.

Conclusion

Comment les communes suisses ont-elles fait face à la crise ? Avant toute chose, on constate qu'une petite minorité seulement des communes se considérait comme gravement touchée par la crise financière et économique de la fin des années 2010. Ce sont essentiellement les communes plus grandes qui se considéraient comme touchées et qui craignaient des pertes de recettes fiscales.

Le fait qu'une commune réagisse dépend du fait qu'elle se sent victime ou non de la crise. Nous avons aussi mis en évidence que les communes situées dans la partie francophone de la Suisse étaient plus enclines à réagir, à l'instar des communes plus grandes. L'interprétation est que les communes plus grandes bénéficient d'une marge de manœuvre supérieure et sont moins confrontées au risque de voir leurs efforts de relance profiter aux communes qui les entourent.

En ce qui concerne les mesures prises, nous nous référons principalement à deux stratégies : le soutien de l'économie au prix de déficits budgétaires et, à l'opposé, la mise en place de politiques d'austérité. La première stratégie est essentiellement associée à des souscriptions d'emprunts additionnelles et à l'avancement du démarrage de travaux d'investissements. Dans le second cas, les investissements et les projets sont différés. Par contre, la suppression de prestations publiques semble moins répandue. Cela s'explique peut-être par le fait que les conséquences de la crise ont été jusqu'ici relativement modérées en Suisse. Il en va de même en ce qui concerne d'éventuelles baisses d'impôts. Même si les communes disposent d'une large autonomie financière et fiscale et décident elles-mêmes des modalités de financement de leur budget, elles préfèrent éviter de réduire la pression fiscale qu'elles contribuent à exercer sur les entreprises et les ménages. Cela vaut également pour d'éventuelles hausses d'impôts qui risqueraient de compromettre l'attrait de la commune et de ralentir la consommation et la croissance économique. Supprimer des prestations publiques ou modifier la pression fiscale relève davantage d'une stratégie s'inscrivant dans une perspective à moyen terme. Augmenter les dépenses consacrées à des projets particuliers ou reporter des projets déjà prévus peuvent au contraire être considérés comme des mesures plus immédiates permettant soit de soutenir la conjoncture, soit de limiter la hausse de l'endettement.

Par rapport à deux théories évoquées, il est intéressant de noter qu'aucune tendance claire ne ressort en ce qui concerne les mesures prises par les communes. Contrairement à nos attentes théoriques, aucune partition ne se fait jour entre des communes qui choisiraient de soutenir l'économie — quitte à encourir des déficits — et d'autres qui appliqueraient sciemment une politique d'austérité. En effet, assez nombreuses sont les communes qui appliquent les deux types de mesures, tentant de maîtriser leurs dépenses tout en investissant dans quelques projets porteurs. Cette approche pragmatique semble prendre le pas sur les positions plus théoriques ou idéologiques préconisant la meilleure manière de réagir face à une crise financière. C'est là, à notre sens, la première contribution importante de cet article.

Quoi qu'il en soit, les positions idéologiques -mesurées ici à l'aide du pourcentage de voix récoltées aux élections par le parti social-démocrate- n'expliquent guère les mesures décidées par les communes en réaction à la crise. Si une dif-

férence existe, celle-ci est avant tout déterminée par des caractéristiques culturelles. Dans la partie francophone du pays, où l'on s'en remet plus facilement à l'État, les communes sont plus enclines à réagir dans l'une ou l'autre direction. Lorsqu'une commune se considère fortement touchée, elle réagit; mais pas forcément de manière anticyclique. Plus elle est touchée, plus elle sera encline à vouloir équilibrer son budget. Cette observation est notre deuxième contribution importante au débat théorique général.

Dans le présent article, nous avons essayé de comprendre si les communes suisses avaient réagi à la crise financière de 2008 et, dans l'affirmative, de quelle manière, et cela au moyen d'une enquête menée à l'échelle nationale auprès de l'ensemble des communes du pays. Nous avons limité notre analyse à quelques variables. Nous avons aussi décidé de nous concentrer sur le sentiment qu'avaient les responsables locaux au sujet de l'impact de la crise au niveau communal et sur les mesures prévues. Reste à voir si l'ampleur de la crise, telle que ressentie par les répondants, nécessitait vraiment une réaction ou si les communes ont tout simplement profité des événements pour renforcer l'acceptabilité politique des changements stratégiques concernés. Ce sont des questions qui pourront faire l'objet de futures recherches. Celles-ci pourront également élargir le nombre de variables considérées, examiner les mesures qui ont effectivement été mises en place et si ces mesures ont déployé les effets escomptés sur les finances communales et sur l'économie. Combiner données financières et données d'enquête nous permettra de déterminer ce que l'on pourra et ce que l'on devra faire au niveau local lorsque surviendra la prochaine crise.

Références bibliographiques

- Barton A.H. (1970). *Communities in Disaster*. Garden City, NY: Anchor, Doubleday.
- Bryson J.M., Berry F.S. et Yang K. (2010). "The State of Public Strategic Management Research: A Selective Literature Review and Set of Future Directions", *American Review of Public Administration*. 40(5) 495-521.
- Buiter, W.H et Grafe C. (2004), "Patching up the Pact", *Economics of Transition*, 12(1): 67-102.
- Council of Europe (2010). *The Impact of the Economic Downturn on Local Government in Europe*. Budapest: Open Society Foundations.
- Claessens, S., M. Ayhan Kose, et Terrones M.E. (2010). "The global financial crisis: How similar? How different? How costly?". *Journal of Asian Economics*. 21(3): 247-264.
- Clayton N. et Morris K. (2010), *Recession, Recovery and Medium-Sized Cities*, The Work Foundation Conferences: European Commission (2006), "Public Finance in EMU — 2006 — Part IV, Fiscal Policy in Good Times", *European Economy, Reports and Studies*, No. 3.
- Dynes, R. R. (1974), *Organized Behaviour in Disaster*. Lexington, Mass.: Heath.
- Golinelli, R. et Momigliano, S. (2006), "Real-time determinants of fiscal policies in the euro area", *Journal of Policy Modeling*, 28(9): 943-964.
- Guidoum, Yamina, Huxley Joe, Koutsomarkou Jenny et Soto Paul (2010), *URBACT Cities facing the crisis: impact and responses*, Saint-Denis La Plaine: URBACT Secretariat.
- Imbeau, L. M. et Tellier, G. (2004). "The Political-Economy of Budget Deficits in the Canadian Provinces, 1968-2000". In Imbeau, L. and Petry, F. (Eds), *Politics, Institutions, and Fiscal Policy: Deficits and Surpluses in Federated States*. Lanham: Lexington Books: 89-111.
- Kingdon, D. R. (1973). *Matrix Organization: Managing Information Technologies*. London: Tavistock.
- Krishnakumar J., Martin M.-J. et Soguel N. (2010), "Explaining fiscal balances with a simultaneous equation model of revenue and expenditure: A case study of Swiss Cantons using panel data", *Public Budgeting and Finance*, 30(2), 69-94.

- Ladner, A. (2010). "Intergovernmental relations in Switzerland: towards a new concept for allocating tasks and balancing differences", in: Michael J. Goldsmith and Edward C. Page (eds.). *Changing Government Relations in Europe: From localism to intergovernmentalism* (Routledge/ECPR Studies in European Political Science).
- Ladner, A. (2009). "Local government and metropolitan regions in federal systems: Switzerland", in: Kincaid, John, Helen S. Meyner and Nico Steytler (eds.) *A Global Dialogue on Federalism, Volume 6: Local Government and Metropolitan Regions in Federal Systems*. McGill Queens University Press. p. 329-362.
- Lewis J.P. (2010), *The Global Recession and Policy Theory: What policy implementation theory can tell us about how the American and Canadian governments responded to the 2008 global economic recession*. Annual Meeting of the Canadian Political Science Association, Montreal: Concordia University.
- OECD (2009a), *Recession, recovery and reinvestment: The role of local economic leadership in a global crisis*, Paris: OECD
- OECD (2009b), *Coping with the Crisis at Local Level: Policy Lessons from the OECD Programme on Local Economic and Employment Development (LEED)*, International Working Document, Paris: OECD.
- OECD (2009c), *OECD LEED Programme: 'The Barcelona Principles'. Principles of local economic leadership to promote recovery and reinvestment from the current recession*. Paris: OECD.
- Perlo Cohen, M. (2011). *Cities in Times of Crisis: The Response of Local Governments in Light of the Global Economic Crisis: the role of the formation of human capital, urban innovation and strategic planning*. Berkeley Institute of Urban and Regional Development. Working Paper 2011-01.
- Poterba, J. M. 1994. "State Response to Fiscal Crises: The Effects of Budgetary Institutions and Politics", *Journal of Political Economy*, 102(4):799-821.
- Ramos, A. G. (1981). *The New Science of Organization: A Reconceptualization of the Wealth of Nations*. Toronto: University of Toronto Press
- Reinhart, C. M., et Kenneth S. Rogoff. (2008). *Is the 2007 US sub-prime financial crisis so different? An international historical comparison*. No.W13761. National Bureau of Economic Research.
- Rosenthal, U. Charles, Michael T. et 't Hart, P. (eds.)(1989). *Coping with Crises: The Management of Disasters, Riots and Terrorism*. Springfield, 111.: Charles C. Thomas.
- Rosenthal, U. et Kouzmin A. (1997). "Crises and crisis management: Towards comprehensive government decision making", *Journal of Public Administration Research & Theory*, 7(2): 277-305.
- Soguel, N. C. (2006), "Coordination and decentralisation of rules for fiscal behaviour in a federal structure: The case of the Swiss cantons", *Revue d'Économie Régionale & Urbaine*, 1: 27-48.
- Taylor, J. B. (2000), "Reassessing Discretionary Fiscal Policy" *Journal of Economic Perspectives*, 14(3): 21-36.
- United Cities and Local Governments (2009). *The Impact of the Global Crisis on Local Governments*. Barcelona: United Cities and Local Government.
- Wernette, J. 1945. *Financing full employment*. Harvard University Press, Cambridge.

Andreas Ladner est professeur ordinaire d'administration suisse et de politiques institutionnelles à l'IDHEAP, Université de Lausanne. Ses domaines de recherche comprennent la qualité de la démocratie, le gouvernement local, le changement institutionnel, les partis politiques et les applications d'aide au vote. Il a publié des articles dans différentes revues de premier plan, dirigé plusieurs projets de recherche importants sous l'égide du Fonds national suisse de la recherche scientifique et intervient régulièrement dans les médias au sujet des questions politiques suisses. Il est l'un des auteurs du livre « Size and Local Democracy », publié par Edward Elgar.

Nils Soguel est professeur ordinaire de finances publiques à l'Institut de hautes études en administration publique — IDHEAP (Université de Lausanne, Suisse). Il préside le Conseil suisse de présentation des comptes publics. Ses intérêts de recherche

comprennent la gestion financière du secteur public, la politique budgétaire, le fédéralisme fiscal et l'évaluation des biens non marchants. Il a édité et publiés plusieurs ouvrages, ainsi que de nombreux articles dans des revues savantes. Il est titulaire d'un doctorat d'économie de l'Université de Neuchâtel.