



UNIL | Université de Lausanne

IDHEAP

Institut de hautes études
en administration publique

Nicolas Keuffer

**L'autonomie communale en Suisse:
conceptualisation, classifications
empiriques et facteurs explicatifs**

Cahier de l'IDHEAP 314/2020

Unité *Administration suisse et politiques institutionnelles*

Nicolas Keuffer

**L'autonomie communale en Suisse:
conceptualisation, classifications
empiriques et facteurs explicatifs**

Cahier de l'IDHEAP 314/2020

Unité *Administration suisse et politiques institutionnelles*

© 2020 IDHEAP, Lausanne

ISBN 978-2-940667-02-4

IDHEAP

Institut de hautes études en administration publique

Université de Lausanne

Bâtiment IDHEAP, 1015 Lausanne

Tél. +41 (0)21 692 68 00, Fax +41 (0)21 692 68 09

E-mail : idheap@unil.ch – www.unil.ch/idheap

PRÉAMBULE

Cette contribution complète l'étude entreprise « dans une perspective nationale » dans le cadre de la thèse de doctorat de Nicolas Keuffer intitulée « L'autonomie locale et ses conséquences dans une perspective internationale, nationale et communale », soutenue le 17 avril 2019 à l'IDHEAP. Dans les pistes de recherche futures esquissées en conclusion, il est évoqué que « le CIMA présente par ailleurs la possibilité d'opérer un pas supplémentaire dans l'explication de la variation de l'autonomie locale en Suisse et d'ainsi mettre à jour les typologies cantonales existantes (Fiechter 2010, Rühli 2012, Mueller 2015, Giacometti 1952, Meylan, Gottraux et Dahinden 1972) » (p. 55).

Le CIMA (« Cantonal Index of Municipal Autonomy ») correspond à des classifications de l'autonomie communale suisse qui ont été brièvement décrites et utilisées en lien avec les réformes initiées par les communes suisses dans l'article : Keuffer, N. (2018): "Does local autonomy facilitate local government reform initiatives? Evidence from Switzerland", International Journal of Public Sector Management, 31(4): 426-447.

Le but de cette présente étude est d'étayer les réflexions conceptuelles ayant mené à ces classifications de l'autonomie communale suisse, de présenter les analyses ayant permis la construction de ces indices et de tester certains facteurs explicatifs des variations de l'autonomie communale en Suisse.

C'est pourtant dans la commune que réside la force des peuples libres. Les institutions communales sont à la liberté ce que les écoles primaires sont à la science; elles la mettent à la portée du peuple; elles lui en font goûter l'usage paisible et l'habituent à s'en servir. Sans institutions communales une nation peut se donner un gouvernement libre, mais elle n'a pas l'esprit de la liberté. Des passions passagères, des intérêts d'un moment, le hasard des circonstances, peuvent lui donner les formes extérieures de l'indépendance; mais le despotisme refoulé dans l'intérieur du corps social reparait tôt ou tard à la surface.

Alexis de Tocqueville (1835)

SOMMAIRE

| | |
|---|-----|
| Sommaire..... | I |
| Liste des tableaux..... | III |
| Liste des figures | V |
| Liste des cantons..... | V |
| 1 Introduction | 1 |
| 2 Conceptualisation, mesures et comparaison européenne. 10 | |
| 2.1 Enjeux conceptuels et différentes conceptions de l'autonomie locale | 10 |
| 2.2 Définition et mesure de l'autonomie locale à travers sept dimensions constitutives et la création d'un indice..... | 13 |
| 2.3 Autonomie locale en Suisse en comparaison européenne..... | 20 |
| 3 Classifications empiriques cantonale et communale..... | 39 |
| 3.1 Autonomie de Type I..... | 40 |
| 3.2 Autonomie de Type II..... | 44 |
| 3.3 Autonomie perçue | 76 |
| 3.4 Récapitulatif des classifications et corrélations | 80 |

| | | |
|-----|---|-----|
| 4 | Typologies et facteurs explicatifs | 84 |
| 4.1 | Typologies de l'autonomie communale | 84 |
| 4.2 | Facteurs explicatifs de l'autonomie communale | 92 |
| 5 | Conclusion | 105 |
| 6 | Bibliographie | 113 |
| | Annexe | 130 |

LISTE DES TABLEAUX

| | |
|---|----|
| Tableau 1 : Nombre de communes et leur taille (population moyenne et médiane) selon le canton..... | 5 |
| Tableau 2 : Les sept dimensions de l'autonomie locale et leur correspondance dans la Charte européenne de l'autonomie locale..... | 16 |
| Tableau 3 : Résultats de l'Indice d'Autonomie Locale (IAL) et de ses sept dimensions..... | 21 |
| Tableau 4 : Dépenses consolidées du gouvernement local en pourcentage des dépenses totales des administrations publiques (LG_Dtot) et du PIB (LG_PIB) en 2018..... | 28 |
| Tableau 5 : Les souverainetés fiscales en Suisse..... | 31 |
| Tableau 6 : Recettes fiscales du gouvernement local en pourcentage des recettes fiscales totales (LG_TaxAut) et recettes consolidées du gouvernement local en pourcentage des recettes totales (LG_Rtot) en 2017..... | 33 |
| Tableau 7 : Recettes provenant de transferts intergouvernementaux en pourcentage des recettes totales du gouvernement local en 2018 (LG_Rtranstot) et proportion des transferts inconditionnels par rapport aux transferts totaux reçus par le gouvernement local en 2006 (NonEar)..... | 36 |
| Tableau 8 : Modèle d'analyse de l'autonomie communale, prenant en compte l'imbrication du niveau communal dans le niveau cantonal et la perception individuelle..... | 40 |
| Tableau 9 : Autonomie de Type I des communes suisses..... | 42 |
| Tableau 10 : Autonomie juridique (de la plus élevée à la plus basse) par canton..... | 46 |
| Tableau 11 : Accès (du plus élevé au plus bas) par canton..... | 48 |

| | |
|--|-----|
| Tableau 12 : Champ d'exécution dans le cadre de 10 politiques publiques (du plus élevé au plus bas) par canton selon le pourcentage des dépenses communales consolidées | 53 |
| Tableau 13 : Discrétion politique dans le cadre de 10 politiques publiques (de la plus élevée à la plus basse) par canton | 56 |
| Tableau 14 : Autonomie financière (de la plus élevée à la plus basse) par canton | 59 |
| Tableau 15 : Autonomie pour organiser le système politique (de la plus élevée à la plus basse) | 61 |
| Tableau 16 : Autonomie pour organiser l'administration et autonomie organisationnelle (de la plus élevée à la plus basse) | 66 |
| Tableau 17 : Non-ingérence (de la plus élevée à la plus basse)..... | 69 |
| Tableau 18 : Perception moyenne de l'autonomie communale selon les membres des exécutifs..... | 79 |
| Tableau 19 : Récapitulatif des scores des cantons suisses pour les dimensions de l'autonomie de Type I et II et pour l'autonomie perçue (décroissant en fonction du CIMA pondéré)..... | 82 |
| Tableau 20 : Coefficients de corrélation de Pearson entre les dimensions de l'autonomie de Type II et les facteurs explicatifs de la variance de l'autonomie communale en Suisse au niveau cantonal..... | 101 |
| Tableau 21 : Coefficients de corrélation de Pearson entre les dimensions de l'autonomie de Type I et l'autonomie perçue et les facteurs explicatifs de la variance de l'autonomie communale en Suisse au niveau communal | 103 |
| Tableau 22 : Statistiques descriptives des facteurs explicatifs de l'autonomie communale en Suisse..... | 103 |

LISTE DES FIGURES

| | |
|---|----|
| Figure 1 : Le triangle de l'autonomie locale | 20 |
| Figure 2 : Profil suisse de l'autonomie locale en comparaison européenne..... | 24 |
| Figure 3 : Profils cantonaux de l'autonomie communale (décroissant en fonction du CIMA)..... | 72 |
| Figure 4 : Autonomie moyenne perçue en fonction de la taille des communes (8 classes de population) | 80 |
| Figure 5 : Dendrogramme sur les 7 dimensions de l'autonomie de Type II utilisant la distance moyenne entre groupes | 90 |
| Figure 6 : Carte de la Suisse représentant la typologie de l'autonomie communale (5 types, du plus clair au plus foncé) | 92 |

LISTE DES CANTONS

| | | | |
|----|-----------------------|----|-------------|
| AI | Appenzell Rhodes-Int. | NW | Nidwald |
| AR | Appenzell Rhodes-Ext. | OW | Obwald |
| AR | Argovie | SG | Saint-Gall |
| BE | Berne | SH | Schaffhouse |
| BL | Bâle-Campagne | SO | Soleure |
| BS | Bâle-Ville | SZ | Schwyz |
| FR | Fribourg | TG | Thurgovie |
| GE | Genève | TI | Tessin |
| GL | Glaris | UR | Uri |
| GR | Grisons | VD | Vaud |
| JU | Jura | VS | Valais |
| LU | Lucerne | ZG | Zoug |
| NE | Neuchâtel | ZH | Zurich |

1 INTRODUCTION

En Suisse, l'autonomie communale constitue l'un des piliers de la conception de l'Etat et fait aujourd'hui encore l'objet d'une popularité importante. Dans les médias du pays, l'autonomie communale (« Gemeindeautonomie », « autonomia communale ») a été évoquée ces dernières années lorsqu'il était question de l'institutionnalisation de nouveaux leviers d'influence politique sur les niveaux de gouvernement supérieurs – comme par exemple un droit de référendum communal au niveau fédéral¹ – mais aussi dans le cadre de réorganisations de la répartition des tâches entre les cantons et les communes² et de la collaboration entre eux³, ou lors de débats relatifs au partage des charges financières entre canton et communes⁴.

En outre, l'autonomie communale fait partie des préoccupations fondamentales lorsque des réformes territoriales sont envisagées. En raison des écarts toujours plus grands entre les espaces décisionnels et fonctionnels, de la complexification des tâches, de la mobilité frénétique de la population ou des décalages entre lieux de travail et de vie, certaines initiatives de réformes structurelles sont proposées, comme la suppression

¹ *Neue Zürcher Zeitung*, 12.09.2017, « Für ein Gemeindereferendum auf Bundesebene », <https://www.nzz.ch/meinung/milizsystem-und-gemeindeautonomie-fuer-ein-gemeindereferendum-auf-bundesebene-ld.1315638?reduced=true>, consulté en juillet 2020.

² Voir par exemple « la question épineuse de l'autonomie communale » posée dans le cadre de la réforme de la répartition des tâches entre les communes et le canton de GE lancée en 2012, suite à l'adoption par le peuple d'une nouvelle constitution (*Le Temps*, 14.10.2015 : <https://www.letemps.ch/opinions/communes-veulent-plus-dautonomie-cest-doivent-dire>, consulté en juillet 2020).

³ Voir par exemple l'article de la *Basler Zeitung*, 03.11.2016 : « Mehr Gewicht für die Gemeinden » sur la réorganisation du canton de BL en six conférences régionales pour augmenter le poids des communes dans l'accomplissement des tâches et améliorer la collaboration entre le canton et les communes.

⁴ Par exemple, les articles sur les réformes de répartition des charges ou de péréquation financière à BS en 2016, à AG en 2017 ou à LU en 2020 (*Luzerner Zeitung*, 05.06.2020, « Erzwingene Steuersenkung rechtswidrig »), ou sur la répartition entre les cantons et les communes des frais de soins dans le canton de LU ou de la facture sociale dans le canton de VD, qui « érode l'autonomie communale » (*Le Temps*, 08.12.2013 : <https://www.letemps.ch/suisse/facture-sociale-erode-lautonomie-communale>, consulté en juillet 2020).

pure et simple du niveau communal dans le canton de SH⁵. L'autonomie communale est également au centre des conflits liés à des projets d'aménagement du territoire ou de fusions de communes, où il est très souvent mentionné dans les médias l'importance de l'adhésion de la population (par le bas) plutôt que l'imposition des cantons (par le haut).⁶

Enfin, certains articles exposent la réduction progressive de l'autonomie communale, en relatant la difficulté des tâches d'élus communaux, la rationalisation de certains services locaux importants ou la centralisation des compétences.⁷ Ce qui frappe de manière générale, c'est la charge émotionnelle qui accompagne la plupart des projets qui touchent à l'autonomie communale. Qu'ils soient plutôt en faveur d'une autonomie communale plus importante ou plus réduite, les médias font très souvent mention de « la sacro-sainte autonomie communale », ce qui atteste la portée considérable de ce principe essentiel de la structure politique suisse.

Alors que les premières constitutions fédérales de 1848 et de 1874 ne comportaient aucune disposition spécifique sur les communes ou l'autonomie communale, la nouvelle constitution fédérale de 1999 (RS 101) garantit formellement l'autonomie des communes en conformité avec le droit cantonal et exige que la Confédération tienne compte des répercussions possibles de son activité sur les communes et de la situation particulière des villes, des agglomérations et des régions de montagne (art. 50). Avec du recul, l'article 50 de la Constitution apparaît comme une « nouveauté à la fois modeste et efficace » qui a donné plus de visibilité et de légitimité aux communes, en tant qu'institution, et au

⁵ « Vom Ende autonomer Gemeinden », *Neue Zürcher Zeitung*, 10.02.2016, <https://www.nzz.ch/schweiz/vom-ende-autonomer-gemeinden-1.18692650?reduced=true>.

⁶ Par exemple, « Was fehlt, ist der Schwung von unten », *Aargauer Zeitung*, 15.12.2016, ou « Regierung krebst bei Fusionszwang zurück », *Berner Zeitung*, 09.03.2019.

⁷ Par exemple, « La Chaux rallume le débat sur l'autonomie villageoise », *24 Heures*, 11.06.2015, « „Gleichheit vor des Feuer“ bedingt die Fusion der Feuerwehren », *Neue Zürcher Zeitung*, 06.05.2016 ou « Verbaute Zukunft. Gemeinden entscheiden grossenteils selbständig und in Eigenverantwortung über ihre Angelegenheiten. Dieses Bild von der Gemeindeautonomie stimmt nicht mehr. Die Schweiz wird zunehmend von oben her regiert. », *Die Weltwoche*, 10.08.2017.

niveau étatique communal de manière générale (Conseil fédéral 2015, p. 3490).

Dans le fédéralisme suisse à trois niveaux, les communes constituent l'échelon inférieur. Ces groupements de personnes organisées en une entité juridique ne sont toutefois pas des entités publiques ayant été créées de toutes pièces pour intégrer une structure hiérarchique existante (Geser 2004). En effet, les communes suisses, préexistant la Confédération et les cantons, ont acquis dans la Constitution de la République helvétique (1798-1803) leur forme moderne de corporation publique démocratique maillant l'ensemble du territoire. Jusqu'au milieu des années 1960, il était implicitement admis que les communes administraient leurs affaires de manière autonome. Le Tribunal fédéral a alors introduit une nouvelle jurisprudence, limitant l'autonomie communale aux domaines que le droit cantonal réservait explicitement ou ne réglait pas exhaustivement (Steiner et Ladner 2013). Comme le consacre désormais constitutionnellement le nouvel article 50, l'autonomie communale est garantie dans les limites fixées par le droit cantonal. Chaque canton définit ainsi les types de communes qu'il reconnaît, leur organisation, leurs compétences, leurs ressources, et de ce fait, influence fortement leur autonomie. En raison de cette extrême diversité, le degré d'autonomie communale peut varier d'un canton à un autre, voire même d'une commune à une autre au sein d'un même canton (Horber-Papazian 2006).

Tous les cantons suisses ont des communes politiques (« *Einwohnergemeinde* », « *comuni politici* ») sur leur territoire (dans le canton d'AI, ce sont les districts qui assument cette fonction). Seuls les cantons de LU, SZ, FR, SH, AR, VD, NE et GE ne connaissent que les communes politiques, à vocation générale. Les autres cantons ont également des communes spéciales, vouées à des tâches spécifiques (communes ecclésiastiques, bourgeoises, scolaires, etc.) ou d'autres types particuliers de communes (Ladner 1991, Fiechter 2010). Il convient de préciser que seules les communes politiques sont prises en compte ici. Le rôle important des communes dans la structure fédéraliste et financière

suisse apparaît de manière évidente lorsque l'on compare les dépenses et les recettes communales ou les personnes employées par les communes avec celles de la Confédération ou des cantons (Ladner et Keuffer à paraître) : les dépenses des communes se sont élevées à 48,4 milliards de francs en 2017, ce qui correspond à environ un quart des dépenses publiques (en excluant les doublons et les dépenses sociales) ; les recettes représentaient 48,3 milliards de francs, soit environ un quart des recettes des trois niveaux confondus ; les administrations communales sont dotées de moins d'employés (92 000) que les administrations cantonales (190 000), mais bien davantage que l'administration fédérale (36 000).

La Suisse fait partie des pays qui possèdent les plus petites communes d'Europe (Ladner et al. 2019). En 2018, les communes comptaient en moyenne 3845 habitants et la moitié des 2222 communes possédait moins de 1514 habitants (voir Tableau 1). Le paysage communal suisse présente en outre une très grande diversité structurelle : les cantons de BS, GL, ZH et ZG ont un nombre médian supérieur à 8000 habitants, alors qu'il est inférieur à 1000 habitants dans les cantons de JU, UR, VD et SH, et le nombre de communes dépasse 200 dans les cantons de BE, VD et AG, alors qu'il y a moins de 10 communes dans les cantons de BS, GL et OW. Contrairement aux pays du nord de l'Europe, la Suisse n'a pas connu de dynamique de fusion de communes à grande échelle et le nombre de communes est resté stable jusqu'à la fin des années 1980. Dès lors, le processus de fusion s'est intensifié et plus d'un quart des communes a disparu depuis 1990, lorsque le pays en comptait 3021.

Tableau 1 : Nombre de communes et leur taille (population moyenne et médiane) selon le canton

| Canton | Nombre | Moyenne | Médiane | Canton | Nombre | Moyenne | Médiane |
|--------|--------|---------|---------|--------|--------|---------|---------|
| BE | 347 | 2983 | 1215 | JU | 55 | 1335 | 637 |
| VD | 309 | 2586 | 847 | GE | 45 | 11100 | 2501 |
| AG | 212 | 3199 | 1973 | NE | 31 | 5705 | 1887 |
| ZH | 166 | 9162 | 4255 | SZ | 30 | 5306 | 3472 |
| FR | 136 | 2343 | 1257 | SH | 26 | 3154 | 957 |
| VS | 126 | 2730 | 1273 | UR | 20 | 1822 | 773 |
| TI | 115 | 3073 | 1501 | AR | 20 | 2762 | 1773 |
| SO | 109 | 2506 | 1438 | NW | 11 | 3929 | 3672 |
| GR | 108 | 1837 | 1020 | ZG | 11 | 11531 | 8868 |
| BL | 86 | 3350 | 1296 | OW | 7 | 5406 | 5146 |
| LU | 83 | 4934 | 2635 | GL | 3 | 13468 | 12426 |
| TG | 80 | 3456 | 2235 | BS | 3 | 64922 | 21339 |
| AI | 77 | 2691 | 2056 | | | | |
| SG | 77 | 6593 | 4798 | CH | 2222 | 3845 | 1514 |

Notes : résultats au 01.01.2018, tri en fonction du nombre de communes ; sources : OFS (2018 et 2019), propres calculs.

Souvent perçues comme la pérennisation des collaborations intercommunales, les fusions de communes sont parfois considérées comme des réformes structurelles à même de répondre à la baisse de l'autonomie communale effective et aux défis auxquels certaines communes sont confrontées (Rühli 2012). Ces dernières décennies, en effet, les espaces et modes d'intervention des petites et moyennes communes en particulier ont été mis en question. Celles-ci font face au décalage croissant entre territoire institutionnel et espace fonctionnel (Leresche 2001), aux exigences accrues de la Confédération, des cantons et des citoyens quant au professionnalisme et à la qualité des prestations des collectivités publiques (Geser 1997), à la complexification des tâches

à délivrer (Ladner et al. 2013) ou à la plus grande difficulté à pourvoir les postes de milice à leur exécutif avec des candidats adéquats (Steiner et al. 2020).

Des évolutions récentes ont également influencé positivement l'autonomie communale. Contenant des principes politiques, administratifs et financiers qui garantissent aux collectivités locales une gestion aussi autonome que possible des affaires communales, la Charte européenne de l'autonomie locale⁸, élaborée par le Conseil de l'Europe et ouverte à la signature en 1985, a été ratifiée en 2005 par la Suisse.⁹ Ce traité international a pour objectif de compenser le manque de normes européennes communes pour mesurer et protéger les droits des collectivités locales, qui sont les plus proches des citoyens et leur donnent la possibilité de participer à la prise de décisions qui concernent son environnement quotidien, en établissant les principes qui régissent la nature et l'étendue de leur autonomie (Conseil de l'Europe 1985). Le deuxième rapport de monitoring produit après que la Suisse a ratifié la Charte montre que l'autonomie communale est particulièrement ancrée en Suisse et que toutes les communes disposent d'un vaste champ de compétences, d'une situation financière saine et de bons relais pour influencer le système de décision, même si la situation peut varier selon les cantons (Conseil de l'Europe 2017).

Malgré l'existence de cette Charte européenne, comparer les systèmes de gouvernement local et mesurer leur autonomie sont des entreprises complexes (Keuffer 2016, Ladner et al. 2019, Lidström 1998). L'autonomie communale est un concept multidimensionnel, dont les

⁸ Alors que la littérature internationale utilise le concept d' « autonomie locale », le Message du Conseil fédéral relatif à la Charte européenne de l'autonomie locale précise qu'il est plus usuel d'utiliser le terme d' « autonomie communale » dans le contexte helvétique (Conseil fédéral 2003, p. 72).

⁹ Pour les textes officiels, l'état des signatures et ratifications et les réserves, voir : <https://www.coe.int/en/web/conventions/full-list/-/conventions/treaty/122> (consulté en juillet 2020) ; si la Suisse est l'un des derniers pays membres du Conseil de l'Europe à avoir signé la Charte, c'est en raison des spécificités du système institutionnel suisse et des craintes des cantons de se voir limités dans leur compétence à régler les affaires communales – ainsi que l'autorise le « système à la carte » prévu par la Charte, certaines dispositions ont ainsi été exclues du champ d'application en Suisse.

dimensions constitutives et la définition ne font pas consensus : « L'autonomie locale est au centre de nombreux modèles théoriques de finances publiques locales et de politique urbaine. Pourtant, il y a peu de théories explicites sur ce qu'est l'autonomie (...). L'autonomie locale signifie beaucoup de choses différentes pour différentes personnes » (Clark 1984, p. 205, propre traduction). Au niveau suisse, les spécialistes de la question soulignent que si l'autonomie communale est un concept central et parfois chargé d'émotion, sa signification reste floue et il est difficile de comparer les cantons en la matière, notamment parce que les diverses disciplines abordent le concept de manière très différente (Ladner et al. 2000, p. 48).

La littérature traitant de l'autonomie communale en Suisse remonte à quelques décennies et est principalement de nature juridique (Giacometti 1952, Jagmetti 1972, Schaffhauser 1978). La perspective juridique définit l'autonomie communale positivement selon la force de la place des communes dans les constitutions cantonales et lois cantonales sur les communes et négativement selon la portée des règlements cantonaux sur l'organisation interne des communes. La science politique se fonde, en plus, sur le degré de décentralisation des compétences (réglementaires, financières et de mise en œuvre) entre le canton et les communes, sur l'étendue du contrôle administratif sur les communes et sur l'influence des communes sur la politique cantonale (Auer 2016, pp. 159s.). Cette perspective plus large de l'autonomie communale est illustrée par des études plus récentes : après avoir fait l'état des lieux complet de l'autonomie décisionnelle et des capacités effectives des communes, Rühli (2012) évalue les mesures prises par les cantons dans quatre domaines sectoriels (contrôle des finances et transparence, péréquation intercommunale, collaboration intercommunale et encouragement des fusions pour contrer la perte d'importance du niveau communal) ; Mueller (2015) se focalise lui-aussi en premier lieu sur les cantons, en mettant non seulement en évidence que leur décentralisation est globalement prononcée (encore davantage dans les cantons suisse-alsaciens),

mais aussi que des différences considérables existent dans les relations entre les cantons et les communes ; l'enquête empirique de Fiechter (2010) considère l'autonomie communale dans le contexte local ainsi que dans les relations avec la Confédération et les cantons et inclut non seulement l'autonomie juridique mais aussi l'autonomie politique, économique et sociale des communes.

Cette présente contribution s'inscrit dans cette approche pluridisciplinaire de l'étude de l'autonomie communale en Suisse et appréhende le phénomène « par le bas », en tenant compte des facteurs locaux et des relations intergouvernementales. Elle coïncide alors, au niveau infranational suisse, à une approche comparative des systèmes communaux (Wolman 2008) et a également pour buts de développer, sur la base d'une *conceptualisation* solide, des *classifications empiriques* des systèmes communaux au regard d'un de ses aspects centraux – l'autonomie communale – et de déterminer les *facteurs explicatifs* de leurs différences.

A cette fin, la méthodologie poursuivie consiste essentiellement en une description et en une comparaison quantitative de l'autonomie des communes suisses. Après la présentation de la conceptualisation et des résultats découlant d'un projet européen sur l'autonomie locale mené à l'Institut de Hautes Etudes en Administration Publique (IDHEAP), les dimensions identifiées pour mesurer l'autonomie communale en Suisse sont exposées à l'aide de méthodes statistiques simples. Des statistiques bivariées sont ensuite utilisées pour tester les causes des différences entre les cantons et les communes dans les classifications. La base de données utilisée est constituée de données agrégées et individuelles sur les communes suisses : la législation fédérale et cantonale¹⁰ et différentes sources secondaires sont combinées avec les réponses des secrétaires communaux et des membres des exécutifs communaux dans les enquêtes

¹⁰ Principalement les constitutions et lois sur les communes des 26 cantons suisses : voir Tableau A1 en annexe.

nationales menées par la Haute école spécialisée zurichoise (ZHAW) et l'IDHEAP respectivement en 2017 et 2018¹¹.

Cette étude s'articule en trois volets. D'abord, les enjeux conceptuels de l'autonomie locale mis en évidence dans la littérature internationale sont brièvement présentés, avant de s'en inspirer pour développer une mesure de l'autonomie locale en sept dimensions et de situer la Suisse en comparaison européenne. Ensuite, cette mesure est adaptée au contexte suisse et des classifications empiriques cantonale et communale de l'autonomie communale sont construites. Enfin, une typologie cantonale de l'autonomie communale est créée et les facteurs explicatifs des différences existant au sein des classifications sont analysés. Cette étude conclut en évoquant ses principales limites et contributions.

¹¹ *Monitoring des communes : depuis 1988, des enquêtes sont menées à intervalles plus ou moins réguliers dans toute la Suisse auprès des secrétaires communaux. Les enquêtes atteignent souvent des taux de réponse de plus de 80% et couvrent relativement bien l'ensemble des communes suisses. Le taux de réponse de l'enquête de 2017 s'élève à 82.8%. L'enquête auprès des membres des exécutifs communaux de toute la Suisse enregistre quant à elle un taux de réponse de 60.5%. Les bases de données complètes ainsi que la description des variables se trouvent à l'adresse suivante : <http://www.andreasladner.ch/uebersicht.htm>.*

2 CONCEPTUALISATION, MESURES ET COMPARAISON EUROPÉENNE

2.1 ENJEUX CONCEPTUELS ET DIFFÉRENTES CONCEPTIONS DE L'AUTONOMIE LOCALE

Affirmant la liberté de gestion et de décision de collectivités publiques, dites locales parce que distinctes de l'État, et infra-étatiques sur les plans géographique et juridique (Guérard 2016), l'autonomie locale est un principe incontournable et actuel quant à la manière dont un Etat fournit des services à sa population et organise son territoire. Elle est ainsi souvent évoquée dans des rapports, tant au niveau mondial¹², qu'aux échelons européen¹³ et suisse¹⁴. Nonobstant son importance et son intérêt durable, l'autonomie locale n'est pas une notion univoque et fait l'objet de nombreux débats scientifiques. Dans la littérature, de multiples enjeux conceptuels majeurs et différentes conceptions de l'autonomie locale peuvent être mis en évidence (Keuffer 2019).

Premièrement, comme le suggèrent les rapports évoqués ci-dessus, l'autonomie locale s'inscrit dans une logique normative forte, selon l'idée générale qu'elle peut être considérée comme la pierre angulaire d'une démocratie véritable où les décisions prises rencontrent les besoins directs des citoyens, ou comme la condition selon laquelle le gouvernement local peut, grâce à sa plus grande proximité, leur distribuer des services publics de manière plus efficace (Sharpe 1970). Exprimant en outre la conception

¹² Voir par exemple le « Gold Report » du Réseau Mondial des Villes, Gouvernements Locaux et Régionaux (CGLU 2008) ou le Guide pour mesurer la gouvernance locale du Programme des Nations unies pour le développement (PNUD 2015).

¹³ Voir par exemple « Local authority competences in Europe » du Comité européen sur la démocratie locale et régionale (CDLR 2007) ou les actes du colloque organisé en 2016 par l'Observatoire de l'Autonomie Locale (OLA), en partenariat avec le Comité des Communes et des Régions d'Europe (CCRE), sur le thème de « L'autonomie locale en Europe » (Guérard et Astrauskas 2016).

¹⁴ Voir par exemple le quatrième monitoring des cantons « Autonomie communale entre illusion et réalité » d'Avenir suisse (Rühli 2012).

libérale classique du gouvernement local, l'autonomie locale peut également accroître la diversité et l'innovation politique et agir comme un contre-pouvoir vis-à-vis des niveaux gouvernementaux supérieurs (Vetter 2007, Mill 1975). Toutefois, un équilibre doit être trouvé entre ces valeurs de gouvernance et des arguments tels que l'intérêt national légitime et l'équité dans les choix publics locaux (Wolman 1990, Beer-Tóth 2009). Ainsi, il est important pour le scientifique de garder une neutralité axiologique et ne pas tomber dans « le piège du localisme, c'est-à-dire une tendance à considérer le local et l'autonomie locale à travers un regard romantique » (King et Stoker 1996, p. 24, propre traduction).

Deuxièmement, le concept d'autonomie locale entretient des liens ambigus avec celui de décentralisation, ce qui complique son étude (Keuffer 2016, Wolman et al. 2010). Comme Fleurke et Willemse (2004) l'ont souligné, l'autonomie locale et la décentralisation ont été traitées comme des concepts étroitement associés, l'autonomie locale étant censée donner une valeur positive à la décentralisation, mais leur relation variant en fonction de l'approche de la décentralisation considérée : lorsque la décentralisation et l'autonomie locale sont appréhendées comme des caractéristiques formelles du système politico-administratif, les deux concepts coïncident ; lorsque la décentralisation est considérée comme un processus dynamique délibéré de délégation de pouvoir à des entités infranationales, l'autonomie locale n'est qu'un aspect de gouvernance locale parmi d'autres pouvant augmenter ; lorsque l'approche est fonctionnelle, la décentralisation est principalement horizontale entre des acteurs gouvernementaux et non-gouvernementaux et peut conduire à une diminution de l'autonomie locale ; enfin, dans une approche basée sur la gouvernance, les réseaux d'acteurs sont au centre de l'analyse plutôt que la décentralisation et l'autonomie locale est en déclin (Fleurke et Willemse 2004).

Troisièmement, des difficultés supplémentaires ont été signalées dans les études comparatives sur l'autonomie locale. Celles-ci sont notamment liées à la terminologie, à la traduction et contextualité du concept (Kuhlmann et Wollmann 2014, Pollitt 2005), au manque de données

comparables tant qualitatives que quantitatives relatives au niveau local (Bouckaert et Kuhlmann 2016), à l'hétérogénéité des modèles territoriaux conduisant à diverses notions du local (Page et Goldsmith 1987), ou encore à la nécessité de prendre en compte la dimension sectorielle des politiques publiques dans le cadre de l'analyse institutionnaliste (Keuffer à paraître, Wollmann 2008, Knoepfel et al. 2006).

Quatrièmement, l'autonomie locale ne connaît pas dans le champ académique de définition établie et univoque, ce qui implique des ambiguïtés terminologiques (Clark 1984). Utilisant le terme « autonomie » pour décrire « la capacité des gouvernements locaux à prendre des décisions à propos des services qu'ils offrent sans interférence du centre », Page (1982, p. 21, propre traduction) met en garde sur la conceptualisation de l'autonomie locale : « Il est bien sûr difficile d'examiner une partie de la littérature utilisant un seul label, qui englobe toute une série d'opinions divergentes sur la nature de la relation entre le gouvernement central et les collectivités locales, sur son évolution et sur ce qui devrait être fait, le cas échéant, pour réformer cette relation. L'utilisation de ce terme n'a pas pour but de donner l'impression qu'il existe un ensemble de points de vue communs aux universitaires ou aux hommes politiques ». Cette grande hétérogénéité de vues relative au concept trouve également sa source dans les différentes conceptions de l'autonomie locale.

Selon Pratchett (2004), l'autonomie locale peut être appréhendée selon trois conceptions théoriques, en fonction du niveau institutionnel observé et du questionnement posé. Tout d'abord, l'autonomie locale peut être abordée comme un concept relatif et dépend de la liberté du gouvernement local par rapport aux contraintes existant dans son environnement (Goldsmith 1990). Celles-ci peuvent être horizontales, lorsque des facteurs locaux sont concernés, ou verticales, lorsqu'il s'agit de relations entre différents niveaux de gouvernement (Gurr et King 1987). Ensuite, elle peut être analysée non pas comme un concept relatif mais en se concentrant sur son impact direct sur le bien-être des citoyens, suivant le questionnement de Wolman et Goldsmith (1992) sur l'apport

concret de la politique urbaine aux Etats-Unis et au Royaume-Uni. Enfin, l'autonomie locale peut être appréhendée en se focalisant sur la manière dont les gouvernements locaux expriment les identités et particularités locales à travers leur activité politique (Lake 1994). Elle peut ainsi être objectivée en recueillant sa perception subjective par les citoyens ou par les bureaucrates ou élus locaux (Denters et al. 2016).

Finale­ment, la littérature n'est pas unanime s'agissant de l'opérationnalisation des diverses composantes de l'autonomie locale (Hansen et Klausen 2002, Pierre 1990). En effet, les dimensions développées concernent respectivement des aspects juridiques, les moyens – en premier lieu financiers – à disposition des gouvernements locaux, leur marge de manœuvre décisionnelle, leurs leviers d'influence politique ou encore leur indépendance par rapport à des partenaires économiques ou sociaux, et sont combinées de manière très variable dans les études empiriques (Keuffer 2016). Sur la base de ce constat, la complexité et la nature multidimensionnelle de l'autonomie locale ont été prises en compte pour proposer une opérationnalisation du concept en sept dimensions constitutives (Ladner et Keuffer 2018), dont la présentation fait l'objet de la prochaine section.

2.2 DÉFINITION ET MESURE DE L'AUTONOMIE LOCALE À TRAVERS SEPT DIMENSIONS CONSTITUTIVES ET LA CRÉATION D'UN INDICE

En raison des multiples enjeux conceptuels relatifs à l'étude de l'autonomie locale, de sa nature multidimensionnelle et de la pluralité des conceptions théoriques existantes, le fait qu'il n'y ait pas une théorie valide fait consensus dans la littérature (Kjellberg 1995, Pierre 1990, Mackenzie 1961). Une revue approfondie de la littérature permet de mettre en exergue le fait que l'autonomie locale se trouve au carrefour de différentes disciplines abordant le concept à travers des dimensions spécifiques ou en les combinant très différemment (Keuffer 2016).

De manière schématique, le droit public se consacre principalement à l'étude des textes légaux sous l'angle de l'autonomie locale. Dans une vision plus défensive, le juriste s'intéresse aux statuts constitutionnels des gouvernements locaux et aux garanties de leur territoire et de leur autonomie, ainsi qu'aux protections juridiques de ceux-ci. Les modalités de supervision des niveaux supérieurs de gouvernement sur les activités des collectivités locales peuvent également représenter un axe d'analyse. Dans une optique plus positive, la répartition formelle des compétences entre les échelons gouvernementaux, notamment à travers le prisme du principe de subsidiarité¹⁵, est aussi centrale (Marcou 1999).

L'économie se focalise sur les capacités des gouvernements à assumer leurs responsabilités fonctionnelles et s'appuie sur la théorie du fédéralisme fiscal (Oates 1972, Musgrave 1959). Les économistes de la première génération du fédéralisme fiscal ont suggéré qu'une meilleure efficacité du système peut être atteinte en répartissant clairement les tâches et les ressources budgétaires par niveau de gouvernement, mettant en avant l'efficacité des gouvernements locaux pour assurer ses fonctions publiques en les adaptant, de par leur proximité, aux préférences des citoyens. En plus de l'intérêt pour les services effectivement fournis et les dépenses engendrées, l'économie s'intéresse aux revenus financiers à disposition des gouvernements locaux et à la provenance de ceux-ci.

La science politique prête principalement attention aux luttes de pouvoir existant plus ou moins formellement dans les relations qu'entretient le gouvernement local avec d'autres acteurs. Dans le cadre des relations intergouvernementales, l'intérêt se porte d'une part sur les divers moyens de contrôle formels et informels exercés par les échelons supérieurs de gouvernement (Goldsmith 2002) et d'autre part sur les multiples canaux (directs et indirects) à disposition des élus locaux pour accéder aux arènes politiques et ainsi pouvoir influencer la prise de décision (Page 1991).

¹⁵ Selon le principe de subsidiarité, la responsabilité d'une action publique doit revenir à l'entité compétente la plus proche de ceux qui sont concernés par cette action.

L'administration publique fait référence à l'autorité, c'est-à-dire les rôles formels conférés aux individus en leurs qualités officielles, et à sa répartition formelle dans les différents niveaux de territoire gouvernementaux (Hutchcroft 2001). Cette approche est principalement axée sur la façon dont un gouvernement local s'organise lui-même (auto-administration) pour remplir ses fonctions. Ainsi, l'accent est porté sur le système politique mis sur pied au niveau local pour concrétiser la dimension démocratique de l'autonomie locale, ainsi que sur la structure administrative existante pour délivrer les services publics à l'échelon local.

Pour définir et mesurer l'autonomie locale de manière aussi exhaustive que possible, il convient de prendre en compte les dimensions des approches disciplinaires identifiées dans la littérature. Celles-ci appréhendent l'autonomie locale plutôt comme un concept relatif qui exprime les modalités relationnelles entre niveaux de gouvernement. Dans ce sens, l'autonomie locale peut être définie, en s'inspirant de la définition de Page (1982, p. 21, propre traduction), comme « Le [droit et la] capacité des gouvernements locaux [dans un cadre juridique défini] de prendre des décisions sur les services qu'ils fournissent [et les ressources financières nécessaires] sans ingérence du centre¹⁶ ».

Successivement, sept dimensions constitutives de l'autonomie locale sont identifiées : l'autonomie juridique, l'accès, le champ d'exécution, la discrétion politique, l'autonomie financière, l'autonomie organisationnelle et la non-ingérence. Leur définition et opérationnalisation correspondent à des éléments substantiels mis en avant par la Charte européenne de l'autonomie locale (voir Tableau 2). Parce que certains critères de la Charte sont difficilement mesurables ou parce qu'ils ne correspondent pas vraiment à la définition d'une facette de l'autonomie locale, ils ne constituent pas systématiquement un indicateur de celle-ci.

¹⁶ « Le centre » est entendu ici comme les niveaux gouvernementaux supérieurs, dans la mesure où les pays fédéralistes sont également pris en considération, alors que Page (1991) s'était davantage intéressé aux pays unitaires.

Tableau 2 : Les sept dimensions de l'autonomie locale et leur correspondance dans la Charte européenne de l'autonomie locale

| Dimensions de l'autonomie locale | Articles de la Charte européenne de l'autonomie locale |
|---|---|
| <p>1) L'autonomie juridique Statut constitutionnel et légal</p> <p>Modalités de protection juridique</p> | <p>Art 2 : Le principe de l'autonomie locale doit être reconnu dans la législation interne et, autant que possible, dans la Constitution.</p> <p>Art. 5 : Pour toute modification des limites territoriales locales, les collectivités locales concernées doivent être consultées préalablement, éventuellement par voie de référendum là où la loi le permet.</p> <p>Art. 11 : Les collectivités locales doivent disposer d'un droit de recours juridictionnel afin d'assurer le libre exercice de leurs compétences et le respect des principes d'autonomie locale qui sont consacrés dans la Constitution ou la législation interne.</p> |
| <p>2) L'accès Consultation au cours des processus de décision</p> <p>Degré d'influence sur les décisions prises par les niveaux de gouvernement supérieurs</p> | <p>Art. 4.6 : Les collectivités locales doivent être consultées, autant qu'il est possible, en temps utile et de façon appropriée, au cours des processus de planification et de décision pour toutes les questions qui les concernent directement.</p> <p>Art. 10.1 : Les collectivités locales ont le droit, dans l'exercice de leurs compétences, de coopérer et, dans le cadre de la loi, de s'associer avec d'autres collectivités locales pour la réalisation de tâches d'intérêt commun.</p> <p>Art. 10.2 : Le droit des collectivités locales d'adhérer à une association pour la protection et la promotion de leurs intérêts communs et celui d'adhérer à une association internationale de collectivités locales doivent être reconnus dans chaque Etat.</p> |
| <p>3) Le champ d'exécution Gamme des services fournis</p> | <p>Art. 3.1 : Par autonomie locale, on entend le droit et la capacité effective pour les collectivités locales de régler et de gérer, dans le cadre de la loi, sous leur propre responsabilité et au profit de leurs populations, une part importante des affaires publiques.</p> |
| <p>4) La discrétion politique Distribution générale du pouvoir</p> | <p>Art. 4.1 : Les compétences de base des collectivités locales sont fixées par la Constitution</p> |

| Dimensions de l'autonomie locale | Articles de la Charte européenne de l'autonomie locale |
|---|---|
| <p>Compétences décisionnelles pour fournir les services</p> | <p>ou par la loi. Toutefois, cette disposition n'empêche pas l'attribution aux collectivités locales de compétences à des fins spécifiques, conformément à la loi.</p> <p>Art. 4.2 : Les collectivités locales ont, dans le cadre de la loi, toute latitude pour exercer leur initiative pour toute question qui n'est pas exclue de leur compétence ou attribuée à une autre autorité.</p> <p>Art. 4.3 : L'exercice des responsabilités publiques doit, de façon générale, incomber, de préférence, aux autorités les plus proches des citoyens. L'attribution d'une responsabilité à une autre autorité doit tenir compte de l'ampleur et de la nature de la tâche et des exigences d'efficacité et d'économie.</p> <p>Art. 4.4 : Les compétences confiées aux collectivités locales doivent être normalement pleines et entières. Elles ne peuvent être mises en cause ou limitées par une autre autorité, centrale ou régionale, que dans le cadre de la loi.</p> <p>Art. 4.5 : En cas de délégation des pouvoirs par une autorité centrale ou régionale, les collectivités locales doivent jouir, autant qu'il est possible, de la liberté d'adapter leur exercice aux conditions locales.</p> |
| <p>5) L'autonomie financière</p> <p>Ressources financières disponibles</p> <p>Pouvoir de fixer leurs sources</p> | <p>Art. 9.1 : Les collectivités locales ont droit, dans le cadre de la politique économique nationale, à des ressources propres suffisantes dont elles peuvent disposer librement dans l'exercice de leurs compétences.</p> <p>Art. 9.3 : Une partie au moins des ressources financières des collectivités locales doit provenir de redevances et d'impôts locaux dont elles ont le pouvoir de fixer le taux, dans les limites de la loi.</p> <p>Art. 9.8 : Afin de financer leurs dépenses d'investissement, les collectivités locales doivent avoir accès, conformément à la loi, au marché national des capitaux.</p> |
| <p>6) L'autonomie organisationnelle</p> <p>Libre organisation du système politique</p> <p>Pouvoir de définir les structures administratives internes</p> | <p>Art. 7.1 : Le statut des élus locaux doit assurer le libre exercice de leur mandat.</p> <p>Art. 6.1 : Sans préjudice de dispositions plus générales créées par la loi, les collectivités locales</p> |

| Dimensions de l'autonomie locale | Articles de la Charte européenne de l'autonomie locale |
|---|---|
| | <p>doivent pouvoir définir elles-mêmes les structures administratives internes dont elles entendent se doter, en vue de les adapter à leurs besoins spécifiques et afin de permettre une gestion efficace.</p> <p>Art. 6.2 : Le statut du personnel des collectivités locales doit permettre un recrutement de qualité, fondé sur les principes du mérite et de la compétence ; à cette fin, il doit réunir des conditions adéquates de formation, de rémunération et de perspectives de carrière.</p> |
| <p>7) La non-ingérence Liberté dans le contrôle effectué</p> | <p>Art. 8.2 : Tout contrôle administratif des actes des collectivités locales ne doit normalement viser qu'à assurer le respect de la légalité et des principes constitutionnels. Le contrôle administratif peut, toutefois, comprendre un contrôle de l'opportunité exercé par des autorités de niveau supérieur en ce qui concerne les tâches dont l'exécution est déléguée aux collectivités locales.</p> <p>Art. 9.7 : Dans la mesure du possible, les subventions accordées aux collectivités locales ne doivent pas être destinées au financement de projets spécifiques. L'octroi de subventions ne doit pas porter atteinte à la liberté fondamentale de la politique des collectivités locales dans leur propre domaine de compétence.</p> |

L'importance relative de ces sept dimensions est cependant difficile à établir car elle dépend de la perspective adoptée et des raisons pour lesquelles le concept est utilisé dans le cadre de recherches empiriques. En l'occurrence, la Direction générale de la politique régionale et urbaine de la Commission européenne a lancé en 2014 un appel d'offres pour évaluer et documenter les évolutions de l'autonomie locale de 39 pays européens de 1990 à 2014 (Ladner, Keuffer et Baldersheim 2015). Le document central de cette étude comparative d'ampleur unique, permettant d'outrepasser la complexité liée aux asymétries institutionnelles et aux diverses unités locales existant en Europe, est un

livre de codage standardisé de 11 variables.¹⁷ Celles-ci ont été choisies et opérationnalisées sur la base de considérations théoriques et empiriques, de manière à pouvoir être mesurées avec la méthode du « jugement d'experts » (Ladner, Keuffer et Baldersheim 2016, p. 328, propre traduction).

Partant du principe que les sept dimensions de l'autonomie locale identifiées sont toutes constitutives d'un indice global d'autonomie locale (« formative indicator » : MacKenzie, Podsakoff et Podsakoff 2011, p. 301), il est possible de les additionner pour créer l'Indice d'Autonomie Locale (IAL). L'IAL prend en compte le fait que tous les aspects de l'autonomie locale ne sont pas d'égale importance. Sa construction est ainsi réalisée en deux étapes : d'abord, la pondération des variables incluses dans les sept dimensions ; ensuite, la pondération des dimensions qui composent ensemble le IAL (Ladner et Keuffer 2018).

Etant donné que la littérature existant sur le sujet n'est pas univoque sur le degré d'importance à conférer aux multiples facettes de l'autonomie locale, les variables sont pondérées de manière relative et leurs valeurs sont standardisées de 0 à 100. S'agissant des 7 dimensions, la pondération repose sur « le triangle de l'autonomie locale » (voir Figure 1). Celui-ci est formé par 3 angles, qui représentent également différentes approches disciplinaires : l'autonomie juridique, qui correspond avec la non-ingérence à l'approche du droit public, la discrétion politique, qui avec le champ d'exécution et l'accès se rattachent principalement à la science politique, et l'autonomie financière qui représente la perspective économique. Ainsi, le triangle de l'autonomie locale accorde plus d'importance (3) aux dimensions financière et décisionnelle qu'aux dimensions légale (1) et organisationnelle (2), dans une compréhension plus fonctionnelle de l'autonomie locale.

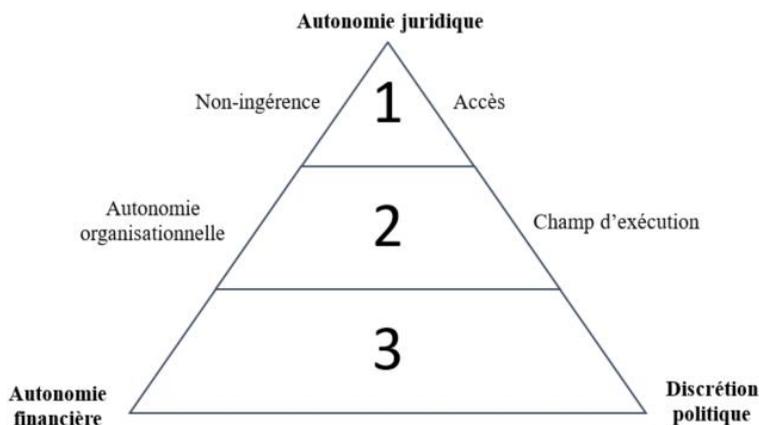
¹⁷ Ce « codebook », ainsi que les autres pièces centrales de cette recherche comparative internationale sur l'autonomie locale menée à l'IDHEAP sont disponibles sur le site Internet du projet : <http://local-autonomy.andreasladner.ch/>

L'Indice d'Autonomie Locale (IAL) se calcule finalement comme suit :

$$IAL = [1 * Dw_autonomie\ juridique + 1 * Dw_accès + 2 * Dw_champ\ d'exécution + 3 * Dw_discrétion\ politique + 3 * Dw_autonomie\ financière + 2 * Dw_autonomie\ organisationnelle + 1 * Dw_non-ingérence]/13.$$

où D = dimension et w = pondéré

Figure 1 : Le triangle de l'autonomie locale



Source : Ladner et Keuffer (2018, p. 16, propre traduction).

2.3 AUTONOMIE LOCALE EN SUISSE EN COMPARAISON EUROPÉENNE

2.3.1 LA SUISSE DANS LE PREMIER GROUPE DE PAYS SUR L'INDICE D'AUTONOMIE LOCALE (IAL)

En Suisse, l'autonomie locale est une institution de droit fédéral dont le contenu matériel est défini par le droit cantonal (art. 50, al. 1, Constitution fédérale) et constitue l'un des piliers de l'Etat. Cette assertion est

corroborée par les résultats du projet européen d'autonomie locale décrit ci-dessus (voir 2.2). En effet, l'IAL place la Suisse¹⁸ dans un premier groupe de pays où le degré d'autonomie locale est élevé (>70), aux côtés des pays nordiques (la Finlande, l'Islande, la Suède, le Danemark et la Norvège) ainsi que de l'Allemagne et la Pologne (Ladner et al. 2019). Plus globalement, l'indice, calculé pour l'année la plus récente (2014) et dont la moyenne européenne se monte à 59/100, révèle des disparités importantes entre les 39 pays européens couverts (voir Tableau 3).

L'IAL est un moyen efficace de disposer d'un rapide état de la situation de l'autonomie locale dans un grand nombre de pays européens. En tant que concept aux multiples facettes, l'autonomie locale est toutefois plus intéressante à analyser à travers ses 7 dimensions constitutives car cela permet de mettre en exergue les caractéristiques des divers systèmes politiques existant de part et d'autre du vieux continent.

Tableau 3 : Résultats de l'Indice d'Autonomie Locale (IAL) et de ses sept dimensions

| Pays | IAL | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 | 6 | 7 |
|---------------|-----|-----|-----|----|----|----|-----|----|
| Suisse | 80 | 94 | 99 | 70 | 54 | 98 | 100 | 48 |
| Finlande | 79 | 67 | 67 | 79 | 84 | 85 | 75 | 83 |
| Islande | 78 | 33 | 100 | 75 | 81 | 74 | 100 | 67 |
| Suède | 75 | 33 | 67 | 75 | 75 | 89 | 75 | 83 |
| Danemark | 75 | 33 | 67 | 88 | 72 | 65 | 100 | 83 |
| Pologne | 74 | 67 | 100 | 79 | 64 | 60 | 100 | 67 |
| Allemagne | 74 | 67 | 67 | 88 | 75 | 79 | 63 | 66 |
| Norvège | 74 | 0 | 67 | 92 | 69 | 74 | 100 | 83 |
| Liechtenstein | 69 | 100 | 33 | 46 | 51 | 86 | 100 | 67 |
| Italie | 68 | 67 | 67 | 63 | 63 | 69 | 75 | 83 |
| Serbie | 67 | 67 | 67 | 69 | 62 | 60 | 75 | 83 |
| France | 67 | 100 | 67 | 83 | 60 | 74 | 25 | 83 |

¹⁸ Sans entrer dans les détails méthodologiques du projet européen sur l'autonomie locale, des scores ont été attribués pour la période 1990-2014 aux 26 cantons suisses en fonction des variables du codebook avant d'être agrégés en tenant compte de la population de chaque canton (pour plus d'informations, voir Ladner, Keuffer et Baldersheim 2015).

| Pays | IAL | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 | 6 | 7 |
|--------------|------------|----------|----------|----------|----------|----------|----------|----------|
| Bulgarie | 66 | 100 | 67 | 79 | 69 | 49 | 75 | 33 |
| Lituanie | 65 | 67 | 100 | 71 | 78 | 35 | 75 | 50 |
| Rép. tchèque | 65 | 100 | 33 | 46 | 78 | 39 | 100 | 67 |
| Autriche | 65 | 67 | 100 | 66 | 56 | 69 | 51 | 67 |
| Estonie | 64 | 100 | 33 | 63 | 72 | 35 | 100 | 50 |
| Portugal | 62 | 67 | 67 | 54 | 66 | 60 | 50 | 83 |
| Belgique | 61 | 67 | 52 | 54 | 59 | 74 | 75 | 20 |
| Slovaquie | 61 | 67 | 100 | 50 | 54 | 60 | 75 | 33 |
| Pays-Bas | 60 | 67 | 67 | 63 | 66 | 45 | 75 | 33 |
| Macédoine | 59 | 67 | 33 | 58 | 69 | 55 | 75 | 33 |
| Roumanie | 58 | 100 | 33 | 67 | 70 | 40 | 63 | 33 |
| Croatie | 57 | 33 | 33 | 57 | 62 | 53 | 75 | 62 |
| Luxembourg | 56 | 67 | 33 | 50 | 66 | 65 | 25 | 83 |
| Espagne | 55 | 67 | 33 | 49 | 38 | 74 | 50 | 83 |
| Lettonie | 54 | 67 | 67 | 63 | 78 | 15 | 50 | 67 |
| Hongrie | 51 | 67 | 33 | 71 | 63 | 30 | 63 | 17 |
| Albanie | 51 | 67 | 33 | 54 | 53 | 44 | 63 | 33 |
| Slovénie | 49 | 67 | 33 | 51 | 68 | 15 | 75 | 33 |
| Grèce | 48 | 67 | 33 | 38 | 45 | 49 | 50 | 67 |
| Ukraine | 48 | 67 | 33 | 58 | 57 | 14 | 75 | 41 |
| Royaume-Uni | 46 | 66 | 40 | 33 | 25 | 40 | 75 | 76 |
| Chypre | 42 | 67 | 33 | 22 | 25 | 64 | 50 | 38 |
| Turquie | 40 | 33 | 33 | 20 | 32 | 44 | 50 | 83 |
| Malte | 39 | 67 | 100 | 13 | 28 | 33 | 25 | 83 |
| Géorgie | 38 | 67 | 33 | 46 | 45 | 30 | 25 | 33 |
| Moldavie | 36 | 33 | 33 | 33 | 48 | 30 | 50 | 0 |
| Irlande | 35 | 33 | 33 | 21 | 24 | 69 | 25 | 17 |
| Europe | 59 | 65 | 56 | 58 | 59 | 55 | 67 | 57 |

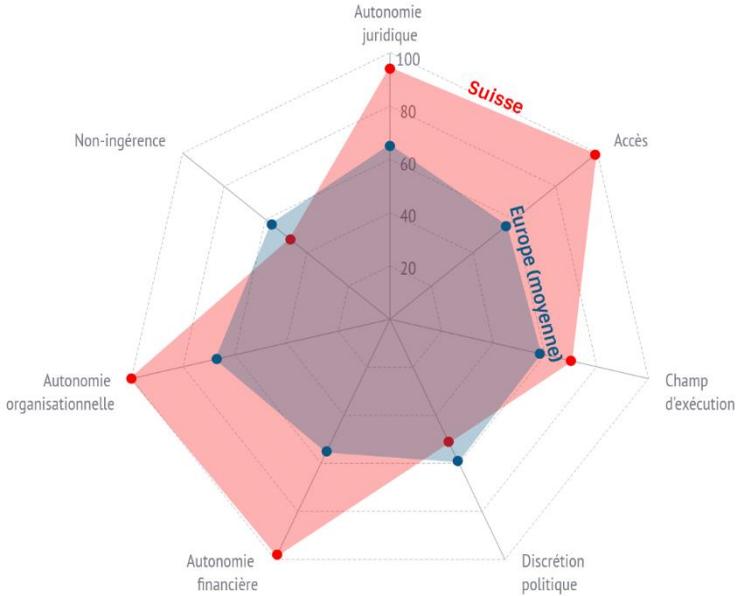
Notes : Résultats pour 2014 ; tri en fonction de l'IAL ; 1 : Autonomie juridique, 2 : Accès, 3 : Champ d'exécution, 4 : Discrétion politique, 5 : Autonomie financière, 6 : Autonomie organisationnelle, 7 : Non-ingérence ; Europe : moyenne ; N = 39. Source : IDHEAP, projet européen sur l'autonomie locale (D7wLAI_2014s_v7).

Pour qualifier les systèmes politiques et décrire l'organisation de l'autorité politique, deux conceptions sont le plus souvent mobilisées : la première est le fédéralisme, qui souligne la différence entre les systèmes unitaires, où un souverain central exerce l'autorité, et les systèmes fédéralistes, où l'autorité est distribuée entre les Etats fédéraux et l'Etat fédéral ; la deuxième est la décentralisation, qui sous-entend l'existence d'un centre et place la diffusion du pouvoir sur un continuum heuristique entre centralisation et décentralisation (Hooghe et Marks 2016). Si cette brève définition laisse à penser que le fédéralisme est synonyme d'une plus grande décentralisation, ce n'est pas toujours le cas. Lijphart (1999), par exemple, évoque l'existence d'une tension en termes budgétaires et constitutionnels entre les concepts de « fédéralisme » et de « décentralisation ». Selon la domination de l'un de ces critères sur l'autre, un Etat unitaire peut être en fait plus décentralisé qu'un Etat fédéral.

Afin de situer la Suisse en comparaison européenne au niveau du système politique et de l'autonomie locale, il s'agit de passer en revue le score de la Suisse par rapport à la moyenne européenne pour chaque dimension. La Figure 2 ci-dessous donne un premier aperçu de cette mise en perspective. En outre, des indications sur les scores des autres pays fédéralistes et sur la décentralisation seront apportées.¹⁹

¹⁹ *Selon la classification de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE), les pays fédéralistes européens en plus de la Suisse sont l'Autriche, la Belgique, l'Allemagne et l'Espagne (quasi-fédéral). S'agissant de la décentralisation, il est intéressant de mobiliser les données de l'OCDE sur le fédéralisme fiscal, disponibles à l'adresse suivante (consulté en 2019) : https://www.oecd.org/tax/federalism/fiscal-decentralisation-database.htm#C_5*

Figure 2 : Profil suisse de l'autonomie locale en comparaison européenne



Notes : résultats des 7 dimensions pour 2014 ; Europe : moyenne ; N= 39. Source : IDHEAP, projet européen sur l'autonomie locale.

2.3.2 UN PROFIL SUISSE DE L'AUTONOMIE LOCALE HÉTÉROGÈNE, REFLET DU FÉDÉRALISME HELVÉTIQUE

1) L'autonomie juridique : les statuts formels des gouvernements locaux et les modalités de protection juridique de ceux-ci (CH : 94/EU : 65)

De manière générale, l'introduction de l'article 50 dans la Constitution fédérale suisse de 1999 et la ratification par la Suisse de la Charte européenne de l'autonomie locale ont renforcé le respect de l'autonomie communale formelle (Meyer 2010). La Constitution fédérale prévoyant expressément que l'autonomie communale est garantie dans les limites fixées par le droit cantonal, seuls la législation et le droit constitutionnel

des cantons peuvent décider de la création ou du maintien de communes, ainsi que de leur autonomie dans un domaine donné (Auer 2016).

La protection juridique de l'autonomie des communes suisses existe pour trois motifs distincts. Premièrement, les communes suisses peuvent recourir au système judiciaire contre la violation de leur autonomie, en premier recours auprès des tribunaux cantonaux, puis, le cas échéant, auprès du Tribunal fédéral : « une commune bénéficie de la protection de son autonomie, assurée par la voie du recours de droit public, dans les domaines que le droit cantonal ne règle pas de façon exhaustive, mais qu'il laisse en tout ou partie dans la sphère communale, conférant par-là aux autorités municipales une appréciable liberté de décision » (ATF 114 Ia 82 consid. 2a, 169 s. consid. 2a, 113 Ia 344 consid. 2a et les arrêts cités). Avec le nouvel article constitutionnel et la ratification de la Charte européenne de l'autonomie locale, l'accès au système judiciaire, en vertu de l'art. 189.1e de la Constitution, pour faire valoir l'autonomie communale, est facilité (Conseil fédéral 2003, p. 88). Le deuxième motif existant – bien que le Tribunal fédéral n'ait encore jamais statué sur un tel litige – est la viabilité financière des communes suisses. En d'autres termes, les communes suisses bénéficient du droit de disposer des ressources nécessaires pour fournir des services publics. Enfin, le territoire et l'existence des communes suisses sont garantis. Dans certaines constitutions cantonales, ceux-ci sont expressément protégés par l'inscription explicite de toutes les municipalités ou de l'impossibilité de les forcer à fusionner.

En comparaison européenne, l'autonomie juridique en Suisse (94) est parmi les plus élevées (65 en moyenne). Les pays fédéralistes ont tous un score au-dessus de la moyenne alors que les pays nordiques, tous unitaires, se trouvent bien en-dessous, la Norvège ne consacrant pas l'autonomie locale en tant que principe constitutionnel.

2) L'accès : le degré d'influence des gouvernements locaux sur les décisions politiques prises par les niveaux gouvernementaux supérieurs (CH : 99/EU : 56)

Le processus de prise de décision est caractérisé en Suisse, à tous les niveaux, par un haut degré de partage de pouvoir entre différents échelons institutionnels et acteurs, bénéficiant de divers canaux et espaces de consultation, d'échange et de veto (Kriesi et Trechsel 2008). S'agissant de l'accès des communes suisses au niveau fédéral, il n'existe aucune chambre les représentant formellement. De plus, l'accès direct des communes et des villes aux décisions fédérales est peu formalisé et l'intervention directe de la Confédération dans les affaires locales est plutôt exceptionnelle. Il existe néanmoins des moyens indirects d'influence, tels que le lobbying corporatiste, par l'intermédiaire de l'Association des Communes Suisses ou de l'Union des Villes Suisses, ou la présence des représentants des communes au sein de groupes d'experts, consultés par l'administration fédérale, ou au sein de commissions extra-parlementaires. Une consultation plus formalisée peut également se constituer lorsque les trois niveaux institutionnels contribuent ensemble à une prestation de service public (conférences tripartites ou subventions financières) ou que l'activité de la Confédération a des conséquences éventuelles sur les communes (Constitution, art. 50, al. 2 et 3).

Il est généralement admis que les communes sont censées s'adresser au canton, tandis que les cantons s'adressent à la Confédération (Ladner 2009). Comme le révèlent les résultats des communes suisses pour cette dimension – la Suisse est parmi les pays ayant le score le plus élevé (99) – de nombreux canaux d'influence entre les communes et les cantons viennent « compenser » l'absence de chambre représentative : cumul des mandats, moyens formels d'influence (propositions, réponses aux consultations, groupes de travail ou oppositions), instruments de démocratie directe (initiatives et référendums communaux), associations faitières cantonales (Horber-Papazian 2004, Mueller 2011).

3) *Le champ d'exécution : la gamme des services pour lesquels les gouvernements locaux sont responsables (CH : 70/EU : 58)*

Le champ d'exécution des communes dans le cadre de la fourniture des politiques publiques est caractérisé en Suisse par le fédéralisme coopératif, puisque les trois niveaux administratifs sont interdépendants dans la planification, la conduite, la mise en œuvre et le financement d'une même politique publique (Kriesi 1995, Elazar 1987). Les responsabilités dans l'exécution des tâches sont par conséquent réparties – sans forcément attribuer en même temps les compétences décisionnelles et financières – entre les différents échelons gouvernementaux. En comparaison européenne (58), les communes suisses ont un champ d'exécution plutôt important (70). Toutefois, cela est très en dessous de la moyenne des pays nordiques (82).

Les dépenses d'un échelon gouvernemental en pourcentage des dépenses totales des administrations publiques ou du produit intérieur brut (PIB) sont considérées, lorsque les dépenses sont consolidées²⁰, comme des bons indicateurs des responsabilités dans la mise à disposition de services dans la littérature liée notamment à la théorie de la décentralisation fiscale (Van de Walle, Baker et Skelcher 2009). Ces mesures montrent d'une part que les communes des pays fédéralistes dépensent proportionnellement moins que les pays unitaires, en particulier nordiques, et d'autre part que la proportion des dépenses des communes suisses est comparativement plus élevée que celle des autres pays fédéralistes, mais en-dessous de la moyenne (voir Tableau 4). En ce qui concerne la Suisse plus particulièrement, il s'avère que les dépenses consolidées de chaque niveau d'administration en pourcentage des dépenses totales sont plus élevées en 2018 chez le gouvernement fédéral (42.3%) et les gouvernements cantonaux (37.3%) qu'au niveau communal (20.5%) et que ces dernières représentent 6.9% du PIB total.

²⁰ *Les dépenses consolidées de chaque niveau d'administration désignent le total des dépenses diminué des dépenses au titre de transferts inter-administrations de ce niveau d'administration (OCDE et KIPF 2016).*

Tableau 4 : Dépenses consolidées du gouvernement local en pourcentage des dépenses totales des administrations publiques (LG_Dtot) et du PIB (LG_PIB) en 2018

| OCDE | LG_Dtot_2018 | LG_PIB_2018 | OCDE | LG_Dtot_2018 | LG_PIB_2018 |
|--------------------|--------------|-------------|------------|--------------|-------------|
| Danemark | 63.6 | 32.4 | Suisse | 20.5 | 6.9 |
| Suède | 50.4 | 25.1 | France | 19.4 | 10.9 |
| Finlande | 40.1 | 21.3 | Slovénie | 19.3 | 8.4 |
| Norvège | 33.9 | 16.7 | Allemagne | 17.4 | 7.8 |
| Pologne | 33.9 | 14.1 | Slovaquie | 16.9 | 7.1 |
| Islande | 31.4 | 13.2 | Autriche | 15.4 | 7.5 |
| Pays-Bas | 30.6 | 12.9 | Belgique | 13.3 | 7.0 |
| République tchèque | 28.8 | 11.7 | Portugal | 13.2 | 5.8 |
| Italie | 27.5 | 13.3 | Hongrie | 13.2 | 6.1 |
| Lettonie | 27.1 | 10.4 | Espagne | 11.5 | 4.8 |
| Estonie | 24.1 | 9.4 | Luxembourg | 11.1 | 4.6 |
| Lituanie | 23.8 | 8.1 | Irlande | 8.9 | 2.3 |
| Grande-Bretagne | 23.0 | 9.5 | Grèce | 7.5 | 3.5 |

Source : Base de données de l'OCDE sur la décentralisation fiscale, tableaux 5 et 4 (version en anglais), propres calculs. Ordre : du plus haut au plus bas sur LG_Dtot_2018. Moyennes : 24.1 et 10.8 (N=26).

4) La discrétion politique : la distribution générale du pouvoir et les compétences décisionnelles effectives attribuées aux gouvernements locaux pour la fourniture des services (CH : 54/EU : 59)

En vertu du fédéralisme suisse et de la structuration ascendante de son architecture institutionnelle, l'attribution et la répartition des compétences entre les trois niveaux politiques respecte les principes d'équivalence fiscale et de subsidiarité, formellement inscrits dans la Constitution suite à la Réforme de la péréquation et de la répartition des tâches (RPT) entrée en vigueur en 2008. Le principe d'équivalence fiscale signifie que toute collectivité qui bénéficie d'une prestation de l'Etat prend en charge les coûts de cette prestation et décide de celle-ci. Ce précepte, bien qu'inscrit dans le chapitre de la Constitution régissant les rapports entre la

Confédération et les cantons (art. 43a al. 2 et 3), s'applique également dans le cadre de la répartition des tâches entre cantons et communes, bien que l'interprétation et l'application de ces principes puissent légèrement varier d'un canton à l'autre. Selon le principe de subsidiarité (art. 5a, Cst.), le pouvoir d'agir doit se trouver au plus près des personnes concernées. Cela suppose qu'en plus des tâches « déléguées » par le canton ou la Confédération, les communes déterminent leurs compétences et tâches « propres » dans plusieurs domaines relevant du niveau local, en vertu de leurs compétences générales résiduelles (Steiner et Kaiser 2013, p. 144 ; Grodecki 2007, p. 28). Cette distinction a été utilisée par le Tribunal fédéral jusqu'en 1967 comme critère déterminant pour juger de l'autonomie communale (ATF 83 I 119), afin d'être étendu à la notion d'« appréciable liberté de décision » (ATF 115 Ia 42).²¹

Les communes suisses doivent donc être considérées comme des « collectivités publiques politiquement décentralisées » (Horber-Papazian et Jacot-Descombes 2014, pp. 284-285) et bénéficient ainsi d'une relative grande profondeur institutionnelle, encore renforcée par l'introduction de l'article 50 dans la Constitution. Mais cette indication formelle générale ne suffit pas à déterminer la discrétion politique, dans la mesure où les fonctions effectuées par les autorités locales peuvent l'être au nom d'un échelon de gouvernement supérieur, sans véritable marge décisionnelle (décentralisation administrative). Ainsi, la Suisse, où les compétences décisionnelles relatives aux tâches délivrées sont partagées, sur le modèle du fédéralisme coopératif mentionné plus haut, obtient un score bien plus bas que la moyenne européenne. En somme, la discrétion politique en Suisse (54) est en moyenne moins importante que celle des pays unitaires (60) mais se trouve au niveau des autres pays fédéralistes (en-dessus de l'Espagne mais en-dessous de l'Allemagne).

²¹ *Diesen Schutz verdient die gemeindliche Rechtsetzung nicht nur, soweit sie sich auf den eigenen Wirkungskreis bezieht, sondern auch für Angelegenheiten des sog. übertragenen Wirkungskreises, in denen das kantonale Gesetz den Gemeinden eine relativ erhebliche Entscheidungsfreiheit lässt, und zwar ohne Rücksicht darauf, inwieweit ihre Erlasse der Kontrolle durch eine staatliche Behörde unterworfen sind. Nach dem Umfange dieser Kontrolle bestimmt sich lediglich, wann die Autonomie der Gemeinde verletzt ist (ATF 93 I 160; voir aussi 94 I 65 et 96 I 152ss).*

Il est intéressant de constater par ailleurs que la différence entre la discrétion politique et le champ d'exécution en Suisse est l'une des plus importantes en comparaison européenne. Cela semble indiquer une diminution des tâches propres des communes au profit d'une autonomie opérationnelle où les communes sont assimilées à des agences d'exécution, alors que la prise de décisions stratégiques a tendance à toujours plus se déplacer vers les niveaux supérieurs (Grodecki 2007, Ladner 2005). Cela est caractéristique du fédéralisme d'exécution, forme particulière du fédéralisme coopératif, où les collectivités accomplissent des tâches publiques sans en décider les contours (Germann 1975, Linder 1987, Geser 2004).

5) L'autonomie financière : les ressources financières disponibles pour les gouvernements locaux et la possibilité de décider librement de leurs sources (CH : 98/EU : 55)

En ligne avec la construction ascendante de la Suisse et le principe de l'équivalence fiscale, les communes suisses bénéficient d'une souveraineté fiscale considérable, concrétisée par leur possibilité de déterminer l'existence et le taux des impôts (Ladner 2009). Les communes doivent recevoir l'autorisation expresse des cantons pour prélever les impôts, représentant alors une souveraineté fiscale déléguée (Dafflon 2006). Des taxes et des impôts sur la consommation ou sur le revenu et autres impôts directs peuvent être levés par les communes (voir Tableau 5). Les impôts communaux sur le revenu et la fortune sont prélevés sous la forme d'un certain pourcentage ou d'unités de l'impôt cantonal simple.

Tableau 5 : Les souverainetés fiscales en Suisse

| | |
|---|--|
| Impôts sur le revenu et autres impôts directs | Imposition de la consommation et autres impôts directs |
| Confédération | |
| Impôt sur le revenu | TVA |
| Impôt sur le bénéfice | Droits de timbre |
| Impôt anticipé | Impôt sur le tabac |
| Impôt fédéral sur les maisons de jeu | Impôt sur la bière |
| Taxe d'exemption de l'obligation de servir | Impôt sur les boissons distillées |
| | Impôt sur les huiles minérales |
| | Impôt sur les automobiles |
| | Droits de douane |
| | Redevances routières |
| Cantons | |
| Impôt sur le revenu et sur la fortune | Impôt sur les véhicules à moteur |
| Taxe personnelle ou taxe sur les ménages | Impôt sur les chiens |
| Impôt sur le bénéfice et sur le capital | Impôt sur les divertissements |
| Impôt sur les successions et les donations | Droits de timbre cantonaux |
| Impôt sur les gains de loterie | Impôt sur les loteries |
| Impôt sur les gains immobiliers | Redevances en matière de droits d'eau |
| Impôt foncier | Divers |
| Droits de mutation | |
| Impôt cantonal sur les maisons de jeu | |
| Communes | |
| Impôt sur le revenu et sur la fortune | Impôt sur les chiens |
| Taxe personnelle ou taxe sur les ménages | Impôt sur les divertissements |
| Impôt sur le bénéfice et sur le capital | Divers |
| Impôt sur les successions et les donations | |
| Impôt sur les gains de loterie | |
| Impôt sur les gains immobiliers | |
| Impôt sur les immeubles | |
| Droits de mutation | |
| Taxe professionnelle communale | |

Source : Département fédéral des finances (2015, p. 7).

Afin de dépasser les limites adressées aux mesures statistiques les plus largement utilisées dans les études liées à la théorie du fédéralisme fiscal – les dépenses du gouvernement local en pourcentage des dépenses totales et les recettes du gouvernement local en pourcentage des recettes totales (Akai 2013, Blöchliger et King 2006, Stegarescu 2004) –, l'OCDE a mis sur pied une série d'indicateurs visant à mieux mesurer le pouvoir de décision des gouvernements locaux en matière de dépenses et de recettes publiques. Ainsi, selon la taxonomie du pouvoir fiscal développée (Blöchliger 2013, p. 17), 97.5% de l'autonomie fiscale des communes suisses correspond à la catégorie « b2 », ce qui signifie que celles-ci peuvent décider des impôts et de leur taux, mais que les cantons fixent les limites supérieures ou inférieures des taux.²² Cette mesure juridique correspond relativement bien aux résultats de la dimension de l'autonomie financière qui place la Suisse (98) tout en haut en comparaison européenne (55). De manière générale, les pays fédéralistes obtiennent des scores élevés en la matière.

Dans une perspective plus économique, il est intéressant de constater que la Suisse et les pays fédéralistes ne disposent pas d'une aussi grande proportion de ressources financières que les pays nordiques, en raison de l'existence d'un niveau intermédiaire (voir Tableau 6). D'une part, le pourcentage de recettes fiscales locales par rapport au total des recettes fiscales totales est en moyenne plus important dans les pays unitaires (11.1%) que dans les pays fédéralistes (8.3%). Mais à y regarder de plus près, on s'aperçoit que les pays nordiques se détachent (25.5%) et que la Suisse fait figure d'exception (15.3%) parmi les pays fédéralistes.²³ C'est en premier lieu grâce à ses revenus propres qu'un gouvernement local peut véritablement fonctionner de manière autonome. A ce titre, les recettes fiscales sont primordiales (Oates 1990) mais ne constituent pas les seules sources de revenus (revenus financiers, concessions, etc.). Ainsi, le Tableau 6 indique, d'autre part, que la proportion des revenus

²² *Propres calculs, sur la base des données de l'OCDE sur la décentralisation fiscale, tableau 1 (version en anglais), 2014.*

²³ *En outre, comme nous le verrons plus loin (Tableau 7), les revenus de transferts ne représentent en Suisse qu'une faible part de leur revenu.*

des gouvernements locaux consolidés²⁴ par rapport aux revenus totaux est en moyenne pour 2017 plus élevée dans les pays unitaires (13.7%) que dans les pays fédéralistes (10.9%), la Suisse (18.9%) faisant substantiellement augmenter la moyenne.

S'agissant enfin de la possibilité de contracter des emprunts, une autre facette de l'autonomie financière, celle-ci relève d'autorisations légales et réglementaires, qu'il est difficile de catégoriser comparativement (Blöchliger et King 2006). L'IAL, tout comme une étude de Rodden (2002), montrent néanmoins que les communes suisses sont relativement autonomes en la matière.²⁵

Tableau 6 : Recettes fiscales du gouvernement local en pourcentage des recettes fiscales totales (LG_TaxAut) et recettes consolidées du gouvernement local en pourcentage des recettes totales (LG_Rtot) en 2017

| OCDE | LG_TaxAut_2017 | LG_Rtot_2017 | OCDE | LG_TaxAut_2017 | LG_Rtot_2017 |
|---------------|----------------|--------------|-----------------|----------------|--------------|
| Suède | 35.3 | 32.5 | Portugal | 7.1 | 10.2 |
| Islande | 26.5 | 26.7 | Hongrie | 5.8 | 7.1 |
| Danemark | 26.4 | 27.2 | Grande-Bretagne | 4.9 | 8.4 |
| Finlande | 23.5 | 28.8 | Belgique | 4.9 | 7.3 |
| Lettonie | 19.2 | 18.5 | Luxembourg | 4.1 | 5.5 |
| Norvège | 15.9 | 16.6 | Autriche | 3.0 | 6.3 |
| Italie | 15.5 | 14.0 | Pays-Bas | 3.0 | 8.8 |
| Suisse | 15.3 | 18.9 | Grèce | 2.4 | 3.0 |
| France | 13.3 | 15.9 | Irlande | 2.2 | 5.1 |
| Pologne | 12.7 | 15.8 | Slovaquie | 1.9 | 4.9 |
| Espagne | 9.7 | 10.7 | Lituanie | 1.2 | 3.2 |

²⁴ C'est-à-dire où les revenus de transferts inter-administrations des gouvernements locaux sont soustraits au total de leurs revenus obtenus pour ne garder les revenus propres (OCDE et KIPF 2016).

²⁵ Se basant essentiellement sur des données du Fonds monétaire international (FMI), l'étude de Rodden (2002) confère un score de 3 sur 5 à la Suisse, alors que la moyenne européenne se situe à 2.11 ; pour les critères, voir Rodden (2002, p. 686).

| OCDE | LG_TaxAut_ 2017 | LG_Rtot_ 2017 | OCDE | LG_TaxAut_ 2017 | LG_Rtot_ 2017 |
|-----------|--------------------|------------------|-----------------------|--------------------|------------------|
| Slovénie | 9.4 | 11.6 | République tchèque | 1.1 | 18.3 |
| Allemagne | 8.6 | 11.2 | Estonie | 0.9 | 4.5 |

Source : Base de données de l'OCDE sur la décentralisation fiscale, tableaux 9 et 7 (version en anglais), propres calculs. Ordre : du plus haut au plus bas sur LG_TaxAut_2017. Moyennes : 10.5 et 13.13 (N=26).

6) *L'autonomie organisationnelle : la libre organisation des arènes politiques et de l'administration propres aux gouvernements locaux (CH : 100/EU : 67)*

Le fédéralisme suisse s'étant construit de manière ascendante et les cantons et la Confédération ayant été créés après les communes, ces dernières élisent leurs représentants locaux et disposent d'une très grande autonomie pour organiser leur arène politique et leur administration. Elles peuvent déterminer librement les éléments centraux de leur système politique, tels que la forme d'organisation politique (parlement ou assemblée communale), le système électoral (majoritaire ou proportionnel), le nombre de sièges dévoués aux fonctions législatives et exécutives, les circonscriptions électorales, etc. (Ladner 1991, Ladner 2016). De plus, les communes suisses peuvent définir elles-mêmes les structures administratives internes dont elles entendent se doter : elles sont libres de choisir leur structure organisationnelle et d'établir des entités juridiques et des entreprises communales, mais aussi de choisir leur personnel et le barème salarial (Haus 2020).

Pour ces raisons, l'autonomie organisationnelle des communes suisses dans les champs politique et administratif est maximale, tout comme au Danemark, en Pologne, en Norvège, en République tchèque et en Estonie. Aucune variance remarquable n'existe entre pays fédéralistes et unitaires.

7) *La non-ingérence : l'étendue de la liberté laissée aux gouvernements locaux dans le cadre du contrôle effectué (CH : 48/EU : 57)*

Les communes suisses sont soumises à la surveillance de l'Etat auquel elles appartiennent (Dahinden 1979). Le canton a habituellement un

service au sein de son département de la justice ou des affaires intérieures qui organise et opère le contrôle des communes. Ce contrôle administratif a pour objet le respect des décisions des citoyens à l'assemblée ou dans le cadre des référendums et initiatives, les finances publiques et les activités des communes. Il doit en tout cas respecter les principes de subsidiarité et de proportionnalité (Moor 1992).

La surveillance varie considérablement d'un secteur d'activité à un autre et d'un canton à un autre. Généralement, dans les domaines relevant de la compétence des communes, la surveillance est limitée à la légalité de leurs activités. Le service cantonal chargé de la surveillance des communes détermine essentiellement si les décrets approuvés des communes sont conformes aux lois cantonales. Dans les zones qui ne relèvent pas de l'autonomie communale, la supervision peut également être liée à la pertinence des activités (Peregrina 2007). A cet égard, la jurisprudence du Tribunal fédéral suisse exige que le contrôle basé sur le critère de légalité ou d'opportunité soit fondé sur une base légale.

Les transferts financiers intergouvernementaux reçus par les gouvernements locaux leur permettent d'allouer les ressources nécessaires à combler le manque de revenus propres par rapport aux dépenses à effectuer, de normaliser les disparités fiscales (péréquation financière) et de compenser les effets de débordements (Oates 1999, Bergvall et al. 2006). Mais leurs utilisations peuvent, lorsqu'ils sont conditionnels – c'est-à-dire alloués pour des programmes spécifiques – être soumis à une surveillance stricte. L'augmentation générale du contrôle suivant la mise sur pied d'un système de subventionnement correspond à la contradiction inhérente à la décentralisation mise en évidence par de nombreux auteurs (Prud'homme 1994, Blöchliger 2013).

En référence à la taxonomie des subventions financières allouées aux gouvernements locaux par les entités supérieures (Blöchliger 2013, Blöchliger et King 2006, Bergvall et al. 2006), il est intéressant de savoir que les transferts inconditionnels par rapport aux transferts totaux

accordés aux communes suisses représentent une proportion de 22%, ce qui est faible en comparaison européenne (voir Tableau 7).

Ce résultat explique en grande partie pourquoi le score des communes suisses relatif à la non-ingérence (48) est bien en-dessous de la moyenne européenne (57), quand bien même la portée de la supervision administrative est quelque peu moins grande que dans la majeure partie des Etats européens. Ce résultat nécessite néanmoins d'être relativisé. En effet, les communes suisses s'appuient sur une grande part de revenus propres, dans la mesure où les transferts financiers intergouvernementaux consolidés ne représentent que 2% des revenus communaux totaux, proportion la plus basse en comparaison européenne (voir Tableau 7).

Tableau 7 : Recettes provenant de transferts intergouvernementaux en pourcentage des recettes totales du gouvernement local en 2018 (LG_Rtranstot) et proportion des transferts inconditionnels par rapport aux transferts totaux reçus par le gouvernement local en 2006 (NonEar)

| OCDE | LG_Rtranstot_2018 | NonEar_2006 | OCDE | LG_Rtranstot_2018 | NonEar_2006 |
|--------------------|-------------------|-------------|------------|-------------------|-------------|
| Danemark | 26.8 | 31.8 | Lettonie | 8.3 | |
| Pays-Bas | 17.3 | 51.6 | Slovénie | 6.7 | 0.0 |
| Lituanie | 17.1 | | Allemagne | 6.4 | |
| Estonie | 17.1 | 72.9 | Hongrie | 6.1 | 37.3 |
| Pologne | 14.4 | | Luxembourg | 5.3 | 0.0 |
| Suède | 13.9 | 67.8 | Belgique | 5.1 | 49.9 |
| Italie | 13.7 | 38.0 | Grèce | 4.9 | 23.0 |
| Grande-Bretagne | 13.0 | | Espagne | 4.4 | 62.9 |
| Slovaquie | 11.5 | | France | 4.4 | 80.9 |
| Norvège | 11.1 | 64.5 | Irlande | 3.8 | 11.7 |
| Finlande | 10.4 | 88.9 | Portugal | 3.6 | 83.9 |
| République tchèque | 9.3 | 0.0 | Islande | 2.6 | |
| Autriche | 8.4 | 18.0 | Suisse | 2.0 | 22.2 |

Source : Base de données de l'OCDE sur la décentralisation fiscale, tableaux 13 et 2, propres calculs. Ordre : du plus haut au plus bas sur LG_Rtranstot_2018. Moyennes : 9.5 (N=26) et 42.4 (N=20).

En guise de synthèse, l'analyse des scores de la Suisse sur les 7 dimensions de l'autonomie locale permet de mettre en exergue le fait que ceux-ci sont très différenciés et que l'autonomie communale en Suisse est le reflet de son modèle étatique. En tant que pays fédéraliste, la Suisse confère aux communes un statut juridique et des positions institutionnelles bien définies dans les relations verticales entre les différents niveaux de gouvernement. Ces caractéristiques se retrouvent chez les autres pays fédéralistes. La Suisse se démarque néanmoins de ces derniers au niveau de la liberté remarquable accordée aux communes en matière d'organisation politico-administrative et de finances : les communes suisses disposent comparativement d'une quantité élevée de fonds propres, elles ont une large marge de manœuvre pour organiser leur système politique et leurs structures administratives, et la proportion de transferts financiers alloués par les niveaux politiques supérieurs est plutôt faible. Ces caractéristiques proviennent de la construction ascendante de la structure fédéraliste suisse qui aboutira à la première constitution en 1848, consacrant l'Etat fédéral moderne. Dans une perspective internationale, le fédéralisme helvétique correspond à un système « non centralisé » (Elazar 1976, p. 13, propre traduction)²⁶, ce qui signifie que tout changement vers la centralisation devrait requérir une justification, au contraire du fédéralisme « unitariste » allemand, par exemple.

En raison notamment de la petite taille moyenne des communes suisses et des grandes disparités effectives existant entre elles, ce sont toutefois

²⁶ Pour Elazar, un système fédéraliste non-centralisé n'est pas le même qu'un système fédéraliste décentralisé : « La non-centralisation n'est pas la même chose que la décentralisation. (...) La décentralisation implique l'existence d'une autorité centrale, un gouvernement central. Le gouvernement qui peut décentraliser peut re-centraliser s'il le souhaite. Par conséquent, la diffusion du pouvoir dans les systèmes décentralisés est en fait une question de grâce, non de droit, et, comme l'histoire le révèle, elle est généralement traitée comme telle à long terme. Dans un système politique non-centralisés, le pouvoir est tellement diffus qu'il ne peut être légitimement centralisé ou concentré sans briser la structure et l'esprit de la constitution. »

plutôt les cantons qui ont une responsabilité conséquente dans la fourniture des services publics importants – les scores des dimensions fonctionnelles (champ d'exécution, discrétion politique et non-ingérence) sont relativement bas, les deux derniers se situant en-dessous de la moyenne européenne. Cela montre, d'une part, que les communes suisses disposent par leur souveraineté fiscale d'une quantité relativement élevée de fonds propres, mais que les transferts financiers alloués par les niveaux de gouvernement supérieurs, bien que de faible proportion, sont majoritairement conditionnels, ce qui peut engendrer un contrôle étatique sur leur utilisation. D'autre part, la marge décisionnelle restant aux communes après l'administration des politiques publiques par la Confédération et les cantons est comparativement faible, ce qui semble indiquer que le rôle d'agent de mise en œuvre de politiques fédérales et cantonales des communes suisses est devenu de plus en plus important. Pour les politiques publiques où la responsabilité est partagée entre différents niveaux étatiques, la prise de décision et l'exécution impliquent une grande coopération entre les différents acteurs impliqués, ce qui peut s'avérer problématique (Scharpf et al. 1976). Dans le cadre des fonctions où les communes suisses ne disposent pas de grandes compétences de décision pour en dessiner les contours, le modèle en place est ainsi celui du fédéralisme d'exécution, forme particulière du fédéralisme coopératif (Horber-Papazian et Jacot-Descombes 2013, Geser 2004, Ladner 2005).

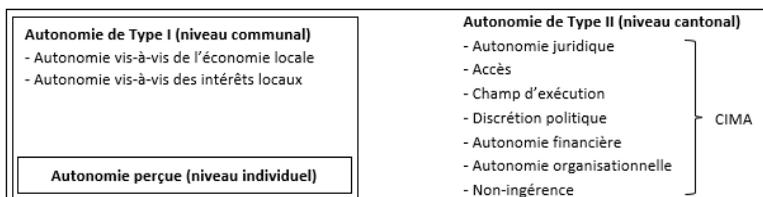
3 CLASSIFICATIONS EMPIRIQUES CANTONALE ET COMMUNALE

En plus des résultats de l'IAL évoqués plus haut et de ses nombreuses spécificités en comparaison internationale, la Suisse offre un terrain d'analyse intéressant de l'autonomie locale car le pays est caractérisé par une très grande diversité communale, non seulement entre les communes de deux cantons différents, mais également entre des communes d'un même canton (Horber-Papazian 2006). Cette intégration des communes dans un cadre gouvernemental mais aussi dans un contexte local est également prise en compte dans les définitions de l'autonomie locale. Ainsi, pour Pierre (1990, p. 38, propre traduction), l'autonomie locale est contrainte par les politiques et actions émanant des niveaux de gouvernement supérieurs, des tendances économiques et des intérêts politiques et sociaux locaux.

La prise en considération des dimensions verticale et horizontale de l'autonomie communale s'inspire de l'approche théorique centrée sur l'Etat de Gurr et King (1987), dans laquelle les auteurs distinguent deux dimensions qui déterminent ensemble le degré d'autonomie communale. La première dimension, l'autonomie de Type I, dépend de facteurs économiques et sociaux à l'échelon local. Elle est concrètement circonscrite par l'ampleur des recettes effectives qui peuvent être extraites de l'économie locale, par la capacité des acteurs économiques à contrôler l'agenda politique local et par la présence d'organisations politiques locales et de mouvements sociaux capables de contester ou de remodeler les politiques locales mises en œuvre. L'autonomie de Type II concerne la mesure dans laquelle une commune peut poursuivre ses intérêts sans être limitée par des contraintes fixées constitutionnellement, des objectifs stricts qui accompagnent les subventions ou des pressions politiques sur les politiques locales (Gurr et King 1987) et coïncide avec la conception de l'IAL.

En conséquence, le modèle d'analyse mis en place pour mesurer l'autonomie communale en Suisse (voir Tableau 8) prend en compte l'autonomie de Type I (voir 3.1) au niveau communal, l'autonomie de Type II (voir 3.2), au niveau cantonal, ainsi que l'autonomie perçue, qui correspond à une autre compréhension du concept (voir 3.3). Les classifications ainsi obtenues sont finalement récapitulées sous forme de tableau (voir 3.4).

Tableau 8 : Modèle d'analyse de l'autonomie communale, prenant en compte l'imbrication du niveau communal dans le niveau cantonal et la perception individuelle



Source : adapté à partir de Keuffer (2018, p. 434).

3.1 AUTONOMIE DE TYPE I

L'autonomie de Type I se focalise sur le contexte local dans lequel la commune est sise. Son opérationnalisation repose sur la conceptualisation des conditions économiques et sociales dans lesquelles la commune déploie ses activités, développée ci-après par Gurr et King (1987, p. 57, propre traduction) : « I. Le gouvernement local est autonome dans la mesure où il peut poursuivre ses intérêts sans être sensiblement limité par les conditions économiques et sociales locales. Plus concrètement, les conditions les plus susceptibles de limiter l'autonomie sont de trois ordres : 1. Les limites des recettes qui peuvent être tirées de l'économie locale ; 2. La résistance des intérêts locaux dominants aux politiques du gouvernement local ; et 3. Les activités des organisations politiques et des mouvements sociaux locaux qui visent à remodeler le contenu de la

politique publique du gouvernement local ou à en contrecarrer la mise en œuvre ».

Il est ainsi possible de mesurer l'autonomie de Type I, au niveau communal, à travers deux dimensions : l'autonomie vis-à-vis de l'économie locale et l'autonomie vis-à-vis des intérêts locaux.

3.1.1 AUTONOMIE VIS-À-VIS DE L'ÉCONOMIE LOCALE

Pour disposer d'une idée de l'environnement économique d'une commune, il convient de se référer à la position d'une commune dans le système cantonal de péréquation financière. Ce système de solidarité économique intercommunale, qui existe dans tous les cantons suisses²⁷ mais sous différentes formes (transferts verticaux, horizontaux ou les deux : Ladner et al. 2000, pp. 22s.), a pour but de contribuer à niveler en partie les différences entre les ressources des communes en atténuant les conséquences de facteurs exogènes sur leur potentiel fiscal (Rühli 2013, Dafflon 2007). Mais la compensation n'est pas complète. Ainsi, on peut partir de l'hypothèse que si une commune est contributrice nette des transferts financiers entre les communes, des fonds suffisants peuvent être tirés de son environnement économique et son autonomie vis-à-vis de l'économie locale est élevée.

Les résultats indiquent globalement que deux tiers des communes suisses sont bénéficiaires nettes du système cantonal de péréquation financière et ne disposent que de peu d'autonomie vis-à-vis de l'économie locale – les communes contributrices, qui représentent donc environ un tiers des communes suisses, se situent principalement dans les cantons de GE, VD et SH (voir Tableau 9).

²⁷ D'ailleurs, seules 5 communes sur 1803 ont répondu qu'il n'existait pas de système péréquatif, soit 0.3% (Enquête auprès des secrétaires communaux 2017).

3.1.2 AUTONOMIE VIS-À-VIS DES INTÉRÊTS LOCAUX

L'autonomie vis-à-vis des intérêts locaux indique dans quelle mesure les autorités communales sont indépendantes des pressions d'autres acteurs locaux, tels que les groupes d'intérêt économique, les mouvements sociaux ou les organisations politiques (Gurr et King 1987). Dans le cas de la Suisse, les groupes d'intérêt économique correspondent aux entreprises privées locales, aux commerces ou aux associations économiques, les mouvements sociaux aux associations locales, aux anciens habitants ou aux agriculteurs et les organisations politiques aux partis politiques ou aux syndicats.

La moyenne au niveau national pour cette dimension est égale à 3.64 (sur une échelle de 0 à 7), signifiant globalement que les groupes d'intérêt locaux ont une « influence moyenne » sur les communes suisses (voir Tableau 9). Les communes disposant d'une faible autonomie vis-à-vis des intérêts locaux se situent en moyenne plutôt dans les cantons suisse-almémanniques et plus particulièrement dans les cantons de GL, ZG et OW.

Tableau 9 : Autonomie de Type I des communes suisses

| Canton | Autonomie vis-à-vis de l'économie locale | | | Autonomie vis-à-vis des intérêts locaux | | |
|--------|--|------------|-----|---|------------|-----|
| | Moyenne | Ecart type | N | Moyenne | Ecart type | N |
| ZH | 0.17 | 0.38 | 115 | 3.48 | 0.62 | 167 |
| BE | 0.21 | 0.41 | 289 | 3.60 | 0.76 | 337 |
| LU | 0.14 | 0.35 | 69 | 3.04 | 0.54 | 83 |
| UR | 0.35 | 0.49 | 17 | 3.24 | 0.74 | 16 |
| SZ | 0.19 | 0.40 | 26 | 3.28 | 0.56 | 28 |
| OW | 0.33 | 0.52 | 6 | 2.87 | 0.50 | 7 |
| NW | 0.18 | 0.40 | 11 | 3.25 | 0.68 | 11 |
| GL | 0.50 | 0.71 | 2 | 2.64 | 0.10 | 3 |
| ZG | 0.33 | 0.50 | 9 | 2.72 | 0.35 | 11 |
| FR | 0.19 | 0.39 | 97 | 3.86 | 0.78 | 128 |

| Canton | Autonomie vis-à-vis de l'économie locale | | | Autonomie vis-à-vis des intérêts locaux | | |
|--------|--|------------|------|---|------------|------|
| | Moyenne | Ecart type | N | Moyenne | Ecart type | N |
| SO | 0.24 | 0.43 | 80 | 3.54 | 0.80 | 87 |
| BS | 1.00 | 0.00 | 2 | 3.07 | 0.53 | 3 |
| BL | 0.29 | 0.46 | 63 | 3.75 | 0.79 | 85 |
| SH | 0.53 | 0.51 | 17 | 3.47 | 0.61 | 26 |
| AR | 0.31 | 0.48 | 16 | 3.40 | 0.67 | 20 |
| AI | 0.33 | 0.58 | 3 | 3.52 | 0.67 | 6 |
| SG | 0.06 | 0.23 | 53 | 3.12 | 0.55 | 77 |
| GR | 0.32 | 0.47 | 72 | 3.55 | 0.81 | 106 |
| AG | 0.38 | 0.49 | 130 | 3.55 | 0.70 | 205 |
| TG | 0.35 | 0.48 | 48 | 3.45 | 0.68 | 79 |
| TI | 0.42 | 0.50 | 86 | 3.78 | 0.83 | 98 |
| VD | 0.68 | 0.47 | 188 | 4.25 | 0.84 | 293 |
| VS | 0.21 | 0.41 | 96 | 3.52 | 0.68 | 119 |
| NE | 0.35 | 0.49 | 26 | 3.69 | 0.63 | 31 |
| GE | 0.69 | 0.47 | 32 | 3.85 | 0.93 | 42 |
| JU | 0.36 | 0.49 | 47 | 3.87 | 0.90 | 51 |
| Total | 0.32 | 0.46 | 1600 | 3.64 | 0.80 | 2119 |

Sources et opérationnalisations : Données agrégées au niveau cantonal (moyenne) pour des questions de présentation ; *Autonomie vis-à-vis de l'économie locale* : Enquête auprès des secrétaires communaux 2017, Q.6 « Quelle est la position de votre commune en ce qui concerne la péréquation financière cantonale ? », 1 = « ma commune est une contributrice nette », 0 = « ma commune est une bénéficiaire nette » (N=1600)²⁸ ; *Autonomie vis-à-vis des intérêts locaux* : Enquête auprès des membres des exécutifs 2018, Q. 37 « A votre avis, quelle est l'influence des organisations, groupes et comités mentionnés ci-dessous sur la politique locale dans votre commune ? », les réponses se décomposent, pour chaque intérêt

²⁸ En raison des résultats statistiques – les catégories « ma commune n'est pas concernée », « il n'existe pas de système de péréquation » et « ne sait pas » ne représentant qu'un pourcentage (11.3%) négligeable de réponses (respectivement 6.3%, 0.3% et 4.7%) – il a été décidé de construire une variable binaire, plus en phase avec le questionnement sur l'autonomie communale porté ici.

local (moyenne), sur une échelle allant de 0 = « grande influence » à 7 = « pas d'influence/n'existe pas » (N=2119).²⁹

3.2 AUTONOMIE DE TYPE II

Selon Gurr et King (1987), les gouvernements locaux sont de moins en moins capables d'assurer leur pérennité en raison du lent déclin de l'économie locale et des pressions mises par les acteurs sociaux et économiques locaux pour contrôler l'agenda politique (autonomie de Type I). Ils se tournent alors vers les niveaux de gouvernement supérieurs pour bénéficier de ressources financières suffisantes. Les auteurs soulignent dans ce cas de figure le dilemme entre les deux types d'autonomie, étant donné que l'autonomie de Type II concerne justement la mesure dans laquelle le gouvernement local peut poursuivre ses intérêts sans être limité par des contraintes fixées par les niveaux de gouvernement supérieurs (Gurr et King 1987, p. 62).

Pour tenir compte de la complexité des relations intergouvernementales, l'autonomie de Type II peut être mesurée, au niveau cantonal, à travers les même sept dimensions que celles de l'IAL (voir 2.2) : l'autonomie juridique, l'accès, le champ d'exécution, la discrétion politique, l'autonomie financière, l'autonomie organisationnelle et la non-ingérence.

²⁹ Il est considéré que les membres de l'exécutif communal sont les mieux placés pour répondre à cette question mais c'est la commune qui constitue le cas d'étude, ce qui a trois conséquences principales. Premièrement, les catégories de réponse correspondant à des organes de la commune « maire/syndic(que)/président », « exécutif communal », « parlement communal », « commission de contrôle », « comités d'action ad hoc » ou « citoyens » ont été exclues de la moyenne réalisée au niveau du degré d'influence des intérêts locaux, tout comme la presse, l'église et les quartiers, n'ayant que peu d'influence, pour inclure finalement les associations locales, les partis politiques, les entreprises privées locales, les anciens habitants, les commerces, les agriculteurs, les associations économiques et les syndicats. Deuxièmement, les réponses données par les différents élus ont été agrégées au niveau de la commune en opérant la moyenne. Troisièmement, pour des questions de comparabilité, l'année de référence pour l'existence des communes est 2017 (N total = 2255).

3.2.1 AUTONOMIE JURIDIQUE

L'autonomie juridique implique le statut juridique des communes et les modalités de protection de ceux-ci (voir Tableau 10). S'agissant du statut juridique des communes, il convient de rappeler qu'en tant qu'institutions de droit cantonal, les communes suisses exercent leurs compétences dans les limites fixées par le droit cantonal (Braaker 2000, Seiler 2001). Ainsi, leur existence et leurs limites territoriales, tout comme les conditions de leur remise en cause, reposent sur la législation cantonale. La protection juridique des communes suisses, quant à elle, existe pour toutes les communes suisses et ce pour trois motifs distincts : la violation de leur autonomie, la non-viabilité de leurs ressources financières et la remise en question de leur territoire et existence.

Mais l'autonomie juridique varie légèrement d'un canton à un autre (Giacometti 1952). Certaines législations cantonales mentionnent explicitement le nom des communes dans leur constitution (GL, BS, AR, SG, AI, OW et ZG), ce qui implique, par exemple, qu'une fusion nécessite un amendement de la constitution, conduisant automatiquement à un vote populaire exigeant l'accord de la majorité des citoyens du canton. Dans d'autres cantons, le droit d'existence est explicite, ce qui empêche également les autorités cantonales de forcer les communes à fusionner contre la volonté populaire (Fiechter 2010). Les constitutions cantonales mentionnent aussi plus ou moins explicitement le principe d'autonomie communale (Buser 2011).

Les cantons de GL, BS et AR obtiennent un score maximal sur la dimension de l'autonomie juridique parce que leur constitution respective fait référence en titre à l'autonomie communale et mentionne explicitement les communes, et qu'il n'existe aucun article permettant une fusion sans l'autorisation des communes concernées.

Tableau 10 : Autonomie juridique (de la plus élevée à la plus basse) par canton

| Cantons | Statut juridique des communes (0-4) | | Protection juridique (listing des communes) (0-2) | | Protection juridique (obligation de fusionner inexistante) (0-1) | | Indice standardisé (0-100) |
|---------|-------------------------------------|-----|---|-----|--|-----|----------------------------|
| | Articles CST | Pts | Articles | Pts | Articles | Pts | |
| GL | Art. 119 | 4 | Annexe CST | 2 | - | 1 | 100 |
| BS | Art. 59 | 4 | § 57, al. 1 CST | 2 | - | 1 | 100 |
| AR | Art. 101 | 4 | Art. 2 CST | 2 | - | 1 | 100 |
| ZH | Art. 85 | 4 | Annexe LC | 1 | - | 1 | 86 |
| SG | Art. 89 | 4 | Art. 121 CST | 2 | Art. 99, al. 2b CST | 0 | 86 |
| NE | Art. 94 | 4 | Art. 2 LC | 1 | - | 1 | 86 |
| SZ | § 69, al. 2 | 3 | § 3 LC | 1 | - | 1 | 71 |
| SH | Art. 105 | 4 | - | 0 | - | 1 | 71 |
| AI | Art. 34 | 2 | Art. 15, al. 1 CST | 2 | - | 1 | 71 |
| GR | Art. 65 | 4 | - | 0 | - | 1 | 71 |
| VD | Art. 139 | 4 | - | 0 | - | 1 | 71 |
| BE | Art. 109 | 4 | - | 0 | Art. 108, al. 3 CST | 0 | 57 |
| OW | Art. 82 | 1 | Art. 2, al. 1 CST | 2 | - | 1 | 57 |
| TG | § 59 | 4 | - | 0 | § 58, al. 4 CST | 0 | 57 |
| TI | Art. 16 | 4 | - | 0 | Art. 20, al. 3 CST | 0 | 57 |
| GE | Art. 132, al. 2 | 3 | Art. 1 LC | 1 | Art. 1, al. 3 LC | 0 | 57 |
| LU | § 68, al. 2 | 3 | - | 0 | § 74, par. 3 CST | 0 | 43 |
| NW | Art. 70 | 1 | Art. 4 LC | 1 | - | 1 | 43 |
| ZG | - | 0 | § 24 CST | 2 | - | 1 | 43 |
| FR | Art. 129, al. 2 | 3 | - | 0 | Art. 135, al. 4 CST | 0 | 43 |
| BL | § 45 | 1 | § 35 LC | 1 | - | 1 | 43 |
| AG | § 2 | 2 | - | 0 | - | 1 | 43 |
| JU | Art. 110, al. 2 | 3 | - | 0 | Art. 112, al. 3 CST | 0 | 43 |
| UR | Art. 65 | 1 | - | 0 | - | 1 | 29 |
| SO | Art. 3 | 1 | - | 0 | - | 1 | 29 |
| VS | Art. 69 | 2 | - | 0 | Art. 26, al. 3 CST | 0 | 29 |

Sources et opérationnalisations : *Statut juridique des communes* : 0 = pas de référence explicite à l'autonomie communale dans la constitution, 1 = référence à l'indépendance (« Selbständigkeit »), 2 = circonlocution (mention implicite), 3 = référence explicite à

l'« autonomie communale » dans un article, 4 = référence explicite à l'« autonomie communale » en titre, propre catégorisation, basée sur Buser (2011, pp. 226-227); *Protection juridique (listing des communes dans la constitution)* : 0 = aucun listing existant, 1 = listing dans la loi cantonale sur les communes (LC), 2 = listing dans la constitution cantonale (CST); *Protection juridique (obligation de fusionner)* : 0 = article permettant explicitement une fusion sans l'autorisation des communes concernées existant dans la loi cantonale sur les communes (LC) ou la constitution cantonale (CST), 1 = aucun article permettant une fusion sans l'autorisation des communes concernées, propre catégorisation, basée sur Fiechter (2010, p. 63); *Indice standardisé* : 100/7*Addition des pts. attribués aux 3 variables.

3.2.2 ACCÈS

L'accès correspond au degré d'influence des communes sur les décisions politiques prises par les cantons (voir Tableau 11) dans la mesure où il est généralement admis que les cantons s'adressent à la Confédération, alors que les communes s'adressent aux cantons (Ladner 2009). Bien qu'il n'existe pas de chambre représentative des communes au niveau cantonal, la défense des intérêts locaux s'exerce par les autorités communales à travers d'autres canaux directs et indirects (Page 1991), tels que les instruments de démocratie directe, les associations de communes et le « cumul des mandats » au sein des parlements cantonaux. Cependant, ceux-ci varient énormément d'un canton à un autre (Mueller 2011, Horber-Papazian 2004, Arnold 2017).

Seul un canton score le maximum de 100 sur l'indice standardisé de l'accès : SO. Bien qu'elles ne puissent pas compter sur la *Landsgemeinde* comme institution de démocratie directe pour influencer sur les décisions des autorités cantonales, les communes soleuroises disposent de pouvoirs d'initiative et de référendum. De plus, l'association faîtière des communes est bien organisée pour porter leur voix et les « Gemeindepräsidenten »³⁰ sont relativement bien représentés au parlement cantonal. A l'autre extrême de l'indice se trouve le canton de

³⁰ *Les présidents/maires/syndics qui, de par leur fonction particulière, ont un poids et un rôle généralement plus importants que les autres membres des exécutifs dans la défense des intérêts de leur commune.*

BS, l'administration de la ville de Bâle se confondant avec l'administration cantonale.

Tableau 11 : Accès (du plus élevé au plus bas) par canton

| Cantons | Instrument communautaire de démocratie directe | Associations de communes (2011) | | Cumul des mandats (proportion des présidents communaux au parlement cantonal, 2014) | | Indice standardisé (0-100) | |
|---------|--|---------------------------------|---|---|----------|----------------------------|-----|
| | Type et base légale | Pts | Nom | Pts | % cumulé | | Pts |
| SO | Initiative communale constitutionnelle et législative (art. 30.3 CST) ; Référendum législatif et fiscal (art. 36 CST) | 4 | Verband Solothurner Einwohnergemeinden (VSEG) | 4 | 17 | 4 | 100 |
| GR | Initiative communale constitutionnelle et législative (art. 12 CST) ; Référendum législatif et fiscal (art. 17.1 CST) | 4 | Kleingemeinden Graubündens | 3 | 12.5 | 3 | 83 |
| BL | Initiative communale constitutionnelle et législative (art. 49 CST) ; Référendum communal législatif (art. 31.2 et 49.1(b) CST) | 4 | Verband Basellandschaftlicher Gemeinden (VBLG) | 3 | 3.3 | 2 | 75 |
| TI | Initiative communale législative (art. 41.1 CST) ; Référendum communal législatif et fiscal (art. 42 CST) | 3 | Agenzia Regionale per lo Sviluppo del Luganese (ARSL) Associazione per i comuni ticinesi (ACT) | 3 | 8.9 | 3 | 75 |
| JU | Initiative communale constitutionnelle et législative (art. 75.1 CST) ; Référendum communal législatif et fiscal (art. 78 CST) | 4 | Association jurassienne des communes | 3 | 5 | 2 | 75 |

| Cantons | Instruments communaux de démocratie directe | Associations de communes (2011) | | Cumul des mandats (proportion des présidents communaux au parlement cantonal, 2014) | | | Indice standardisé (0-100) |
|---------|---|---------------------------------|--|---|------|---------|----------------------------|
| | | Type et base légale | Pts | Nom | Pts | % cumul | |
| AI | <i>Landsgemeinde</i> (art. 7 CST) | 4 | Hauptleutekonferenz des Kantons Appenzell Innerrhoden | 1 | 8.2 | 3 | 67 |
| FR | | 0 | Association des communes fribourgeoises (ACF) / Freiburger Gemeindeverband (FGV) | 4 | 14.5 | 4 | 67 |
| ZH | Initiative communale constitutionnelle et législative (arts. 23, 24b, et 31.1 CST) ; Référendum communal législatif et fiscal (arts. 33.2(b) et 33.4 CST) | 2 | Gemeindepräsidentenverband des Kantons Zürich (GPVZH) | 4 | 6.7 | 2 | 63 |
| VD | | 0 | Union des Communes Vaudoises (UCV) Association des communes vaudoises (AdCV) | 4 | 14.7 | 4 | 63 |
| LU | Référendum législatif et fiscal (art. 25 CST) | 1 | Verband Luzerner Gemeinden (VLG) | 3 | 8.3 | 3 | 60 |
| BE | | 0 | Verband Bernischer Gemeinden | 4 | 9.4 | 3 | 58 |
| TG | | 0 | Verband Thurgauer Gemeinden (VTG) | 3 | 16.9 | 4 | 58 |
| GL | <i>Landsgemeinde</i> (art. 58 CST) | 4 | Gemeinden Glarus Nord | 0 | 5.0 | 2 | 50 |

CLASSIFICATIONS EMPIRIQUES CANTONALE ET COMMUNALE

| Cantons | Instruments communaux de démocratie directe | Associations de communes (2011) | | Cumul des mandats (proportion des présidents communaux au parlement cantonal, 2014) | | Indice standardisé (0-100) | |
|---------|--|---------------------------------|--|---|------|----------------------------|----------|
| | | Type et base légale | Pts | Nom | Pts | | % cumulé |
| SG | | 0 | Vereinigung St. Galler Gemeindepräsidenten/Innen VSGP | 2 | 15.0 | 4 | 50 |
| VS | | 0 | Fédération des Communes Valaisannes / Verband Walliser Gemeinden (FCV-VWG) | 3 | 7.7 | 2 | 50 |
| GE | | 0 | Association des communes Genevoises (ACG) | 4 | 4.0 | 2 | 46 |
| AR | | 0 | Gemeindepräsidentenkonferenz des Kantons Appenzell Ausserrhoden | 1 | 15.4 | 4 | 42 |
| AG | | 0 | Gemeindeammänner-Vereinigung des Kantons Aargau | 2 | 13.6 | 3 | 42 |
| NE | | 0 | Association des communes neuchâtelaises (ACN) | 3 | 1.7 | 2 | 42 |
| SZ | | 0 | Verband Schwyzer Gemeinden und Bezirke (vszgb) | 3 | 1.0 | 1 | 33 |
| NW | Initiative communale législative et fiscale (arts. 54.4 et 55.4 CST) ; Référendum législatif et fiscal (art. 54.4 et 55.4) | 1 | Gemeindepräsidentenkonferenz des Kantons Nidwalden | 1 | 3.3 | 2 | 33 |

| Cantons | Instruments communaux de démocratie directe | Associations de communes (2011) | | Cumul des mandats (proportion des présidents communaux au parlement cantonal, 2014) | | | Indice standardisé (0-100) |
|---------|---|---------------------------------|--|---|-----|---------|----------------------------|
| | | Type et base légale | Pts | Nom | Pts | % cumul | |
| OW | Initiative communale législative et fiscale (art. 61.2 CST) ; Référendum législatif et fiscal (art. 61.2 CST) | 2 | Gemeindepräsidentenkonferenz des Kantons Obwalden | 1 | 0.0 | 0 | 25 |
| UR | | 0 | Urner Gemeindeverband | 3 | 0.0 | 0 | 21 |
| SH | | 0 | Verband der Gemeindepräsidenten und Gemeindepräsidenten des Kantons Schaffhausen | 1 | 1.7 | 1 | 19 |
| ZG | | 0 | Gemeindepräsidentenkonferenz des Kantons Zug | 1 | 0.0 | 0 | 8 |
| BS | | 0 | - | 0 | 0 | 0 | 0 |

Sources et opérationnalisations : *Instruments de démocratie directe* : 0 = pas d'instruments communaux de démocratie communale, 1 = pouvoir d'initiative ou de référendum communal, 2 = utilisation relativement accessible des instruments mais aval du parlement cantonal requis, 3 = pouvoir d'initiative législative et de référendum, 4 = pouvoir d'initiative constitutionnelle et de référendum ou *Landsgemeinde* (Mueller 2015, pp. 84-90) ; *Associations de communes* : existence = 1 pt., site internet = 1 pt. (0.5 pour un URL spécial), statuts d'association publiquement disponibles = 1 pt., groupe intra-parlementaire = 1 pt., comité permanent = 0.5 pt., comité extraordinaire = 0.25 pts. (*Schweizer Gemeindeverband*³¹, Mueller 2015, p. 82) ; *Cumul des mandats* : pourcentage des présidents/maires/syndics membres du parlement cantonal par rapport au nombre total de sièges, 2014 (Arnold 2017), les points sont attribués en fonction des quartiles (0-4) ; Indice standardisé = 100/12*Addition des scores attribués pour les 3 variables.

³¹ Association des Communes Suisses : <http://www.chgemeinden.ch/fr/> (consulté en 2019).

3.2.3 CHAMP D'EXÉCUTION

Le champ d'exécution correspond à la gamme des politiques publiques pour lesquelles les communes sont responsables de la mise en œuvre et peut être mesuré à travers la part des dépenses consolidées – c'est-à-dire en considérant les transferts inter-gouvernementaux – des communes par rapport aux dépenses publiques cantonales et communales (Rühli 2012, BADAC 2016). La décentralisation des dépenses infranationales a été calculée pour les 10 tâches typiques suivantes : l'école primaire, l'aménagement du territoire, la sécurité publique, la sécurité sociale, les transports publics, la santé, la jeunesse, l'assistance aux personnes âgées, la culture et le sport (voir Tableau 12). Elles ont été choisies non pas parce qu'elles sont celles où les communes suisses sont le plus impliquées mais parce qu'elles permettent de différencier les cantons en la matière, selon certains inventaires réalisés (Steiner et Kaiser 2013, Häfelin et Müller 2002). Les mêmes politiques publiques ont été sélectionnées pour la mesure de la discrétion politique. Avec cette approche, qui prend en compte la dimension sectorielle des politiques publiques (Braun 2000, Marcou 2010), les résultats finaux ne sont pas tout à fait équivalents à la décentralisation des dépenses totales consolidées.³²

Selon les résultats, les tâches pour lesquelles les communes dépensent en moyenne davantage que les cantons et qui intègrent pleinement leur champ d'exécution sont le sport (78%), l'école primaire (67%), l'assistance aux personnes âgées (64%), l'aménagement du territoire (59%), la culture (52%) et la jeunesse (51%). Si les résultats sont très différents d'une tâche à une autre, ce constat est aussi vrai s'agissant des cantons. Le ratio des dépenses des communes zurichoises par rapport aux dépenses infranationales s'avère ainsi relativement important dans toutes les tâches sauf la sécurité publique et la santé alors que c'est le cas

³² La décentralisation des dépenses totales consolidées des communes suisses dans les différents cantons est la suivante : ZH (54%), LU (51%), GR (50%), AG (48%), AR (46%), SG (46%), TG (45%), SZ (44%), SO (44%), VS (44%), OW (42%), SH (42%), NW (40%), FR (40%), BE (38%), GL (37%), UR (37%), TI (37%), JU (36%), NE (36%), VD (36%), ZG (36%), AI (28%), BL (25%), GE (21%), BS (3%). Source : AFF (2016, propres calculs).

uniquement de trois tâches dans le canton d'AI (école primaire, aménagement du territoire et sport), par exemple.

Tableau 12 : Champ d'exécution dans le cadre de 10 politiques publiques (du plus élevé au plus bas) par canton selon le pourcentage des dépenses communales consolidées

| Cantons | Ecole primaire | Aménagement du territoire | Sécurité publique | Sécurité sociale | Transports publics | Santé | Jeunesse | Assistance aux personnes âgées | Culture | Sport | Indice standardisé (0-100) |
|---------|----------------|---------------------------|-------------------|------------------|--------------------|-------|----------|--------------------------------|---------|-------|----------------------------|
| ZH | 83 | 71 | 40 | 61 | 49 | 34 | 54 | 92 | 100 | 93 | 70 |
| SZ | 83 | 50 | 0 | 54 | 51 | 17 | 100 | 77 | 28 | 75 | 60 |
| SH | 62 | 65 | 17 | 49 | 34 | 6 | 96 | 84 | 79 | 87 | 60 |
| SG | 100 | 44 | 13 | 38 | 58 | 16 | 78 | 100 | 62 | 91 | 60 |
| AG | 40 | 59 | 27 | 41 | 40 | 18 | 99 | 98 | 75 | 86 | 60 |
| TG | 88 | 65 | 3 | 45 | 40 | 10 | 81 | 85 | 48 | 90 | 60 |
| LU | 66 | 48 | 0 | 68 | 48 | 29 | 33 | 100 | 50 | 79 | 55 |
| ZG | 59 | 61 | 5 | 40 | 28 | 28 | 83 | 55 | 48 | 77 | 55 |
| FR | 71 | 82 | 5 | 32 | 36 | 24 | 42 | 100 | 52 | 87 | 55 |
| SO | 70 | 70 | 9 | 55 | 34 | 11 | 100 | 100 | 47 | 82 | 55 |
| AR | 80 | 52 | 0 | 44 | 60 | 14 | 98 | 72 | 52 | 87 | 55 |
| BE | 35 | 83 | 18 | 40 | 36 | 1 | 56 | 30 | 57 | 87 | 50 |
| OW | 100 | 51 | 1 | 34 | 15 | 15 | 50 | 100 | 28 | 77 | 50 |
| VS | 40 | 69 | 29 | 31 | 35 | 6 | 25 | 32 | 54 | 87 | 50 |
| UR | 100 | 31 | 1 | 23 | 23 | 18 | 100 | 100 | 31 | 57 | 45 |
| TI | 72 | 48 | 44 | 28 | 41 | 23 | 19 | 20 | 80 | 80 | 45 |
| NE | 33 | 89 | 20 | 27 | 39 | 2 | 11 | 43 | 44 | 85 | 45 |
| NW | 100 | 48 | 1 | 16 | 8 | 2 | 26 | 100 | 47 | 67 | 40 |
| BL | 98 | 51 | 7 | 38 | 4 | 14 | 3 | 92 | 21 | 80 | 40 |
| GR | 74 | 66 | 21 | 22 | 29 | 21 | 100 | 22 | 59 | 94 | 40 |
| VD | 6 | 46 | 57 | 41 | 57 | 5 | 4 | 37 | 71 | 85 | 40 |
| GE | 3 | 41 | 21 | 17 | 2 | 0 | 17 | 97 | 84 | 93 | 35 |
| GL | 100 | 90 | 0 | 3 | 5 | 13 | 9 | 0 | 45 | 78 | 35 |
| JU | 65 | 60 | 19 | 39 | 16 | 2 | 46 | 34 | 59 | 61 | 35 |
| AI | 100 | 96 | 3 | 1 | 37 | 0 | 2 | 0 | 14 | 50 | 30 |
| BS | 19 | 7 | 0 | 3 | 3 | 1 | 3 | 0 | 11 | 11 | 0 |

Sources et opérationnalisations : résultats de 2014, AFF (2016), propre réalisation ; afin de considérer le montant de dépenses effectif, les transferts intergouvernementaux sont pris en compte de la manière suivante : les transferts à un autre niveau de gouvernement sont *additionnés* aux dépenses, alors que les transferts reçus d'un autre niveau de gouvernement sont *soustraits* aux dépenses (Arnold 2017) ; Les pourcentages ont été transformés en scores afin de distinguer les cas de figure où la mise en œuvre se trouve dans les mains du canton (0 = 0-25%), est partagée entre le canton et les communes (0.5 = 25.1-75%), se trouve dans les mains des communes (1 = 75.1-100%) ; *Indice standardisé* : 100/10*Addition des scores attribués aux 10 tâches typiques.

3.2.4 DISCRÉTION POLITIQUE

La discrétion politique fait référence aux compétences décisionnelles effectives attribuées aux communes pour fournir des services publics. En ce qui concerne la répartition des compétences (qui décide quelles tâches exercer), les communes ont généralement des compétences générales résiduelles, soit la compétence de légiférer dans les domaines où les instances supérieures n'ont pas légiféré, ce qui n'interdit pas en soi aux cantons de modifier la répartition des compétences et des charges par voie législative (Horber-Papazian 2006).

Les modalités générales de distribution des compétences communales sont inscrites de manière très différente dans les constitutions cantonales. Certaines reconnaissent le principe de compétences générales résiduelles alors que d'autres définissent positivement les compétences des communes en distinguant les tâches déléguées (par la législation fédérale ou cantonale) des tâches propres, à savoir celles dont la commune décide d'exercer en vertu de son autonomie (Auer 2003). S'appuyant sur la classification de Grodecki (2007, pp. 27s.), il est possible d'opérer une distinction entre les législations cantonales selon la manière dont la distribution générale des compétences y est inscrite dans les constitutions (CST) ou les lois sur les communes (LC) :

- Compétence générale de la commune : AG (§ 104, al. 2 CST), AR (Art. 100, al. 3 CST), BE (Art. 112, al. 2 CST), BS (Art. 60, al. 1 CST), GL (Art. 119, al. 1 CST), GR (Art. 77 CST), JU (Art. 114 CST), NW (Art. 71, al. 1 CST), OW (Art. 83, al. 1 CST),

SH (Art. 102, al. 2 CST), TG (§ 57, al. 2 CST), TI (Art. 16, al. 3 CST), ZG (§ 2 LC), ZH (Art. 83, al. 1 CST) ;

- Distinction duale (compétences propres vs. déléguées) : BL (§ 44, al. 2 CST), FR (Art. 130, al. 1 CST), LU (§ 69 CST), NE (Art. 89, al. 2 et 3 CST), SG (Art. 90 CST), SO (Art. 50 CST), SZ (§ 71, al. 1 et 2 CST), UR (Art. 107, al. 1 CST), VD (Art. 138, al. 1 CST), VS (Art. 70, al. 2 CST),
- Aucune définition générale des compétences communales : AI, GE.

Le champ de l'autonomie communale varie ainsi d'une tâche à l'autre en fonction des législations cantonales, de sorte que « ces différentes définitions générales des compétences communales sont avant tout théoriques et ne permettent pas de comparer l'étendue effective des attributions municipales dans les différents cantons. Seul un examen des domaines concrets est susceptible de permettre une telle comparaison » (Grodecki 2007, p. 30). Puisque l'analyse devrait avoir pour objet les lois cadres des 26 cantons dans tous les domaines publics où les communes ont la compétence de décider de certains de leurs aspects centraux, il s'avère plus adéquat pour des raisons de faisabilité de recourir à un questionnaire adressé aux acteurs communaux pour connaître leur possibilité de décider de certains aspects clés de tâches. La discrétion politique est objectivée au niveau cantonal par les mêmes 10 politiques publiques emblématiques que pour le champ d'exécution (voir Tableau 13).

Les réponses des secrétaires communaux à la question de la répartition des compétences décisionnelles entre les cantons et les communes montrent que celles-ci sont très souvent partagées entre les deux entités infranationales. La moyenne nationale permet toutefois de mettre en évidence une certaine tendance : les sports (0.80), la culture (0.78), la jeunesse (0.71), l'assistance aux personnes âgées (0.61) et la sécurité sociales (0.60) sont les tâches où la décision appartient plutôt aux communes, alors que dans le cadre des transports publics (0.20), de la santé (0.25) et de la sécurité publique (0.29), elle appartient plutôt aux

cantons. La discrétion politique se recoupe partiellement avec le champ d'exécution. Ici aussi, de grandes disparités entre les cantons sont observables en fonction des tâches.

Tableau 13 : Discrétion politique dans le cadre de 10 politiques publiques (de la plus élevée à la plus basse) par canton

| Cantons | Ecole primaire | Aménagement du territoire | Sécurité publique | Sécurité sociale | Transports publics | Santé | Jeunesse | Assistance aux personnes âgées | Culture | Sport | Indice standardisé (0-100) |
|---------|----------------|---------------------------|-------------------|------------------|--------------------|-------|----------|--------------------------------|---------|-------|----------------------------|
| AG | 0.53 | 0.54 | 0.67 | 0.89 | 0.14 | 0.28 | 0.90 | 0.82 | 0.92 | 0.92 | 66.06 |
| ZH | 0.45 | 0.52 | 0.50 | 0.83 | 0.25 | 0.38 | 0.87 | 0.88 | 0.91 | 0.93 | 65.06 |
| ZG | 0.44 | 0.72 | 0.28 | 0.94 | 0.17 | 0.22 | 1.00 | 0.72 | 0.89 | 0.89 | 62.78 |
| GR | 0.65 | 0.42 | 0.64 | 0.73 | 0.39 | 0.36 | 0.77 | 0.56 | 0.86 | 0.88 | 62.68 |
| SG | 0.62 | 0.44 | 0.26 | 0.87 | 0.23 | 0.33 | 0.93 | 0.87 | 0.80 | 0.91 | 62.51 |
| SH | 0.39 | 0.53 | 0.38 | 0.79 | 0.16 | 0.35 | 0.91 | 0.74 | 1.00 | 0.97 | 62.12 |
| SZ | 0.69 | 0.48 | 0.10 | 0.76 | 0.30 | 0.42 | 0.82 | 0.88 | 0.92 | 0.79 | 61.58 |
| LU | 0.33 | 0.49 | 0.15 | 0.92 | 0.22 | 0.34 | 0.96 | 0.91 | 0.87 | 0.93 | 61.02 |
| AR | 0.71 | 0.43 | 0.04 | 0.96 | 0.19 | 0.23 | 0.92 | 0.89 | 0.79 | 0.88 | 60.49 |
| VS | 0.49 | 0.40 | 0.76 | 0.57 | 0.39 | 0.25 | 0.70 | 0.61 | 0.90 | 0.90 | 59.83 |
| TG | 0.67 | 0.47 | 0.13 | 0.86 | 0.20 | 0.39 | 0.85 | 0.66 | 0.75 | 0.81 | 57.94 |
| OW | 0.57 | 0.50 | 0.07 | 1.00 | 0.21 | 0.36 | 0.50 | 0.71 | 0.71 | 0.86 | 55.00 |
| UR | 0.66 | 0.50 | 0.19 | 0.69 | 0.31 | 0.36 | 0.68 | 0.62 | 0.76 | 0.74 | 54.95 |
| NW | 0.56 | 0.63 | 0.06 | 0.78 | 0.19 | 0.22 | 0.94 | 0.44 | 0.83 | 0.81 | 54.72 |
| BL | 0.37 | 0.44 | 0.38 | 0.73 | 0.08 | 0.28 | 0.73 | 0.66 | 0.80 | 0.80 | 52.68 |
| BE | 0.47 | 0.41 | 0.46 | 0.52 | 0.20 | 0.12 | 0.74 | 0.56 | 0.67 | 0.85 | 50.04 |
| SO | 0.45 | 0.41 | 0.14 | 0.38 | 0.17 | 0.23 | 0.81 | 0.70 | 0.85 | 0.86 | 50.03 |

| Cantons | Ecole primaire | Aménagement du territoire | Sécurité publique | Sécurité sociale | Transports publics | Santé | Jeunesse | Assistance aux personnes âgées | Culture | Sport | Indice standardisé (0-100) |
|---------|----------------|---------------------------|-------------------|------------------|--------------------|-------|----------|--------------------------------|---------|-------|----------------------------|
| GL | 0.50 | 0.75 | 0.00 | 0.00 | 0.25 | 0.50 | 1.00 | 1.00 | 0.50 | 0.50 | 50.00 |
| BS | 0.67 | 0.33 | 0.00 | 0.67 | 0.33 | 0.33 | 0.67 | 0.67 | 0.67 | 0.67 | 50.00 |
| TI | 0.56 | 0.41 | 0.62 | 0.24 | 0.16 | 0.09 | 0.37 | 0.38 | 0.79 | 0.76 | 43.73 |
| FR | 0.31 | 0.23 | 0.19 | 0.49 | 0.13 | 0.17 | 0.49 | 0.44 | 0.72 | 0.77 | 39.39 |
| AI | 0.67 | 0.67 | 0.33 | 0.17 | 0.17 | 0.17 | 0.33 | 0.17 | 0.50 | 0.67 | 38.33 |
| GE | 0.37 | 0.18 | 0.31 | 0.29 | 0.09 | 0.04 | 0.46 | 0.35 | 0.76 | 0.73 | 35.72 |
| NE | 0.32 | 0.42 | 0.29 | 0.24 | 0.08 | 0.00 | 0.42 | 0.12 | 0.72 | 0.70 | 33.00 |
| VD | 0.32 | 0.27 | 0.29 | 0.15 | 0.21 | 0.09 | 0.35 | 0.29 | 0.62 | 0.66 | 32.44 |
| JU | 0.24 | 0.18 | 0.37 | 0.16 | 0.09 | 0.06 | 0.30 | 0.31 | 0.65 | 0.65 | 30.07 |

Sources et opérationnalisations : 0 = les compétences de décision appartiennent au canton, 0.5 = les compétences de décision sont partagées entre le canton et les communes, 1 = les compétences de décision appartiennent aux communes, Ville de Bâle (BS) = 0, Questionnaire auprès des secrétaires communaux 2017, question 22 : « De quelle manière les compétences de décision sont-elles partagées entre votre commune et le canton dans les politiques suivantes ? » (Nmin = 1522, Nmax = 1669, moyennes cantonales) ; *Indice standardisé* : 100/10*Addition des pts. attribués aux 10 tâches.

3.2.5 AUTONOMIE FINANCIÈRE

L'autonomie financière concerne les ressources financières disponibles pour les communes et la possibilité de décider librement de leurs sources. L'ensemble des communes suisses jouissent d'une souveraineté fiscale, mais cela ne signifie pas encore que l'exercice de la souveraineté fiscale confère aux communes beaucoup d'autonomie fiscale ou, plus largement, financière (Dafflon et Madiès 2009). Ainsi, pour mesurer comparativement le degré avec lequel les communes d'un canton

disposent des ressources suffisantes pour mener à bien leurs tâches (Meylan, Gottraux et Dahinden 1972), deux variables sont considérées comme importantes : premièrement, la décentralisation des revenus, c'est-à-dire la moyenne des revenus globaux des communes par rapport aux revenus globaux des cantons avec la proportion des revenus fiscaux des communes par rapport aux revenus fiscaux des cantons³³ ; deuxièmement, l'autosuffisance financière, soit la proportion des revenus des communes provenant de leurs propres sources (impôts, taxes et redevances). La moyenne de ces deux mesures donne une bonne indication globale des ressources financières à disposition des communes et de leurs revenus propres, sur lesquels elles ont un pouvoir discrétionnaire.³⁴

Les résultats indiquent que les revenus sont plus décentralisés dans les communes suisse-almémaniques que romandes, ces dernières se trouvant à un taux de moins de 60% à l'exception du VS (voir Tableau 14). A GE, par exemple, les revenus des communes ne représentent que 27% de ceux du canton (26% pour les revenus globaux et 29% pour les revenus fiscaux), alors qu'ils se trouvent presque au même niveau à ZH et à OW. Les proportions des revenus fiscaux par rapport aux revenus totaux sont quant à elles plus homogènes entre les cantons.

³³ *Etant donné que ni les recettes des communes ni les recettes des cantons n'incluent les transferts intergouvernementaux dans les données financières de l'Administration fédérale des finances (AFF), il n'est pas nécessaire de consolider les recettes financières globales et les recettes fiscales ou de considérer la part infranationale communes+canton (Rühli 2013).*

³⁴ *La propension à contracter des emprunts n'est pas considérée ici car les cantons suisses prescrivent aux communes sises sur leur territoire des conditions comparables (Freitag et Vatter 2008). Par ailleurs, d'autres mesures financières objectives ont été écartées : la mesure de la décentralisation fiscale préconisée par l'OCDE (OCDE et KIPF 2016) n'a pas été prise en considération parce qu'elle ne prend pas en compte tous les revenus propres des communes suisses, ou la décentralisation des taux d'imposition, parce qu'elle ne permet pas de mesurer de manière adéquate l'autosuffisance financière.*

Tableau 14 : Autonomie financière (de la plus élevée à la plus basse) par canton

| Cantons | Décentralisation des revenus globaux (2014, %) | Décentralisation des revenus fiscaux (2014, %) | Proportions des revenus fiscaux par rapport aux revenus totaux (2014, %) | Indice standardisé (0-100) |
|---------|--|--|--|----------------------------|
| OW | 62.23 | 129.61 | 68.48 | 82.20 |
| ZH | 93.63 | 104.19 | 58.04 | 78.47 |
| LU | 69.01 | 107.39 | 58.17 | 73.19 |
| AR | 68.17 | 100.48 | 61.83 | 73.08 |
| SO | 67.49 | 91.11 | 64.29 | 71.79 |
| TG | 62.30 | 94.97 | 59.04 | 68.84 |
| SZ | 66.58 | 83.12 | 58.51 | 66.68 |
| GR | 61.68 | 95.34 | 49.70 | 64.11 |
| VS | 57.96 | 88.62 | 56.85 | 65.07 |
| GL | 45.09 | 96.64 | 61.48 | 66.17 |
| SH | 62.95 | 78.07 | 59.17 | 64.84 |
| AG | 62.45 | 74.65 | 58.74 | 63.65 |
| ZG | 56.53 | 70.01 | 65.82 | 64.55 |
| FR | 41.33 | 78.71 | 67.22 | 63.62 |
| SG | 63.41 | 68.46 | 50.72 | 58.33 |
| TI | 49.99 | 61.58 | 69.86 | 62.82 |
| NW | 48.85 | 61.59 | 66.26 | 60.74 |
| UR | 43.05 | 80.92 | 45.03 | 53.51 |
| AI | 32.62 | 66.69 | 68.85 | 59.25 |
| JU | 38.38 | 64.03 | 61.77 | 56.49 |

| Cantons | Décentralisation des revenus globaux (2014, %) | Décentralisation des revenus fiscaux (2014, %) | Proportions des revenus fiscaux par rapport aux revenus totaux (2014, %) | Indice standardisé (0-100) |
|---------|--|--|--|----------------------------|
| NE | 47.95 | 55.51 | 57.11 | 54.42 |
| BL | 46.43 | 46.64 | 67.40 | 56.97 |
| BE | 47.88 | 52.30 | 51.20 | 50.65 |
| VD | 44.45 | 44.89 | 61.54 | 53.10 |
| GE | 25.81 | 28.96 | 80.62 | 54.00 |
| BS | 2.65 | 3.46 | 70.86 | 36.96 |

Sources et opérationnalisations : *Décentralisation des revenus globaux* : proportion des revenus globaux des communes par rapport aux revenus globaux des cantons, propres calculs, 2014, sur la base de AFF (2016) ; *Décentralisation des revenus fiscaux* : proportion des revenus fiscaux communaux par rapport aux revenus fiscaux cantonaux, propres calculs, 2012, sur la base de AFF (2016) ; *Proportions des revenus fiscaux par rapport aux revenus totaux* : proportion des revenus fiscaux des communes par rapport aux revenus totaux, propres calculs, 2014, sur la base de AFF (2018) ; *Indice standardisé* : moyenne de l'autonomie financière avec l'autonomie fiscale (décentralisation des revenus) puis moyenne avec autosuffisance financière.

3.2.6 AUTONOMIE ORGANISATIONNELLE

L'autonomie organisationnelle implique la libre organisation des arènes politiques et de l'administration propres aux communes. La première variable est mesurée à travers la latitude dont bénéficient les communes pour décider de certaines caractéristiques importantes de leur système politique. A ce titre, de grandes disparités existent d'une part au niveau du type du système législatif (Ladner 2016). L'analyse des lois cantonales sur les communes montre que seuls les cantons de NE et de GE ont l'obligation d'instaurer un parlement communal plutôt qu'une assemblée communale, et que des instructions claires sur le nombre de membres du parlement sont émises dans un peu moins de la moitié des cantons (voir

Tableau 15). D'autre part, les constitutions et lois cantonales donnent des instructions plus ou moins exhaustives quant au nombre de sièges dont l'organe exécutif communal doit se munir, celui-ci étant impair et souvent compris entre 3 et 9 sièges (Ladner 2019).

La deuxième variable est mesurée, d'une part, à travers la proportion communale des dépenses dans l'administration générale – prenant en compte les transferts intergouvernementaux – et, d'autre part, à travers un « indice de la décentralisation du personnel » (Treisman 2002, p. 43, propre traduction) regroupant la part communale des emplois et des salaires par rapport au niveau infranational. Cet indice, qui prend en compte la proportion communale de personnel par rapport au personnel infranational dans chaque canton pour éviter un biais de taille des communes, indique des valeurs plus grandes que 50% dans quatre cantons et presque équivalentes à 0 dans le canton de BS, où le personnel de la ville de Bâle coïncide avec celui du canton (voir Tableau 16).

Tableau 15 : Autonomie pour organiser le système politique (de la plus élevée à la plus basse)

| Cantons | Disposition relatives au type d'organisation de la commune | Possibilité d'instituer un parlement/nb. min d'habitants | Obligation d'instituer un parlement | Instructions sur le nombre de membres du parlement | Pts législatif (0-3) | | | Pts exécutif (0-3) | | |
|---------|--|--|-------------------------------------|--|---|--|-----------------------------------|--------------------|----------------------------|---|
| | | | | | Dispositions juridiques relatives au système exécutif | Min. Instructions sur le nombre de membres exécutifs | Max. Instructions supplémentaires | Pts exécutif (0-3) | Pts organisation politique | |
| BL | §112 | Toutes | Non | Non | 3 | §75 LC | Non | 3 | 6 | |
| GR | Art. 6, al. 3 | Toutes | Non | Non | 3 | Art. 14, al. 3 LC | 5 | Non | 2 | 5 |
| LU | Art. 12 | Toutes | Non | Non | 3 | §15, al. 1 LC | 3 | Non | 2 | 5 |

CLASSIFICATIONS EMPIRIQUES CANTONALE ET COMMUNALE

| Cantons | Disposition relatives au type d'organisation de la commune | Possibilité d'instituer un parlement/nb. min d'habitants | Obligation d'instituer un parlement | Instructions sur le nombre de membres du parlement | Pts législatif (0-3) | Dispositions juridiques relatives au système exécutif | Min. | Instructions sur le nombre de membres exécutifs | Max. | Instructions supplémentaires | Pts exécutif (0-3) | Pts organisation politique |
|---------|--|--|-------------------------------------|--|----------------------|---|------|---|------|------------------------------|--------------------|----------------------------|
| GL | Art 7a | Toutes | Non | Non | 3 | Art. 83, al. 2 LC | 5 | Non | | | 2 | 5 |
| AR | Art. 13, al. 2 | Toutes | Non | Non | 3 | Art. 18, al. 1 LC | 5 | Non | | | 2 | 5 |
| SG | Art. 19 et art. 58, al. 1 | Toutes | Non | Non | 3 | Art. 89, al. 2 LC | 3 | Non | | | 2 | 5 |
| BS | §6, al. 1 | Toutes | Non | Non | 3 | §15, al. 1 LC | 3 | Non | | | 2 | 5 |
| ZH | §88 et §88a | > 2000 habitants | Non | Non | 2 | §73 LC | 5 | Non | | | 2 | 4 |
| BE | Art 24 | Toutes | Non | Oui, > 30 | 2 | Art. 26, al. 2 LC | 3 | Non | | | 2 | 4 |
| SZ | §35, al. 1 | Toutes | Non | Non | 3 | §36, al. 1 LC | 5 | 9 | Non | | 1 | 4 |
| NW | Art. 113 | Toutes | Non | Non | 3 | Art. 83, al. 1 LC | 3 | 11 | Non | | 1 | 4 |
| SO | Art. 2, al. 2 et §91, al. 1 | Toutes | Non | Oui, > 20 | 2 | §67, al. 2 LC | 3 | Non | | | 2 | 4 |
| TG | §14, al. 1 | Toutes | Non | Oui, > 20 | 2 | §17, al. 2 LC | 5 | Non | | | 2 | 4 |

| Cantons | Disposition relatives au type d'organisation de la commune | Possibilité d'instituer un parlement/nb. min d'habitants | Obligation d'instituer un parlement | Instructions sur le nombre de membres du parlement | Pts législatif (0-3) | Dispositions juridiques relatives au système exécutif | Min. | Max. | Instructions sur le nombre de membres exécutifs | Instructions supplémentaires | Pts exécutif (0-3) | Pts organisation politique |
|---------|--|--|-------------------------------------|--|----------------------|---|------|------|---|------------------------------|--------------------|----------------------------|
| JU | Art. 85 | Toutes | Non | Oui, > 21 | 2 | Art. 92, al. 1 LC | 3 | ou 5 | Non | | 2 | 4 |
| SH | Art. 39, al. 1 et 3 | Toutes | Non | Oui, > 20 | 2 | Art. 51 LC | 3 | 7 | Non | | 1 | 3 |
| ZG | §102 et §104, al. 2 | Toutes | Non | Oui, > 20 | 2 | Art. 83 LC | 5 | 7 | Oui, secrétaire communal avec vote consultatif | | 0 | 2 |
| AI | - | Non | - | Non | 0 | Art. 36, al. 1 CST | 5 | | Non | | 2 | 2 |
| AG | §52, al. 1 et §65, al. 1 | Toutes | Non | Oui, 30-80 | 2 | §34 LC | 5 | 9 | Oui, 5, 7 ou 9 | | 0 | 2 |
| TI | Art. 42, al. 1 | > 300 habitants | Non | Oui, 15-60; < 30 pour > 5000 habitants | 1 | Art. 80, al. 2 LC | | 7 | Oui, nombre impair | | 1 | 2 |

CLASSIFICATIONS EMPIRIQUES CANTONALE ET COMMUNALE

| Cantons | Disposition relatives au type d'organisation de la commune | Possibilité d'instituer un parlement/nb. min d'habitants | Obligation d'instituer un parlement | Instructions sur le nombre de membres du parlement | Pts législatif (0-3) | Dispositions juridiques relatives au système exécutif | Min. | Instructions sur le nombre de membres exécutifs | Max. | Instructions supplémentaires | Pts exécutif (0-3) | Pts organisation politique |
|---------|--|--|---|--|----------------------|---|------|---|---|------------------------------|--------------------|----------------------------|
| UR | - | Non | - | Non | 0 | Art. 111 CST | 5 | 7 | Non | | 1 | 1 |
| OW | - | Non | - | Non | 0 | Art. 93, al. 1 CST | 5 | 13 | Non | | 1 | 1 |
| FR | Art. 25, 26 et 27 | > 600 habitants | Non/Oui dans les 8 communes les plus peuplées (pour les noms, voir art. 25) | Oui, selon un barème précis* | 1 | Art. 54 LC | 5 | 9 | Oui, 5, 7 ou 9, en principe selon la population | | 0 | 1 |
| VD | Art. 1a et art. 17 | Toutes | Non | Oui, selon un barème précis* | 1 | Art. 47, al. 1 LC | 3 | 9 | Oui, 3, 5, 7 ou 9 | | 0 | 1 |
| VS | Art. 20 et 21 | > 700 habitants | Non | Oui, selon un barème précis* | 1 | Art. 34 LC | 3 | 5 | Oui, nombre impair | | 0 | 1 |
| NE | Art. 14 | Toutes | Oui, dans toutes les | Non | 0 | Art. 26, al. 1 LC | 3 | 7 | Oui, 3, 5 ou 7 | | 0 | 0 |

| Cantons | Disposition relatives au type d'organisation de la commune | Possibilité d'instituer un parlement/nb. min d'habitants | Obligation d'instituer un parlement | Instructions sur le nombre de membres du parlement | Pts législatif (0-3) | Dispositions juridiques relatives au système exécutif | Min. | Max. | Instructions sur le nombre de membres exécutifs | Instructions supplémentaires | Pts exécutif (0-3) | Pts organisation politique |
|---------|--|--|-------------------------------------|--|----------------------|---|------|------|---|------------------------------|--------------------|----------------------------|
| GE | Art. 3 et 5 | Toutes | Oui, dans toutes les communes | Oui, selon un barème précis*; 80 à Genève | 0 | Art. 141, al. 2 CST | 3 | 5 | Oui, 3 pour <3000 habitants; 5 pour > 50000 habitants | | 0 | 0 |

Sources et opérationnalisations : propre réalisation, basée sur Fiechter (2010, p. 65) : *Législatif* : 0 = un seul type d'organisation de la commune possible, 1 = les deux types d'organisation de la commune sont possibles mais nb. d'habitants minimum et instructions sur la taille, 2 = les deux types d'organisation de la commune sont possibles mais nb. d'habitants minimum ou instructions sur la taille, 3 = les deux types d'organisation de la commune sont possibles, sans contraintes ou instructions supplémentaires ; *Exécutif* : 0 = nombre minimum et maximum de sièges et instructions supplémentaires, 1 = nombre minimum et maximum de sièges, 2 = nombre minimum ou maximum de sièges ou instructions supplémentaires, 3 = aucune contrainte ; *Organisation politique* : addition des scores attribués aux 2 variables.*Barèmes FR : 30 pour < 2500 habitants; 50 pour 2500-10000 habitants; 8 pour > 10000 habitants; VD : 25-45 pour < 1000 habitants; 35-70 pour 1001-5000 habitants; 50-85 pour 5001-10000 habitants; 70-100 pour > 10001 habitants; VS : 20-80; 20 pour < 1000 habitants; 30 pour 1001-5000 habitants; 45 pour 5001-10000 habitants; 60 pour > 10001 ; GE : 9 pour < 600 habitants; 11 pour 601-800 habitants; 13 pour 801-1500 habitants; 15 pour 1501-2000 habitants; 17 pour 2001-3000 habitants; 17 pour 2001-3000 habitants; 19 pour 3001-5000 habitants; 21 pour 5001-8000 habitants; 23

CLASSIFICATIONS EMPIRIQUES CANTONALE ET COMMUNALE

pour 8001-10000 habitants; 25 pour 10001-12000 habitants; 27 pour 12001-15000 habitants; 29 pour 15001-18000 habitants; 31 pour 18001-21000 habitants; 33 pour 21001-25000 habitants; 35 pour 21001-25000 habitants; 37 pour > 30000 habitants.

Tableau 16 : Autonomie pour organiser l'administration et autonomie organisationnelle (de la plus élevée à la plus basse)

| Cantons | Part communale des emplois publics infranationaux (% , 2012) | Part communale des salaires publics infranationaux (% , 2012) | Indice de la décentralisation du personnel (% , 2012) | Pts organisation de l'administration | Autonomie organisationnelle (indice standardisé 0-100) |
|---------|--|---|---|--------------------------------------|--|
| GL | 58 | 42 | 50 | 5 | 91.67 |
| AR | 60 | 41 | 51 | 5 | 91.67 |
| SG | 54 | 51 | 53 | 3 | 91.67 |
| GR | 53 | 46 | 49 | 6 | 83.33 |
| ZH | 44 | 55 | 50 | 6 | 75.00 |
| SO | 48 | 39 | 44 | 6 | 75.00 |
| SZ | 51 | 41 | 46 | 3 | 75.00 |
| LU | 25 | 47 | 36 | 5 | 66.67 |
| NW | 40 | 36 | 38 | 4 | 66.67 |
| BL | 22 | 35 | 28 | 1 | 66.67 |
| OW | 57 | 43 | 50 | 4 | 58.33 |
| ZG | 58 | 39 | 48 | 5 | 58.33 |
| TG | 27 | 45 | 36 | 2 | 58.33 |
| AG | 30 | 48 | 39 | 6 | 50.00 |
| BE | 27 | 41 | 34 | 4 | 50.00 |

| Cantons | Part communale des emplois publics infranationaux (% , 2012) | Part communale des salaires publics infranationaux (% , 2012) | Indice de la décentralisation du personnel (% , 2012) | Pts organisation de l'administration | Autonomie organisationnelle (indice standardisé 0-100) |
|---------|--|---|---|--------------------------------------|--|
| TI | 37 | 41 | 39 | 4 | 50.00 |
| SH | 31 | 44 | 38 | 3 | 50.00 |
| BS | 5 | 2 | 3 | 1 | 50.00 |
| VD | 31 | 51 | 41 | 3 | 41.67 |
| JU | 21 | 33 | 27 | 2 | 41.67 |
| VS | 32 | 42 | 37 | 5 | 33.33 |
| UR | 35 | 20 | 28 | 2 | 25.00 |
| AI | 0 | 20 | 20 | 1 | 25.00 |
| FR | 13 | 30 | 22 | 2 | 16.67 |
| NE | 28 | 43 | 36 | 2 | 16.67 |
| GE | 21 | 31 | 26 | 1 | 8.33 |

Sources et opérationnalisations : *Part communale des emplois publics infranationaux* : BADAC.ch (valeurs manquantes pour AI non prises en compte pour l'indice) ; *Part communale des salaires publics infranationaux* : propre réalisation basée sur AFF (2016) ; *Indice de la décentralisation du personnel* : moyenne emplois et salaires ; *Part communale des dépenses infranationales de l'administration générale* : propre réalisation basée sur AFF (2016) ; *Organisation de l'administration* : attribution des points (0-6) sur la base des « sextiles » des scores pour la « capacité administrative » (moyenne entre indice de la décentralisation du personnel et la part communale des dépenses infranationales de l'administration générale) ; *Autonomie organisationnelle (indice standardisé)* : $100/12 * (\text{pts organisation politique} + \text{pts organisation administration})$.

3.2.7 NON-INGÉRENCE

La non-ingérence signifie l'étendue de la liberté laissée aux communes dans le cadre du contrôle effectué par le canton dans lequel elles sont localisées.³⁵ Cette dimension implique d'une part les paramètres de la supervision administrative opérée par le canton. Devant respecter les principes de proportionnalité et de subsidiarité, l'objet de celle-ci oscille globalement entre la légalité des actes communaux au moment de leur approbation et l'opportunité des décisions en fonction du but poursuivi (Rühli 2012, Moor 1992, Peregrina 2007). La supervision administrative pouvant être très différente d'un domaine à un autre, la mesure se base sur le quatrième monitoring des cantons et permet de différencier ces derniers en fonction de la systématique et de l'ampleur du contrôle réalisé. Celui-ci révèle par exemple que le canton de NW n'opère pas de contrôle systématique mais prend des mesures qu'en cas de plaintes, alors que celui de FR contrôle régulièrement l'ensemble des communes de manière approfondie (voir Tableau 17).

D'autre part, la non-ingérence inclut le système de transferts financiers, à savoir la proportion des transferts inconditionnels par rapport aux transferts financiers totaux reçus par les communes, puisque les transferts conditionnels impliquent un contrôle supplémentaire, celui qui consiste à surveiller que les fonds alloués sont affectés à la réalisation des objectifs convenus (Oates 1999). Globalement, les transferts financiers des cantons vers les communes sont moins élevés que les transferts de la Confédération vers les cantons ; néanmoins, environ un quart des dépenses des cantons sont dévolues à cette fin (Ladner 2009, p. 348). La distinction (difficile) entre les transferts conditionnels et inconditionnels permet *in fine* d'attribuer un score de 0 à 3 aux cantons en fonction de la part des transferts inconditionnels par rapport aux recettes totales de transferts des communes (voir Tableau 17).

³⁵ La supervision peut également être exercée au travers du système des préfets, présent dans onze cantons (Mueller 2011, p. 218).

Tableau 17 : Non-ingérence (de la plus élevée à la plus basse)

| Cantons | Supervision administrative (0-3) | Part des transferts inconditionnels par rapport aux recettes totales de transferts des communes (0-3) | Indice standardisé (0-100) |
|---------|----------------------------------|---|----------------------------|
| NW | 3 | 2 | 83 |
| TI | 3 | 2 | 83 |
| VS | 3 | 2 | 83 |
| OW | 3 | 1 | 67 |
| GL | 3 | 1 | 67 |
| BL | 3 | 1 | 67 |
| AR | 3 | 1 | 67 |
| AI | 3 | 1 | 67 |
| AG | 2 | 2 | 67 |
| VD | 3 | 1 | 67 |
| UR | 3 | 0 | 50 |
| ZG | 3 | 0 | 50 |
| SO | 3 | 0 | 50 |
| BS | 3 | 0 | 50 |
| TG | 3 | 0 | 50 |
| NE | 3 | 0 | 50 |
| GE | 3 | 0 | 50 |
| SG | 1 | 2 | 50 |
| ZH | 2 | 0 | 33 |
| BE | 2 | 0 | 33 |
| SH | 2 | 0 | 33 |

CLASSIFICATIONS EMPIRIQUES CANTONALE ET COMMUNALE

| Cantons | Supervision administrative (0-3) | Part des transferts inconditionnels par rapport aux recettes totales de transferts des communes (0-3) | Indice standardisé (0-100) |
|---------|----------------------------------|---|----------------------------|
| GR | 2 | 0 | 33 |
| JU | 2 | 0 | 33 |
| SZ | 0 | 2 | 33 |
| LU | 0 | 1 | 17 |
| FR | 0 | 1 | 17 |

Sources et opérationnalisations : *Supervision administrative* : Question posée dans le quatrième monitoring des cantons (Rühli 2012) : « Wie überprüft der Kanton, ob die Gemeinden die demokratischen, rechtsstaatlichen und verwaltungstechnischen Mindestanforderungen erfüllen? » et les possibilités de réponses sont les suivantes : « Keine systematische Kontrolle, Kanton wird nur bei Beschwerden aktiv (= 3); Regelmässige, systematische Überprüfungen aller Gemeinden in spezifischen Schwerpunktthemen (= 2); Regelmässige selektive, systematische Prüfung bestimmter Gemeinden in Abhängigkeit ihres Risikoprofils (= 1); Regelmässige, flächendeckende, umfassende Überprüfung aller Gemeinden (= 0) » ; *Part des transferts inconditionnels par rapport aux transferts totaux reçus par les communes*³⁶ : propre catégorisation, basée sur AFF (2018) : sont considérés comme des transferts conditionnels les indemnités, qui sont généralement des fonds obtenus par les communes pour les tâches déléguées qu'elles exécutent, et les contributions de collectivités publiques. Trois types de transferts sont catégorisés comme inconditionnels : les parts de recettes (somme versée sans condition), les fonds découlant de la péréquation financière et compensation des charges de la Confédération et les recettes de transferts divers ; scores alloués selon Ladner, Keuffer et Baldersheim (2016, p. 327) : 0 = 0-40%, 1 = 40-60%, 2 = 60-80%, 3 = 80-100% ; *Indice standardisé* : 100/6*addition des scores attribués aux 2 variables.

³⁶ Selon des échanges avec le Prof. B. Dafflon (décembre 2016), il convient toutefois de préciser qu'il est difficile de distinguer les transferts conditionnels et inconditionnels (voir également Dafflon et Madiès 2009).

3.2.8 PROFILS CANTONAUX ET INDICE CANTONAL D'AUTONOMIE COMMUNALE

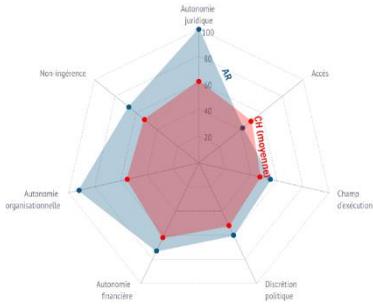
La prise en considération des indices standardisés pour les sept dimensions de l'autonomie communale de Type II en Suisse permet d'identifier des profils cantonaux de l'autonomie communale, très diversifiés (voir Figure 3). La comparaison des profils cantonaux (en bleu) avec la moyenne nationale (en rouge) donne la possibilité de déceler rapidement les caractéristiques de l'autonomie accordée aux communes dans un canton. Par exemple, le profil du canton de ZH « déborde » de la moyenne de l'ensemble des cantons suisses vers le coin en bas à droite, ce qui signifie que les communes zurichoises gèrent une grande part des affaires publiques et disposent des compétences financières et décisionnelles pour le faire. Le contrôle opéré par le canton est toutefois relativement important. Au contraire, les communes du canton de GL ne fournissent pas une large gamme de prestations. Le profil du canton de GE, quant à lui, est le seul dont les scores de toutes les dimensions sont plus bas que ceux de la moyenne nationale.

Les profils cantonaux de l'autonomie communale sont ordonnés en fonction d'un indice global pondéré, selon la même méthodologie développée pour l'IAL (Ladner et Keuffer 2018). Cet indice cantonal d'autonomie communale (CIMA)³⁷ implique une perte d'information mais permet de se rendre compte facilement de la grande variance existant entre les cantons suisses en matière d'autonomie communale. Ainsi, le CIMA varie d'un extrême de 69 à AR à un autre de 39 à BS pour une moyenne nationale de 55 (voir Tableau 19).

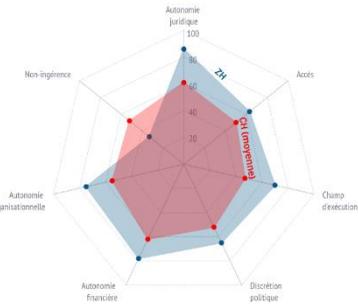
³⁷ « CIMA » pour « Cantonal Index of Municipal Autonomy » (Keuffer 2018, p. 436).

Figure 3 : Profils cantonaux de l'autonomie communale (décroissant en fonction du CIMA)

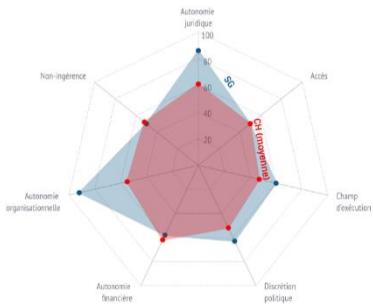
AR (CIMA=69)



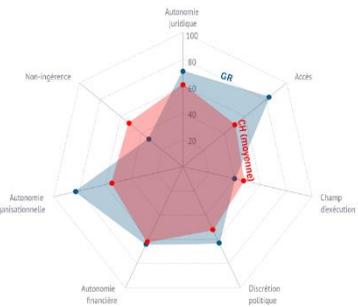
ZH (CIMA=69)



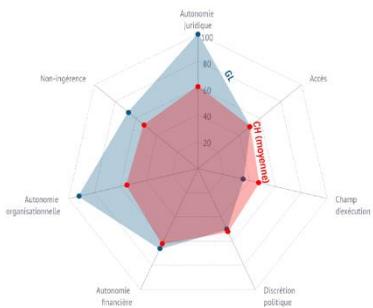
SG (CIMA=66)



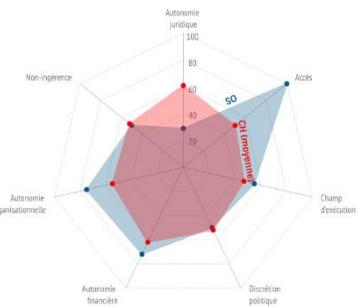
GR (CIMA=63)



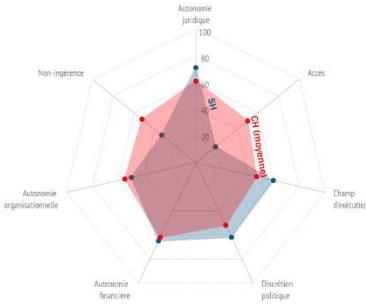
GL (CIMA=63)



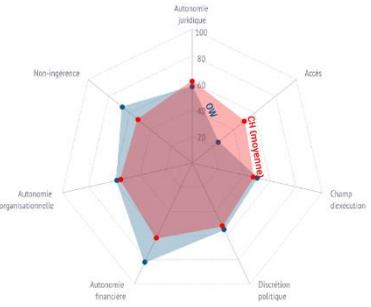
SO (CIMA=62)



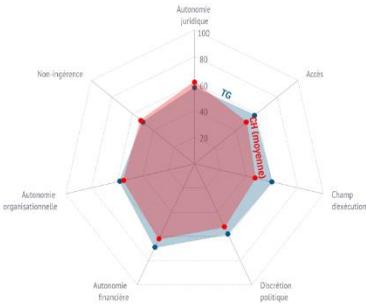
SH (CIMA=61)



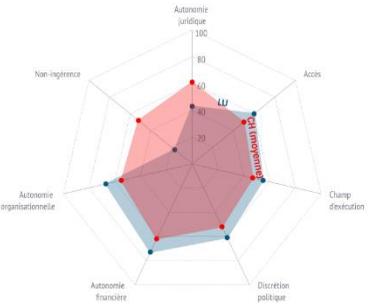
OW (CIMA=60)



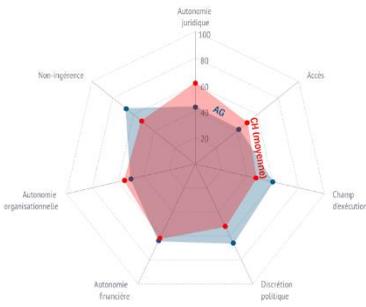
TH (CIMA=60)



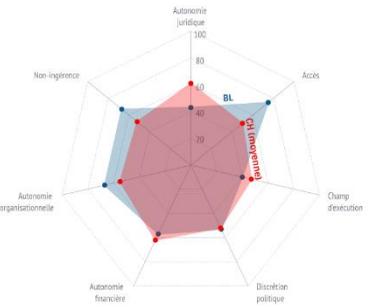
LU (CIMA=59)



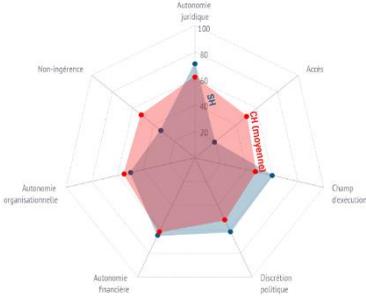
AG (CIMA=58)



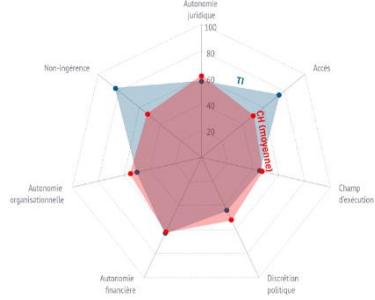
BL (CIMA=56)



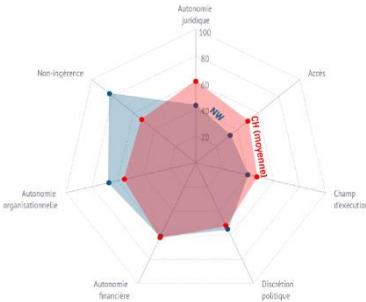
SH (CIMA=56)



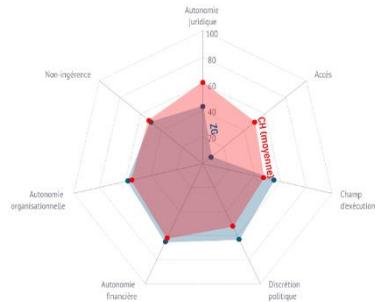
TI (CIMA=56)



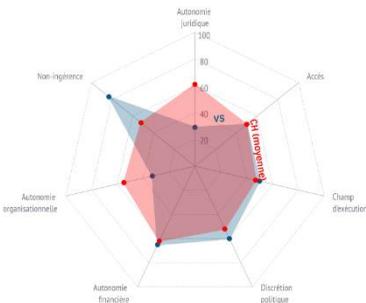
NW (CIMA=55)



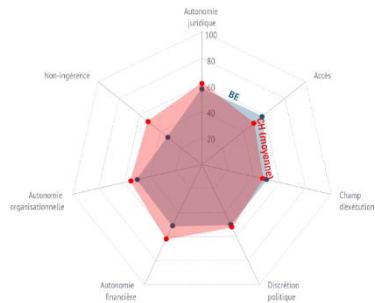
ZG (CIMA=55)



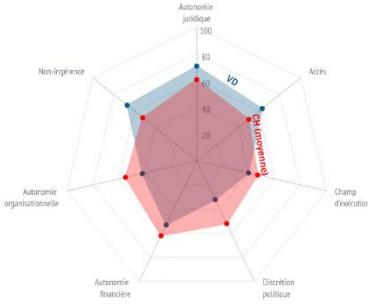
VS (CIMA=54)



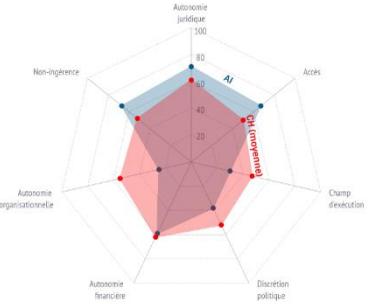
BE (CIMA=50)



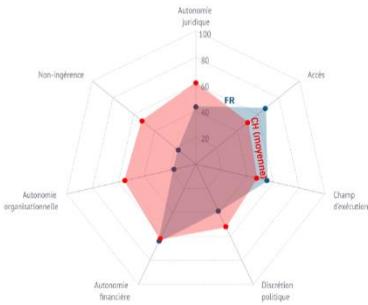
VD (CIMA=48)



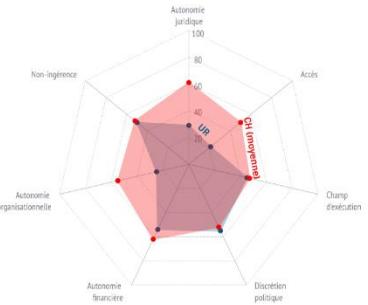
AI (CIMA=47)



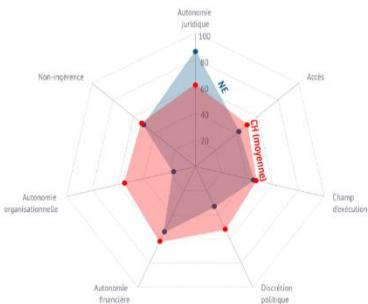
FR (CIMA=45)



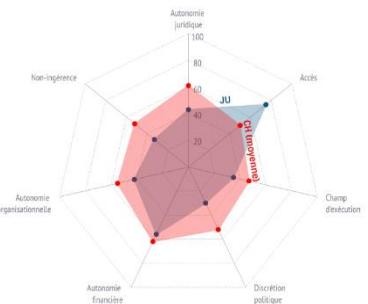
UR (CIMA=43)



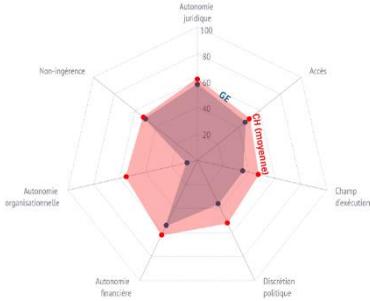
NE (CIMA=43)



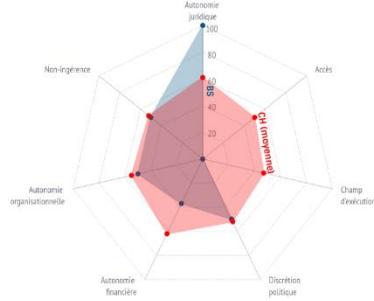
JU (CIMA=43)



GE (CIMA=43)



BS (CIMA=43)



3.3 AUTONOMIE PERÇUE

Jusqu'ici, l'autonomie locale a été appréhendée comme concept relatif, c'est-à-dire comme un attribut du gouvernement local, qui se définit par rapport aux acteurs politiques et sociaux locaux d'un point de vue horizontal (autonomie de Type I) et/ou par rapport aux niveaux de gouvernement supérieurs d'un point de vue vertical (autonomie de Type II). Il est toutefois intéressant d'analyser également les activités que la communauté locale déploie pour définir ses propres différences, selon une conception ascendante (« bottom-up ») de l'autonomie locale (Pratchett 2004, Keuffer et Horber-Papazian 2020).

Cette perspective plus sociologique conceptualise l'autonomie locale comme la capacité du gouvernement local à définir sa propre identité locale et de l'exprimer à travers son activité politique et met l'accent sur les valeurs d'engagement, d'indépendance, de participation et d'attachement émotionnel (Lake 1994). L'autonomie locale doit ainsi être davantage comprise comme une construction relationnelle complexe que comme une chose statique possédée ou accordée par un gouvernement local (DeFilippis 1999). Elle peut être considérée comme la capacité de concrétiser les potentialités latentes qu'offre le cadre formel par la

recherche constante de stratégies de résistance et de contestation (Brown 1992). Dans ce sens, l'autonomie locale peut donc être appréhendée comme un concept subjectif, relatif à la perception des citoyens, des élus ou des hauts fonctionnaires (Denters et al. 2016, Ladner 1994).

Une analyse comparative de terrain réalisée au printemps 2018 dans deux cantons différents, en tenant compte du cadre légal cantonal mais également des politiques publiques et des pratiques locales effectives, constitue un bon exemple de cette « approche bottom-up » (Keuffer et Horber-Papazian 2020, Keuffer 2019b). Basée sur des entretiens semi-directifs auprès des membres d'exécutifs communaux en charge de certains services, cette étude analyse les différentes dimensions de l'autonomie communale et ses implications en matière de gouvernance sur l'action publique locale, en se focalisant sur des politiques publiques spécifiques : le sport et les transports publics. Contrairement au sport, les transports publics correspondent à un domaine dans lequel les communes suisses disposent de peu de compétences décisionnelles dans les textes de loi fédéraux et cantonaux et dont les aspects centraux sont décidés dans des instances supracommunales. L'étude montre que l'autonomie communale perçue est également faible, principalement impactée par la perception d'une capacité d'intervention politique limitée, transférée aux échelons supérieurs. Les entretiens ont toutefois montré que les autorités communales disposant d'un minimum de capital politique, financier et administratif peuvent toujours en faire davantage en faisant preuve d'initiative et de courage politique. Comme c'est le cas pour de nombreuses politiques publiques en vertu des compétences générales résiduelles des communes, elles peuvent influencer dans l'intérêt de leur commune les décisions prises notamment dans les grémiums supralocaux auxquels elles participent, et concrétiser ainsi positivement les potentialités latentes de l'autonomie communale conférée formellement (Keuffer 2019b).

Cette autonomie communale propre – soit la capacité d'exprimer l'identité locale par l'activité politique sans référence à une autre entité –, est mesurée ici à travers la perception des membres des exécutifs de

l'ensemble des communes suisses, recueillie dans le cadre de l'enquête nationale de 2018. Elle est ensuite agrégée (moyenne) au niveau des communes, qui représentent les unités d'analyse.³⁸ Ces élus sont privilégiés parce qu'ils sont les acteurs locaux les plus à même de concrétiser l'autonomie communale, par les objectifs politiques qu'ils définissent et les actions qu'ils déploient pour les atteindre. Il convient de préciser toutefois que la perception de l'autonomie par les exécutifs est corrélée positivement avec celle des secrétaires communaux de l'ensemble des communes suisses (Pearson's $r=0.220$, $p<0.01$, $N=1683$).³⁹

Les résultats, regroupés par canton dans le Tableau 18, mettent en évidence d'une part que la perception des membres des exécutifs est très différente d'un canton suisse à un autre. Le maximum est de presque 7.5 à NW et le minimum de 1.3 à NE. D'autre part, les écarts types indiquent que les perceptions de l'autonomie varient énormément d'une commune à une autre à l'intérieur d'un même canton. Cela illustre le fait qu'au-delà des cadres législatifs cantonaux, qui définissent formellement l'autonomie des communes d'un canton, des facteurs locaux ont également une influence sur l'autonomie perçue. Globalement, la taille de la commune (nombre d'habitants) est associée positivement avec l'autonomie perçue (voir Figure 4). Si les membres des exécutifs communaux perçoivent une plus grande autonomie dans les plus grandes communes, il est intéressant d'observer que la droite s'infléchit légèrement pour les petites villes entre 10'000 et 19'999 habitants, ceci étant certainement dû au grand nombre de services devant être fournis, au

³⁸ La question posée aux membres des exécutifs ne mentionne aucun gouvernement d'échelon supérieur ou acteur local : « De manière générale, quel est selon vous le degré d'autonomie de votre commune ? » ; opérer la moyenne communale des réponses des membres des exécutifs permet de grandement maximiser le nombre de communes prises en compte et d'équilibrer les opinions lorsque plusieurs membres d'un exécutif communal sont considérés.

³⁹ La question posée aux secrétaires communaux est la suivante : « De manière générale, quel est selon vous, sur cette échelle, le degré d'autonomie de votre commune par rapport à la Confédération et au canton ? », 1=aucune autonomie ; 10=grande autonomie.

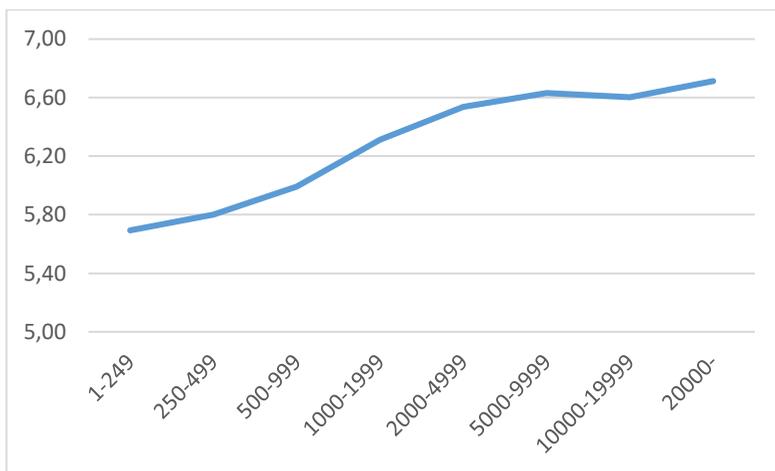
moyen de ressources financières et administratives inférieures aux plus grandes villes.

Tableau 18 : Perception moyenne de l'autonomie communale selon les membres des exécutifs

| Canton | Moyenne | Écart type | N | Canton | Moyenne | Écart type | N |
|--------|---------|------------|-----|--------------|-------------|-------------|-------------|
| ZH | 6.32 | 1.03 | 167 | SH | 6.69 | 1.01 | 26 |
| BE | 5.93 | 1.16 | 337 | AR | 6.50 | 1.16 | 20 |
| LU | 6.72 | 1.06 | 83 | AI | 7.01 | 1.09 | 6 |
| UR | 6.88 | 1.70 | 17 | SG | 7.08 | 0.86 | 77 |
| SZ | 6.73 | 1.02 | 28 | GR | 6.90 | 1.21 | 106 |
| OW | 7.13 | 0.74 | 7 | AG | 6.44 | 1.38 | 205 |
| NW | 7.48 | 0.88 | 11 | TG | 6.93 | 1.00 | 79 |
| GL | 7.27 | 0.83 | 3 | TI | 6.63 | 1.44 | 97 |
| ZG | 7.34 | 0.72 | 11 | VD | 5.66 | 1.32 | 294 |
| FR | 6.05 | 1.22 | 130 | VS | 6.92 | 1.20 | 119 |
| SO | 5.99 | 1.36 | 87 | NE | 5.29 | 1.32 | 31 |
| BS | 7.33 | 1.33 | 3 | GE | 5.81 | 1.53 | 41 |
| BL | 6.02 | 1.16 | 85 | JU | 5.72 | 1.29 | 51 |
| | | | | <i>Total</i> | <i>6.28</i> | <i>1.30</i> | <i>2121</i> |

Source : « De manière générale, quel est selon vous le degré d'autonomie de votre commune ? », Enquête auprès des membres des exécutifs 2018, question 38 ; échelle : 1=aucune autonomie, 10=grande autonomie.

Figure 4 : Autonomie moyenne perçue en fonction de la taille des communes (8 classes de population)



Source : « De manière générale, quel est selon vous le degré d'autonomie de votre commune ? », Enquête auprès des membres des exécutifs 2018, question 38 ; échelle : 1=aucune autonomie, 10=grande autonomie.

3.4 RÉCAPITULATIF DES CLASSIFICATIONS ET CORRÉLATIONS

Le tableau 19 résume les scores de l'autonomie communale suisse, mesurée empiriquement à travers 3 classifications complémentaires : l'autonomie de Type I (2 dimensions), l'autonomie de Type II (7 dimensions et l'indice cantonal de l'autonomie communale pondéré) et l'autonomie perçue (1 dimension). Cette dernière a été recueillie auprès des membres des exécutifs communaux et agrégée au niveau des communes. Les classifications communales de l'autonomie de Type I et de l'autonomie perçue, dont les scores sont attribués à toutes les communes, sont agrégées ici au niveau cantonal pour correspondre à la présentation de la classification cantonale de l'autonomie de Type II.

Il est intéressant de relever certains liens existant entre les différentes classifications. Les dimensions de l'autonomie de Type I sont toutes deux

corrélées négativement avec toutes les dimensions de l'autonomie de Type II, à part avec l'autonomie juridique et la non-ingérence, ainsi qu'avec le CIMA.⁴⁰ Ce lien inversé entre l'autonomie vis-à-vis des acteurs locaux et l'autonomie vis-à-vis des gouvernements supérieurs va dans le sens du dilemme entre les deux types d'autonomie souligné par Gurr et King (1987). Dit autrement, les demandes et pressions des groupes d'intérêts économiques et sociaux actifs au niveau communal exercées afin d'améliorer les services fournis (faible autonomie de Type I) ont tendance à être plus fortes dans les communes bénéficiant d'une grande latitude décisionnelle pour l'élaboration de politiques locales et étant responsables d'un large éventail de fonctions (grande autonomie de Type II).

Par ailleurs, certaines dimensions de l'autonomie de Type II sont corrélées significativement entre elles de manière positive et d'autres de manière négative, montrant certaines convergences mais aussi que les dimensions mesurent des éléments différents.⁴¹ Enfin, l'autonomie communale perçue est corrélée significativement avec les dimensions de l'autonomie de Type I, mais de manière ambivalente – positivement avec l'autonomie vis-à-vis de l'économie locale (Pearson's $r=0.098$, $p<0.01$, $N=1511$) et négativement avec l'autonomie vis-à-vis des intérêts locaux (Pearson's $r=-0.227$, $p<0.01$, $N=2117$) –, et positivement avec le CIMA⁴² (Pearson's $r=0.220$, $p<0.01$, $N=2121$), indiquant que les mesures objectives et subjectives vont dans le même sens.

⁴⁰ Le CIMA pondéré est corrélé négativement avec l'autonomie vis-à-vis de l'économie locale (Pearson's $r=-0.156$, $p<0.01$, $N=1600$) et aussi avec l'autonomie vis-à-vis des intérêts locaux (Pearson's $r=-0.227$, $p<0.01$, $N=2117$).

⁴¹ Par exemple, la discrétion politique est corrélée négativement avec l'autonomie juridique, avec la non-ingérence et avec l'accès mais positivement avec le champ d'exécution, l'autonomie financière et l'autonomie organisationnelle ($N=2255$).

⁴² Au niveau des dimensions, l'autonomie perçue est plus fortement corrélée positivement avec la discrétion politique (Pearson's $r=0.269$, $p<0.01$, $N=2121$), manifestant que les compétences décisionnelles dans l'accomplissement des tâches publiques locales sont perçues comme très liées à l'autonomie communale par les acteurs communaux (voir aussi : Keuffer à paraître).

Tableau 19 : Récapitulatif des scores des cantons suisses pour les dimensions de l'autonomie de Type I et II et pour l'autonomie perçue (décroissant en fonction du CIMA pondéré)

| Cantons | Autonomie de Type I | | Autonomie de Type II | | | | | | | | Autonomie perçue |
|---------|--|---|----------------------|-------|-------------------|----------------------|----------------------|-----------------------------|---------------|--------------|------------------|
| | Autonomie vis-à-vis de l'économie locale | Autonomie vis-à-vis des intérêts locaux | Autonomie juridique | Accès | Champ d'exécution | Discretion politique | Autonomie financière | Autonomie organisationnelle | Non-ingérence | CIMA pondéré | |
| AR | 0.31 | 3.40 | 100 | 42 | 55 | 60 | 73 | 92 | 67 | 69 | 6.50 |
| ZH | 0.17 | 3.48 | 86 | 63 | 70 | 65 | 78 | 75 | 33 | 69 | 6.32 |
| SG | 0.06 | 3.12 | 86 | 50 | 60 | 63 | 58 | 92 | 50 | 66 | 7.08 |
| GL | 0.50 | 2.64 | 100 | 50 | 35 | 50 | 66 | 92 | 67 | 63 | 7.27 |
| GR | 0.32 | 3.55 | 71 | 83 | 40 | 63 | 64 | 83 | 33 | 63 | 6.90 |
| SO | 0.24 | 3.54 | 29 | 100 | 55 | 50 | 72 | 75 | 50 | 62 | 5.99 |
| SZ | 0.19 | 3.28 | 71 | 33 | 60 | 62 | 67 | 75 | 33 | 61 | 6.73 |
| TG | 0.35 | 3.45 | 57 | 58 | 60 | 58 | 69 | 58 | 50 | 60 | 6.93 |
| OW | 0.33 | 2.87 | 57 | 25 | 50 | 55 | 82 | 58 | 67 | 60 | 7.13 |
| LU | 0.14 | 3.04 | 43 | 60 | 55 | 61 | 73 | 67 | 17 | 59 | 6.72 |
| AG | 0.38 | 3.55 | 43 | 42 | 60 | 66 | 64 | 50 | 67 | 58 | 6.44 |
| BL | 0.29 | 3.75 | 43 | 75 | 40 | 53 | 57 | 67 | 67 | 56 | 6.02 |
| TI | 0.42 | 3.78 | 57 | 75 | 45 | 44 | 63 | 50 | 83 | 56 | 6.63 |
| SH | 0.53 | 3.47 | 71 | 19 | 60 | 62 | 65 | 50 | 33 | 56 | 6.69 |
| NW | 0.18 | 3.25 | 43 | 33 | 40 | 55 | 61 | 67 | 83 | 55 | 7.48 |
| ZG | 0.33 | 2.72 | 43 | 8 | 55 | 63 | 65 | 58 | 50 | 55 | 7.34 |
| VS | 0.21 | 3.52 | 29 | 50 | 50 | 60 | 65 | 33 | 83 | 54 | 6.92 |

| Cantons | Autonomie de Type I | | Autonomie de Type II | | | | | | | | Autonomie perçue |
|---------|--|---|----------------------|-------|-------------------|----------------------|----------------------|-----------------------------|---------------|--------------|------------------|
| | Autonomie vis-à-vis de l'économie locale | Autonomie vis-à-vis des intérêts locaux | Autonomie juridique | Accès | Champ d'exécution | Discretion politique | Autonomie financière | Autonomie organisationnelle | Non-ingérence | CIMA pondéré | |
| BE | 0.21 | 3.60 | 57 | 58 | 50 | 50 | 51 | 50 | 33 | 50 | 5.93 |
| VD | 0.68 | 4.25 | 71 | 63 | 40 | 32 | 53 | 42 | 67 | 48 | 5.66 |
| AI | 0.33 | 3.52 | 71 | 67 | 30 | 38 | 59 | 25 | 67 | 47 | 7.01 |
| FR | 0.19 | 3.86 | 43 | 67 | 55 | 39 | 64 | 17 | 17 | 45 | 6.05 |
| UR | 0.35 | 3.24 | 29 | 21 | 45 | 55 | 54 | 25 | 50 | 43 | 6.88 |
| JU | 0.36 | 3.87 | 43 | 75 | 35 | 30 | 56 | 42 | 33 | 43 | 5.72 |
| NE | 0.35 | 3.69 | 86 | 42 | 45 | 33 | 54 | 17 | 50 | 43 | 5.29 |
| GE | 0.69 | 3.85 | 57 | 46 | 35 | 36 | 54 | 8 | 50 | 39 | 5.81 |
| BS | 1.00 | 3.07 | 100 | 0 | 0 | 50 | 37 | 50 | 50 | 39 | 7.33 |
| CH | 0.32 | 3.64 | 61 | 50 | 47 | 52 | 62 | 54 | 52 | 55 | 6.28 |

Remarques : les scores de l'autonomie de Type I et de l'autonomie perçue sont attribués à toutes les communes suisses ; les données sont agrégées ici au niveau cantonal (moyenne) pour des questions de présentation.

4 TYPOLOGIES ET FACTEURS EXPLICATIFS

4.1 TYPOLOGIES DE L'AUTONOMIE COMMUNALE

Les différences importantes dans les degrés d'autonomie locale enregistrés dans les classifications réalisées ont mené les chercheurs à regrouper les pays ou les régions des pays dans des typologies, afin de donner du sens aux variations d'autonomie. Après la description des résultats, l'élaboration d'une typologie est souvent associée, dans les études comparatives sur les collectivités locales, à une seconde phase de recherche, consistant à établir des catégories, déterminer des critères et expliquer les différences et similitudes entre les systèmes de gouvernement local (Stoker 2010, Wolman 2008, Lidström 1998).

Au niveau européen, une première typologie reconnue a été développée par Page et Goldsmith (1987), basée sur un modèle d'analyse des relations intergouvernementales constitué de trois dimensions : la répartition des fonctions, la discrétion du gouvernement local et l'accès des collectivités locales aux sphères décisionnelles. Appliquant ce modèle d'analyse à sept pays unitaires européens, leur recherche distingue ainsi les systèmes du Sud et du Nord de l'Europe (1987, pp. 156s.).⁴³ Dans le premier groupe, composé de l'Italie, de la France et de l'Espagne, les fonctions assumées par les gouvernements locaux sont peu nombreuses et exercées avec un pouvoir discrétionnaire limité. Ces pays disposent toutefois de possibilités d'accès directs et souvent personnalisés (grâce au cumul des mandats ou à des relais partisans à plusieurs niveaux politiques). Le deuxième type, qui regroupe les pays scandinaves (Danemark, Suède et Norvège) et le Royaume-Uni, est quant à lui caractérisé par des fonctions et une marge

⁴³ *Pour comprendre l'impact des changements importants qui se sont produits au cours des 20 dernières années en Europe sur les relations entre le gouvernement central et les collectivités locales, le modèle des trois dimensions (fonctions, discrétion et accès) a été appliqué aux sept pays de 1987 ainsi qu'à six autres pays, y compris des pays fédéralistes et orientaux (Suisse, Allemagne, Belgique, Pays-Bas, Hongrie et République tchèque) et a montré que la distinction Nord-Sud n'offre plus une bonne catégorisation des systèmes actuels de relations intergouvernementales (Goldsmith et Page 2010).*

décisionnelle locales étendues et par un accès au gouvernement central s'opérant de manière indirecte et corporatiste, par le biais d'associations d'intérêts essentiellement.

Une autre typologie de systèmes de gouvernement local bien connue, utilisant des critères politiques, structurels et fonctionnels, distingue trois groupes différents de démocraties occidentales industrialisées (Hesse et Sharpe 1991). Dans le premier (le « modèle napoléonien »), un gouvernement local se caractérise par son statut constitutionnel, son rôle est surtout politique plutôt que fonctionnel et toutes ses activités sont soumises à un important contrôle. Les systèmes de gouvernement local appartenant au « groupe anglo-saxon » ne bénéficient pas d'un statut constitutionnel. Toutefois, ils sont plus autonomes en ce qui concerne les opérations quotidiennes en raison de leur relation avec le gouvernement central, qui n'est pas de nature tutélaire. Le dernier groupe rassemble les systèmes de gouvernement local des pays du nord et du centre de l'Europe. Étant donné que les collectivités locales de cette catégorie exercent un large éventail de fonctions, disposent d'une grande indépendance financière et reçoivent un statut constitutionnel fort, le niveau d'autonomie locale est le plus élevé (Hesse et Sharpe 1991, pp. 603s.).

Les variations entre les typologies – par exemple, le regroupement des pays scandinaves et des pays germaniques dans la deuxième typologie mentionnée ci-dessus, critiqué par Loughlin (2003) – en fonction de la conceptualisation de l'objet d'étude et de son opérationnalisation ont mené d'autres auteurs à vouloir les détailler, en recourant à des indicateurs quantitatifs (Sellers et Lidström 2007, Ivanyna et Shah 2014, Do Vale 2015), en intégrant un rôle croissant de dimensions ou en couvrant davantage de pays ou de régions (Swianiewicz 2014, Heinelt et al. 2018, Ladner et al. 2016).

Appliquant ces diverses évolutions, Ladner et al. (2019) ont créé une typologie empirique intégrant les pays d'Europe de l'Ouest mais aussi de l'Est, prenant en compte l'évolution longitudinale de l'autonomie locale et se basant sur des données quantitatives. Pour 2014, celle-ci subdivise

les 39 pays couverts (voir Tableau 3) en 9 types selon le degré de discrétion politique et d'autonomie financière (haut, moyen, bas), soit les deux dimensions qui forment la base du triangle de l'autonomie locale (voir Figure 1) : le premier type, où la discrétion politique et l'autonomie financière sont élevées, consacrent des systèmes de partenariat entre échelons de gouvernement et comprend les pays nordiques, l'Allemagne et le Luxembourg ; à l'inverse, le neuvième type, où la discrétion politique et l'autonomie financière sont basses, concerne des systèmes de tutelle⁴⁴ (Géorgie, Malte, Moldavie, Turquie, Grande-Bretagne) ; avec une discrétion politique moyenne et une autonomie financière élevée, la Suisse se retrouve dans le deuxième groupe, avec l'Autriche, la Belgique, la France et l'Italie (Ladner et al. 2019, p. 268).

Au niveau suisse, des typologies de l'autonomie communale ont aussi été développées, regroupant les communes ou les cantons en fonction de l'autonomie communale. De manière intéressante, Meylan, Gottraux et Dahinden (1972) ont développé des typologies au niveau communal. Dans leur étude comparative sur les communes suisses et l'autonomie communale, les auteurs mettent en évidence les différentes définitions que prend l'autonomie communale selon l'angle sous lequel on considère la commune elle-même : elles diffèrent en particulier selon qu'on se focalise principalement sur la commune dans son ensemble, comme centre d'habitat et d'activité socio-économiques – ce qui coïncide avec l'autonomie de Type I (voir 3.1) – ou sur le gouvernement local, comme organisation dans le système politico-administratif suisse – ce qui correspond à l'autonomie de Type II (voir 3.2). Selon la conceptualisation des auteurs, l'autonomie du gouvernement local n'est réelle que lorsque la commune dispose des moyens nécessaires à l'accomplissement de ses tâches et de la liberté d'effectuer librement ses choix (Meylan, Gottraux

⁴⁴ Le type 6, où la discrétion politique est basse mais l'autonomie financière est haute, correspond à un système de « démocratie guidée » puisque les décisions relatives aux politiques publiques sont principalement prises par les gouvernements de niveau supérieur, et regroupe Chypre, l'Irlande, le Liechtenstein et l'Espagne ; à l'inverse (haute discrétion mais basse autonomie financière), le type 5 est appelé la « démocratie enchaînée » car les gouvernements locaux n'ont pas les moyens de leurs décisions et désigne principalement certains pays de l'Europe de l'Est et les Pays-Bas.

et Dahinden 1972, p. 163). Les variations en matière de situation financière et de pouvoir de décision pouvant être expliquées par des caractéristiques socio-économiques des communes, 12 types de spécialisation socio-économique du territoire communal sont développés.⁴⁵ Cette typologie est croisée avec une typologie financière des communes, construite sur les principales variables permettant de distinguer leur situation financière (recettes par poste, endettement, charge fiscale) en 14 types différents. Les résultats montrent qu'il existe une relation entre les caractéristiques socio-économiques des communes et leur situation financière, et que les deux typologies sont de bons prédicteurs de l'autonomie de l'échantillon de communes sélectionné (Meylan, Gottraux et Dahinden 1972).

S'agissant des typologies de l'autonomie communale au niveau cantonal, Giacometti (1941) a été le premier à considérer les cantons suisses comme des systèmes politiques divisés territorialement et plus ou moins décentralisés. Les communes, qui composent organiquement les cantons, ne les ont pas créés, et peuvent uniquement maximiser leur autonomie dans le cadre normatif cantonal. Dans une approche juridique, l'auteur a séparé les 25 cantons suisses de l'époque⁴⁶ en trois groupes, en fonction de l'autonomie octroyée formellement aux communes sises sur leur territoire :

- Autonomie communale étendue : ZH, SZ, OW, NW, GL, ZG, AI, AR, GR, AG et TG ;

⁴⁵ Il s'agit des 12 catégories suivantes : 1. Petites communes rurales, 2. Moyennes communes rurales, 3. Grandes communes rurales, 4. Petites localités semi-urbaines, 5. Bourgs semi-urbains, 6. Communes de moyenne importance à prépondérance résidentielle, 7. Communes de moyenne importance, semi-industrielles, 8. Petites localités industrielles, 9. Communes résidentielles riches, 10. Grandes communes en majorité suburbaines, 11. Villes de moyenne importance et 12. Grandes villes centres d'agglomérations.

⁴⁶ Le canton du Jura ne faisait pas encore partie de la Confédération helvétique lors de la publication de Giacometti (1941). Faisant partie du canton de Berne pendant longtemps avant son entrée dans la Confédération le 1^{er} janvier 1979, le canton du Jura peut être ajouté au groupe de cantons où l'autonomie communale est moyenne.

- Autonomie communale moyenne : BE, LU, UR, SO, BS, BL, SH, SG, TI ;
- Autonomie communale faible : GE, VD, NE, FR, VS.

Cette classification établit des constellations de délégation et d'autonomie communale en fonction du degré de contrôle du canton inscrit dans le cadre juridique cantonal. Ainsi, les communes du premier groupe bénéficient d'une autonomie très étendue dans l'exécution de nombreuses tâches propres, celles du deuxième groupe exécutent davantage de tâches locales sous le contrôle du canton et celles du troisième groupe agissent principalement en tant qu'exécuteurs décentralisés des politiques publiques cantonales voire fédérales (Meyer 1978).

Dans son évaluation comparative du degré de décentralisation des cantons suisses, Mueller (2015) prend non seulement en compte le cadre juridique et les politiques publiques, mais pousse plus loin l'analyse des relations de pouvoir et leur ancrage territorial. La nécessité de prendre en compte les processus politiques et les jeux d'influence qui s'opèrent entre les acteurs au sein du système politique est mise en avant (Mueller 2011). Dans une compréhension large de la décentralisation, son indice de décentralisation cantonale combine ainsi les trois dimensions de la théorie politique : « polity » (le politique), « policy » (les politiques) et « politics » (la politique). La première dimension (« polity-decentralisation ») inclut la typologie de Giacometti présentée ci-dessus, associée à l'autonomie perçue par les secrétaires communaux. La deuxième (« policy-decentralisation ») comprend des mesures de décentralisation fiscales, administratives et relatives au personnel. La troisième (« politics-decentralisation ») reflète la complexité des relations intergouvernementales entre les cantons suisses, répartie en sept indicateurs : le régionalisme infracantonal, les quotas territoriaux pour les élections législatives et exécutives cantonales, la décentralisation des partis politiques, le nombre et la taille des circonscriptions électorales, la représentation et le lobbying des associations faitières des communes et la démocratie locale (Mueller 2015, p. 95). Sur la base de cet indice de

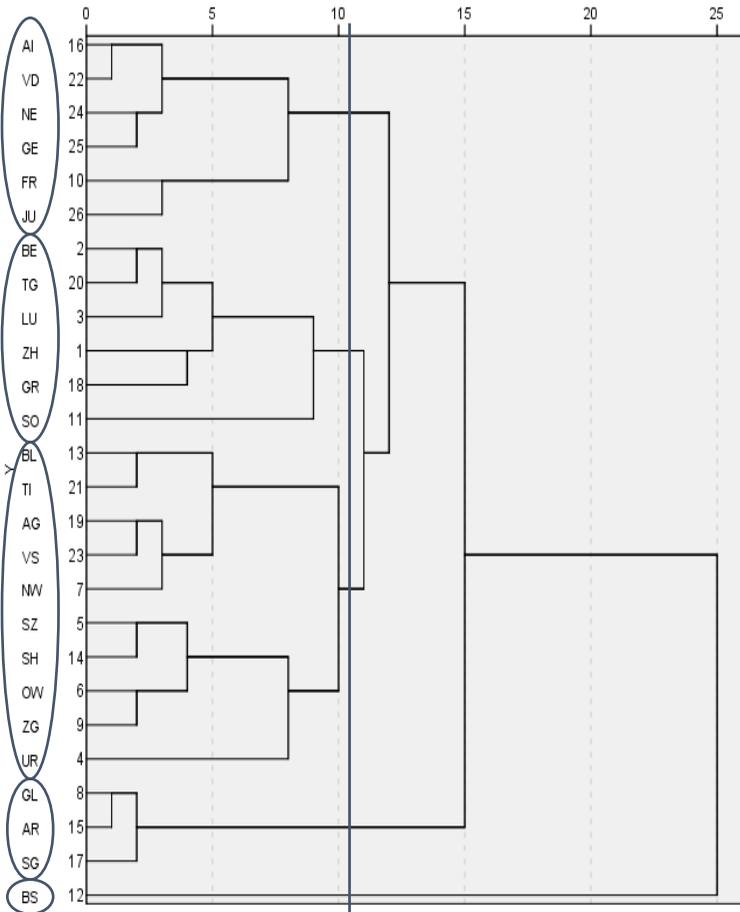
décentralisation cantonale et d'un travail approfondi de terrain sur les mécanismes de la décentralisation dans quatre cantons idéaux-typiques, l'auteur développe une classification comprenant trois groupes : 10 cantons décentralisés (les 3 grands cantons germanophones et conservateurs GR, ZH et TG et les 7 petits cantons germanophones, ruraux et conservateurs AR, ZG, GL, OW, AI, NW et SZ), 5 cantons centralisés (les cantons francophones GE, VD, FR et NE et le canton italophone TI) et 11 cantons équilibrés (7 grands cantons de centre-droite SG, LU, VS, SO, AG, UR et BE et 4 petits cantons SH, BL, BS et JU) (Mueller 2015, pp. 191s.).

La démarche empirique poursuivie ici s'inscrit dans cette logique de vouloir regrouper par type les cantons dont les attributs en matière d'autonomie communale sont les plus semblables, de manière à maximiser l'homogénéité de la typologie. La classification cantonale de l'autonomie (verticale) de Type II comporte l'avantage de concerner des données continues sur ses sept dimensions constitutives pour les 26 cantons suisses. Ainsi, il est possible d'utiliser la méthode d'agrégation statistique du Cluster hiérarchique pour tenter d'identifier les groupes d'observations relativement homogènes basés sur les données récoltées. Pour ce faire, un algorithme qui débute avec chaque observation dans un groupe séparé et qui combine les groupes jusqu'à ce qu'il n'en reste qu'un est utilisé. Afin d'évaluer la cohésion des groupes formés et mieux visualiser le nombre approprié de groupes à conserver, il est alors possible d'afficher un dendrogramme, sorte de diagramme qui illustre l'arrangement de groupes générés par le regroupement hiérarchique.

La Figure 5 représente le dendrogramme des 26 cantons suisses pour les 7 dimensions de l'autonomie de Type II. En suivant le tracé en stalactite depuis la droite du dendrogramme, il est possible de visualiser la façon dont les cantons sont regroupés à chaque itération de l'analyse et d'identifier ainsi les groupes de cantons partageant des similarités et des différences en matière d'autonomie communale : la première distinction opérée consiste à la mise à l'écart de BS, qui représente un cas particulier ; la deuxième itération de l'analyse met en évidence la distance du groupe

composé de SG, AR et GL avec les autres cantons restant ; l'embranchement suivant regroupe AI, VD, NE, GE, FR et JU ; enfin, deux groupes se distinguent parmi les 16 cantons restant, le premier étant composé de BE, TG, LU, ZH, GR et SO et le deuxième de BL, TI, AG, VS, NW ainsi que SZ, SH, OW, ZG et UR.

Figure 5 : Dendrogramme sur les 7 dimensions de l'autonomie de Type II utilisant la distance moyenne entre groupes

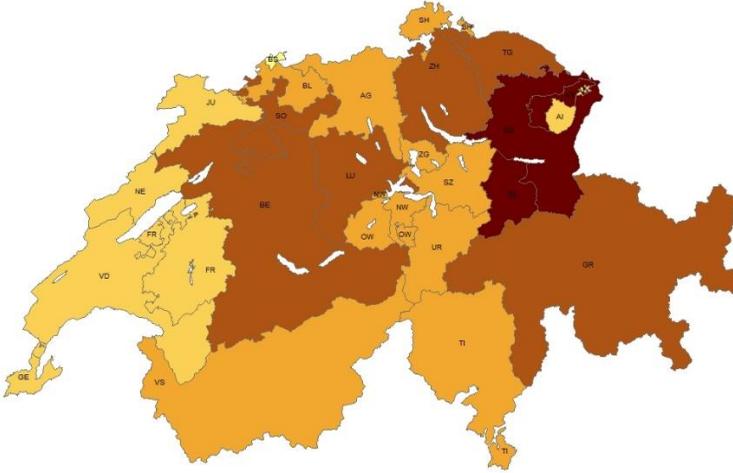


Ces différents groupes sont reportés sur la carte géographique de la Suisse (voir Figure 6) en fonction du CIMA, permettant de distinguer facilement 5 types de cantons en matière d'autonomie communale :

- Type 1) Le canton de BS, dont l'administration de Bâle-Ville a été déléguée entièrement au canton, ce qui explique en partie l'autonomie communale extrêmement faible ;
- Type 2) Les cantons suisse-romands (GE, NE, JU, FR, VD) à l'exception du VS, ainsi que le canton d'AI, dont les districts sont moins autonomes que les communes des cantons voisins, dont l'autonomie communale est limitée ;
- Type 3) Les cantons de Suisse centrale (UR, ZG, NW, SH, OW, SZ) ainsi que les cantons de VS, TI, BL et AG dans lesquels les communes bénéficient d'une autonomie moyenne ;
- Type 4) Les cantons suisse-alsaciens BE, LU, TG, SO, GR et ZH, où l'autonomie communale est relativement élevée ;
- Type 5) Les petits cantons du Nord-est de la Suisse (GL, SG, AR), où l'autonomie conférée aux communes est très élevée.

Si la localisation géographique des cantons semble représenter une première piste pour expliquer la variance d'autonomie communale entre les cantons, il convient d'approfondir l'analyse des facteurs explicatifs de l'autonomie communale.

Figure 6 : Carte de la Suisse représentant la typologie de l'autonomie communale (5 types, du plus clair au plus foncé)



4.2 FACTEURS EXPLICATIFS DE L'AUTONOMIE COMMUNALE

Lorsqu'il s'agit d'expliquer les différents degrés d'autonomie communale, que ce soit entre les communes de différents pays ou entre les communes de différentes régions ou unités constitutives d'un pays, il existe trois groupes de variables qu'il est nécessaire de prendre en considération : le premier concerne les variables structurelles, le second la culture politico-administrative et le rôle que les communes jouent dans la société, et le troisième les variables d'ordre politique (Mueller 2015, pp. 101s.).

4.2.1 FACTEURS STRUCTURELS

En ce qui concerne le premier groupe dans le contexte suisse, les cantons se caractérisent par des différences importantes en termes de nombre et de taille (calculés en fonction de la population) de leurs communes (voir Tableau 1). Selon Geser (1996), l'autonomie communale est principalement influencée par des facteurs contextuels et le nombre de

commune au sein d'un même canton joue un rôle primordial. Selon le sociologue, on peut s'attendre à ce que le degré d'autonomie soit plus élevé dans les cantons qui comptent peu de communes que dans ceux qui en comptent un grand nombre, et cela pour trois raisons théoriques.

Premièrement, les cantons qui regroupent un petit nombre de communes peuvent entretenir avec elles des relations informelles presque au cas par cas, alors que lorsque de nombreuses communes existent sur le même territoire, il est nécessaire pour le canton de formaliser et de bureaucratiser leurs relations ainsi que d'imposer un contrôle plus strict.

La deuxième explication expose que les cantons qui comptent un grand nombre de communes sont généralement si vastes qu'ils peuvent former un appareil gouvernemental et administratif efficace et disposer de budgets importants pour leurs politiques ce qui leur permet de soumettre les communes à une normalisation et à une plus grande dépendance financière. La relation positive entre la surface d'un canton et le nombre de communes sises sur son territoire, selon laquelle il y a tendanciellement plus de communes plus le canton est grand en taille, est vérifiée empiriquement (Pearson's $r=0.659$, $p<0.01$, $N=26$). En ce qui concerne l'autonomie communale, certains arguments théoriques avancent toutefois qu'il est plus efficace pour un vaste canton de conférer un large degré d'autonomie aux communes pour qu'elles puissent fournir des services au plus près des citoyens – voir par exemple le théorème de la décentralisation fiscale d'Oates (1972) ou le clivage centre-périphérie de Rokkan et Urwin (1983). Les études empiriques portant sur la Suisse montrent que la taille des cantons n'est pas corrélée significativement avec la décentralisation cantonale (Mueller 2015) mais qu'elle a une influence significative sur la part des tâches fournies par les communes, dans le sens où plus la surface du canton est grande et plus la proportion

des tâches communales – par rapport aux tâches cantonales et communales – est importante (Rühli 2012).⁴⁷

Troisièmement, dans les cantons qui comptent beaucoup de communes, nombre d'entre elles sont si petites (en termes de population) qu'elles ne peuvent pas accomplir un grand nombre de tâches de manière indépendante. Vu que les compétences sont octroyées aux communes en fonction des communes structurellement les plus faibles, ces cantons ont tendance à centraliser certaines tâches et donc à priver les plus grandes communes de leur autonomie (Geser 1996).

Le lien est opéré entre le nombre de communes dans un canton et la taille des communes en ce qui concerne leur population (moyenne et médiane), dans le sens où les petites communes sont principalement situées dans les cantons où il y a de nombreuses communes (voir Tableau 1). Par conséquent, on peut faire l'hypothèse que plus les communes d'un canton sont petites, plus l'autonomie communale dans ce canton est réduite. En effet, les tâches à accomplir par les communes étant de plus en plus nombreuses et techniques, les petites communes se trouvent souvent à la limite de leurs capacités car elles ne disposent pas des ressources financières, humaines ou techniques nécessaires à la gestion de services complexes. En dessous d'une taille minimale correspondant à un seuil à partir duquel la commune est économiquement viable pour fournir des services, il est conseillé aux cantons de centraliser les tâches (Geser et al. 1996).

Comme l'exposent les diverses classifications présentées dans le chapitre 3, l'autonomie communale dépend d'abord de la législation cantonale

⁴⁷ *En plus de la surface cantonale, le modèle structurel développé par Muller (2015, pp. 120s) est composé des variables suivantes : la population cantonale, la polycéphale (plusieurs grandes communes dans le canton) et la topographie (cantons montagneux, distance entre la commune la plus éloignée du chef-lieu cantonal et ce dernier, et indice de fragmentation géotopographique). Selon les analyses de corrélation, seule une faible population cantonale et le fait d'être localisé dans la montagne ont un lien avec la décentralisation cantonale. Cette dernière variable est toutefois calculée sous forme de « dummy », alors que Rühli (2012, p. 177) inscrit une variable « montagne » ordinaire (variant de 0 à 0.25 à 0.5 à 1) dans ses modèles de régression, montrant une relation significative, mais négative cette fois, avec la décentralisation des tâches (la part des tâches des communes est plus grande dans les cantons de plaine).*

mais elle concerne également les capacités financières, économiques et politiques effectives de la commune à fournir des services, à faire ses propres choix et à influencer les décisions par des canaux formels et informels, et varie donc entre les communes au sein d'un même canton (Horber-Papazian 2004). Au niveau communal, les discussions sur l'autonomie se mêlent très souvent au débat en cours sur la taille optimale des communes (Denters et al. 2014). Selon Dahl et Tufte (1973), il y a un compromis à faire entre deux valeurs démocratiques d'égale importance : la capacité du système et la participation effective des citoyens. Une préférence pour des capacités du système plus importantes tend vers des unités locales plus grandes, tandis qu'un choix pour une participation citoyenne plus intense dans les décisions favorise des communes plus petites. Ce « dilemme efficacité-démocratie » (Pierre 1990, p. 38, propre traduction) a successivement légitimé en Europe des vagues de « consolidation » et de « fragmentation » des gouvernements locaux dans les pays occidentaux sans démontrer l'existence d'une bonne taille de commune (Baldersheim et Rose 2010). Cette question est en effet immensément complexe car les données varient fortement (Steiner 2002) et parce qu'elle dépend des circonstances locales et des jugements de valeur des observateurs (Keating 1995). En Suisse, des études scientifiques n'ont pas permis non plus de déterminer une taille optimale d'une commune (Friedrich et al. 1998).

Les enquêtes menées auprès des secrétaires communaux indiquent que certaines communes atteignent leurs limites dans l'exécution de leurs tâches, et que celles-ci dépendent de la nature des services et de la taille des communes (Steiner et al. 2020). Les grandes communes doivent souvent fournir une gamme de services plus importante et l'assument la plupart du temps à l'interne de leur administration, alors que les plus petites communes, ne disposant pas dans de nombreux cas des capacités humaines et financières suffisantes pour assumer des tâches de plus en plus techniques, renoncent à une partie de leur autonomie en coopérant avec d'autres communes. Dans cette optique, l'autonomie communale diminue avec la taille de la commune. L'idée selon laquelle la taille permet

non seulement une plus grande efficacité (économies d'échelle), mais aussi de déléguer davantage de tâches aux communes est parfois utilisée par les partisans des fusions. Rühli (2012, pp. 164s.) recommande par exemple d'aligner les compétences et les exigences législatives sur les grandes communes, car cela encouragerait les petites à fusionner. Ainsi, la tendance à la centralisation des tâches et des pouvoirs de décision serait ralentie, voire inversée. Les communes assumeraient donc à nouveau leurs tâches de manière autonome, bien que la proximité des services publics soit réduite.

Meylan, Gottraux et Dahinden (1972) postulent également une meilleure situation financière dans les moyennes et les grandes communes, en recourant à leurs typologies financière et socio-économique (voir 4.1). De manière analogue, on peut s'attendre également à ce que l'autonomie en général, et l'autonomie vis-à-vis de l'économie locale en particulier, soient plus élevées dans des communes urbaines que dans les communes rurales. Il est plus difficile d'identifier des facteurs explicatifs d'une autonomie communale vis-à-vis des intérêts locaux plus ou moins élevée (Fiechter 2010). Les analyses de Haus et Ladner (2020) indiquent à ce propos que des constellations pluralistes de pouvoir existent dans les communes et que trois modèles différents d'influence de la politique locale peuvent être mis en évidence, en lien avec le type et la taille de la commune : dans les grandes villes urbaines, le modèle des intérêts organisés (forte influence des partis politiques, des syndicats ou des associations économiques), dans les moyennes communes périurbaines, le modèle des autorités (les membres de l'exécutif ou les associations locales) ; dans les petites communes agricoles, le modèle de l'influence rurale (des agriculteurs, des entreprises locales ou des anciens habitants).

4.2.2 FACTEURS SOCIO-CULTURELS

Le deuxième groupe de variables explicatives de la variance de l'autonomie communale concerne les facteurs socio-culturels. De nombreux spécialistes des communes suisses ont soutenu l'hypothèse de l'influence de la culture politique, se manifestant par un degré

d'autonomie communale moins élevé dans les cantons latins (suisse-romands et du Tessin) que dans les cantons suisse-alémaniques (Giacometti 1941, Meylan, Gottraux et Dahinden 1972, Meyer 1978, Geser 2004, Horber-Papazian 2006, Ladner et Keuffer à paraître).

Dans la typologie cantonale de l'autonomie communale de Giacometti (1941) présentée plus haut (voir 4.1), seuls des cantons suisse-alémaniques sont présents dans le groupe avec une autonomie communale étendue. Le groupe des cantons avec une autonomie communale moyenne est composé de cantons suisse-alémaniques et du Tessin tandis que seuls les cantons romands font partie du type d'autonomie communale faible. S'appuyant sur les mesures de l'autonomie perçue au niveau communal, Geser (2004) et Horber-Papazian (2006) arrivent à des conclusions similaires, en arguant que les communes romandes appartiennent à des cantons historiquement plus centralisateurs.

Dans les études sur la décentralisation, le fédéralisme et le régionalisme, les clivages linguistiques, religieux ou ethniques sont pris en considération pour expliquer la structure territoriale, dans le sens qu'une plus grande hétérogénéité est associée avec un pouvoir plus éclaté et décentralisé (Hooghe et Marks 2016, Treisman 2007, Mueller 2015). S'agissant de la Suisse, les arguments théoriques mis en avant pour éclairer les différences socio-culturelles impliquant des degrés de décentralisation différents des cantons sont souvent d'ordre historique et idéologique. L'occupation française de la Suisse pendant la période de la République helvétique (1798-1803) a sensiblement contribué à la diffusion de la démocratie représentative et de la fourniture des tâches par un Etat centralisé. Ainsi, les communes romandes sont « cantonalisées » alors que les communes suisse-alémaniques jouent un rôle plus important par rapport au canton (Ladner et Desfontaine Mathys 2019, p. 127).

Tout comme la langue, la religion est considérée comme un vecteur important de diffusion culturelle, normative et identitaire impactant la politique et l'organisation territoriale. On peut donc faire l'hypothèse, s'appuyant par exemple sur les résultats de Stegarescu (2005) au niveau

international, que les cantons suisses où la confession catholique est plus présente confèrent une autonomie plus élevée à leurs communes.

Les hypothèses formulées par rapport à la relation supposée entre l'autonomie communale et les variables structurelles et socio-culturelles sont en grande partie partagées par Rühli (2012) et par Fiechter (2010), dont les classifications et la démarche ont de nombreuses similarités avec celles présentées ici. Comme Mueller (2015), nous pensons qu'il est toutefois nécessaire de considérer également les variables explicatives d'ordre politique.

4.2.3 FACTEURS POLITIQUES

A l'instar des textes à énoncés normatifs (voir 2.1), les études théoriques et empiriques sur les impacts de l'autonomie communale et de la décentralisation présentent des résultats contrastés, en raison des dilemmes qu'elles sous-tendent et des différences importantes existant entre les politiques publiques (Kuhlmann et Wayenberg 2016, Wolman 1990, Beer-Tóth 2009). Le choix des politiciens pour une plus grande autonomie communale ou pour une plus grande centralisation est guidé par leurs valeurs et leur idéologie politique (De Vries 2000, Treisman 2007) : de manière générale, la droite politique est plus en faveur de l'autonomie communale car, en tant qu'extension de la liberté individuelle, elle permettrait une fourniture plus efficace, flexible et innovante des services, en raison de la grande proximité des communes avec les demandes spécifiques des citoyens, ainsi que la limitation de la bureaucratie ; la gauche politique, par contraste, est tendanciellement plus encline à une centralisation de l'administration des services publics, afin de réaliser des économies d'échelles et de mieux fournir les services complexes, de redistribuer plus efficacement les recettes fiscales et de garantir aux citoyens une accession plus égalitaire aux services.

L'article de Karlsson (2015) adresse empiriquement la question du conflit des valeurs politiques entre, d'une part, l'autonomie des communes et des régions et, d'autre part, l'égalité nationale et l'uniformité des services

pour tous les citoyens du pays dans le contexte multi-niveaux suédois : « Dans une perspective, les arguments en faveur de l'égalité nationale ou de l'autonomie locale peut avoir pour origine des principes idéologiques. Les convictions idéologiques sur la justice et l'égalité donnent des indications sur la manière dont les ressources publiques pourraient être réparties équitablement entre des individus et des collectivités d'individus (comme les municipalités). Dans une autre perspective, de forts intérêts économiques et politiques peuvent également influencer l'évaluation. Le renforcement de l'autonomie locale ou de l'égalité nationale a des conséquences matérielles en termes de répartition des ressources et du pouvoir politique entre les différents niveaux de gouvernement, entre les municipalités et les partis » (Karlsson 2015, p. 20, propre traduction). Sur la base d'un questionnaire adressé à tous les conseillers municipaux suédois, les résultats montrent que les politiciens de droite sont généralement plus favorables à l'autonomie locale et plus critiques vis-à-vis de la péréquation financière que les politiciens de gauche, mais que leur position idéologique dépend de la force économique de leur municipalité. Comme dans cette étude, nous postulons que la position d'un politicien sur une échelle gauche-droite peut servir d'indicateur de ses convictions relatives à l'égalité nationale et à l'autonomie communale et faisons l'hypothèse que plus les représentants politiques d'une collectivité d'individus (les cantons ou les communes) sont positionnés à droite, plus l'autonomie communale sera grande.

4.2.4 RÉSULTATS AUX NIVEAUX CANTONAL ET COMMUNAL

Conscient des limites statistiques des coefficients de corrélation pour étudier la relation entre deux variables, nous suivons toutefois la démarche de Fiechter (2010) pour tester les liens (en aucun cas de cause à effet) entre les facteurs explicatifs identifiés, d'une part, et les variables d'autonomie communale, d'autre part, les tableaux de corrélation permettant facilement de prendre en considération plusieurs dimensions de l'autonomie communale.

Au niveau cantonal, les résultats mettent globalement en évidence que les différents facteurs structurels (nombre de communes dans le canton, population moyenne et médiane par commune), socio-culturels (région linguistique et confession du canton) et politiques (proportion d'élus de gauche au Parlement cantonal) sont respectivement corrélés de manière très différente avec les multiples dimensions de l'autonomie de Type II (voir Tableau 20).

Le nombre de communes d'un canton n'est corrélé significativement qu'avec l'accès des communes aux décisions prises par les cantons.⁴⁸ Les corrélations de l'accès avec la population moyenne ou médiane par commune dans un canton étant négatives, cela indique que plus les communes sont nombreuses et petites dans les cantons et plus elles disposent de canaux d'influence directs et indirects pour faire entendre leur voix. Les variables relatives au nombre d'habitants moyen et médian présentent par ailleurs des résultats semblables et dévoilent que les modalités juridiques de protection des communes – contre l'obligation de fusionner notamment – sont plus développées dans les cantons où les communes sont en général plus peuplées, allant dans le même sens que les résultats de Fiechter (2010).

La région linguistique est corrélée significativement avec la discrétion politique et avec l'autonomie organisationnelle de manière négative, ce qui corrobore des études existantes sur des facettes spécifiques de l'autonomie communale. En effet, sur la base des travaux de Schaffhauser (1978), Martenet (1999) arrive à la conclusion que les cantons latins sont moins libres pour déterminer leur propre forme d'organisation, et Grodecki (2007) que les compétences décisionnelles sont plus limitées dans les cantons latins également. Les scores de la variable de la confession majoritaire du canton a elle-aussi tendance à augmenter lorsque les scores des variables de l'autonomie de Type II diminuent, et

⁴⁸ La surface du canton, fortement corrélée avec le nombre de communes, donne des résultats similaires. La variable « montagne », qu'elle soit calculée selon la méthode de Rühli (2012) ou de Mueller (2015), n'est corrélée significativement avec aucune dimension de l'autonomie de Type II.

significativement avec l'autonomie juridique. Autrement dit, cette dernière est globalement plus élevée dans les cantons protestants.

Enfin, plus la proportion d'élus politiques de droite est grande au Parlement cantonal, plus l'autonomie communale par rapport au canton est élevée – significativement avec le champ d'exécution, la discrétion politique, l'autonomie financière et l'autonomie organisationnelle –, corroborant les résultats de Mueller (2015) sur la décentralisation cantonale.

En ce qui concerne le CIMA, le tableau de corrélations révèle des liens avec la région linguistique et l'orientation idéologique du canton : l'autonomie communale est globalement plus élevée dans les cantons germanophones et lorsque le Parlement penche politiquement à droite. Ces résultats correspondent aux hypothèses énoncées. Il est par ailleurs intéressant de constater qu'aucun facteur structurel n'est corrélé significativement avec l'indice cantonal d'autonomie communale.

Tableau 20 : Coefficients de corrélation de Pearson entre les dimensions de l'autonomie de Type II et les facteurs explicatifs de la variance de l'autonomie communale en Suisse au niveau cantonal

| | Nombre de communes | Population moyenne par commune | Population médiane par commune | Région linguistique du canton (latin) | Confession du canton (catholique) | Proportion d'élus de gauche au Parlement |
|-------------------------|--------------------|--------------------------------|--------------------------------|---------------------------------------|-----------------------------------|--|
| 1. Autonomie juridique | -.166 | .508** | .468* | -.103 | -.594** | .277 |
| 2. Accès | .427* | -.561** | -.519** | .247 | -.008 | -.028 |
| 3. Champ d'exécution | .250 | -.380 | -.256 | -.196 | .056 | -.451* |
| 4. Discrétion politique | -.082 | .131 | .264 | -.768** | -.017 | -.700* |

| | Nombre de communes | Population moyenne par commune | Population médiane par commune | Région linguistique du canton (latin) | Confession du canton (catholique) | Proportion d'élus de gauche au Parlement |
|--------------------------------|--------------------|--------------------------------|--------------------------------|---------------------------------------|-----------------------------------|--|
| 5. Autonomie financière | -.113 | -.230 | .008 | -.307 | .194 | -.513* |
| 6. Autonomie organisationnelle | -.075 | .133 | .342 | -.617** | -.236 | -.451* |
| 7. Non-ingérence | -.102 | .009 | .123 | .098 | .034 | -.135 |
| CIMA | .017 | -.071 | .163 | -.555** | -.153 | -.582** |

Notes : *sig. = 0.05, **sig. = 0.01 ; sources et opérationnalisations : voir le Chapitre 3 pour les variables d'autonomie communale et voir le Tableau 22 pour les facteurs explicatifs.

Au niveau communal, les résultats des analyses de corrélation entre les facteurs explicatifs et les dimensions de l'autonomie de Type I et l'autonomie perçue sont également contrastés (voir Tableau 21). Plus les communes sont peuplées et urbaines et plus leur autonomie vis-à-vis de l'économie locale est élevée, allant dans le sens de l'étude de Meylan, Gottraux et Dahinden (1972). Par contre, étant donné que le degré d'autonomie vis-à-vis des intérêts locaux est plus grand dans les petites communes rurales selon les résultats, il semble que le modèle de l'influence rurale ait moins de poids que le modèle des intérêts organisés (Haus et Ladner 2020). La variable de la langue des communes (1 = français ou italien ; 0 = allemand) va dans le même sens que les dimensions de l'autonomie de Type I mais dans le sens inverse de l'autonomie perçue. Enfin, comme les résultats de Karlsson (2015) pour le contexte suédois, plus les exécutifs communaux sont politiquement à droite et plus l'autonomie perçue est élevée.

L'autonomie perçue présente des résultats significatifs avec tous les facteurs explicatifs, qu'ils soient d'ordre structurel, socio-culturel ou politique. Selon les résultats, les membres des exécutifs communaux ont tendance à percevoir une autonomie communale plus élevée, plus leurs

communes sont grandes, de type urbain et germanophones et plus ils se situent à droite sur l'échiquier politique, corroborant les hypothèses formulées.

Tableau 21 : Coefficients de corrélation de Pearson entre les dimensions de l'autonomie de Type I et l'autonomie perçue et les facteurs explicatifs de la variance de l'autonomie communale en Suisse au niveau communal

| | Population (ln) | Type de commune (rural) | Langue (latin) | Idéologie au sein de l'exécutif (droite) | N |
|--|-----------------|-------------------------|----------------|--|------------------------|
| Autonomie vis-à-vis de l'économie locale | .083** | -.277** | .205** | -.001 | Nmax=1600 Nmin=1507 |
| Autonomie vis-à-vis des intérêts locaux | -.283** | .154** | .327** | .007 | Nmax=2119 Nmin=2114 |
| Autonomie perçue | .114** | -.086** | -.157** | .085* | Nmax=2121 Nmin=2115 |

Notes : *sig. = 0.05, **sig. = 0.01 ; sources et opérationnalisations : voir le chapitre 3 pour les variables d'autonomie communale et voir le tableau 22 pour les facteurs explicatifs.

Tableau 22 : Statistiques descriptives des facteurs explicatifs de l'autonomie communale en Suisse

| | N | Minimum | Maximum | Moyenne | Ecart type |
|---|----|---------|---------|---------|------------|
| <i>Au niveau cantonal</i> | | | | | |
| Nombre de communes (2017) | 26 | 3.00 | 352.00 | 86.73 | 91.42 |
| Population moyenne par commune (2017), ln | 26 | 7.16 | 11.07 | 8.34 | 0.81 |
| Population médiane par commune (2017), ln | 26 | 6.44 | 9.95 | 7.70 | 0.87 |
| Région linguistique (1 = latin) | 26 | 0.00 | 1.00 | 0.73 | 0.45 |

| | Z | Minimum | Maximum | Moyenne | Ecart type |
|--|------|---------|---------|---------|------------|
| Confession du canton (catholique) | 26 | 1.00 | 3.00 | 2.04 | 0.92 |
| Proportion d'élus de gauche au parlement (%) | 25 | 14.06 | 49.57 | 27.85 | 10.28 |
| <i>Au niveau communal</i> | | | | | |
| Population (2017), ln | 2255 | 2.56 | 12.91 | 7.34 | 1.26 |
| Type de commune (9 = rural) | 2255 | 1.00 | 9.00 | 5.62 | 2.41 |
| Langue (1 = latin) | 2255 | 0.00 | 1.00 | 0.65 | 0.48 |
| Idéologie au sein de l'exécutif | 2116 | 0.00 | 10.00 | 5.83 | 1.25 |

Sources et opérationnalisations : *Nombre de communes dans le canton* : OFS (2019) ; *Population moyenne et médiane par commune* : logarithme naturel du nombre d'habitants moyen et médian (OFS 2018) ; *Région linguistique du canton* : 1 = GE, JU, NE, TI, VD, 0.65 = VS, FR, 0.1 = BE, 0 = les cantons restants (Rühli 2012) ; *Confession du canton* : 1 = AR, BE, BL, BS GL, NE, SH, TG, VD, ZH (moins de 50% catholique), 2 = AG, GE, GR, SG, SO (entre 50 et 70% catholique), 3 = AI, FR, JU, LU, NW, OW, SZ, TI, UR, VS, ZG (plus de 70% catholique) ; *Proportion d'élus de gauche au parlement* : Proportion des élus du Parti socialiste (PS), Centre-gauche (PCS), Parti du Travail (PST), Parti socialiste autonome du Jura Sud (PSA), Parti écologiste suisse (PES), La Gauche (AVF), Solidarités (Sol) et Autres partis de gauche dans les parlements cantonaux parmi tous les élus, de 2014 à 2018, AI manquant (OFS 2018b) ; *Population* : logarithme naturel du nombre d'habitants (OFS 2018) ; *Type de commune* : 1 = Centre, 2 = Communes suburbaines, 3 = communes à revenu élevé, 4 = communes périurbaines, 5 = communes touristiques, 6 = communes industrielles et tertiaires, 7 = communes pendulaires rurales, 8 = communes agraires-mixtes, 9 = communes agricoles (OFS 2018c) ; *Langue* : 1 = français ou italien, 0 = allemand (Enquête auprès des secrétaires communaux 2017) ; *Idéologie au sein de l'exécutif* : Q. 43 « Où vous situeriez-vous sur cette échelle gauche-droite ? », 0 = gauche, 10 = droite (Enquête auprès des membres des exécutifs 2018).

5 CONCLUSION

Dans une approche pluridisciplinaire de l'autonomie communale suisse et tenant compte de ses multiples facettes, cette contribution avait pour buts de développer, sur la base d'une conceptualisation solide, des classifications empiriques du phénomène aux niveaux cantonal et communal et de déterminer les facteurs explicatifs des différences observées dans celles-ci.

En ce qui concerne la conceptualisation de l'autonomie communale, la revue de la littérature internationale a permis d'identifier les principales conceptions et difficultés liées à l'étude de l'autonomie locale et de souligner qu'il n'existe pas de théorie établie. Sur la base des mesures existantes et des principes de la Charte européenne d'autonomie locale, un indice d'autonomie locale (IAL) a été développé en considérant les 7 dimensions suivantes :

- 1) L'autonomie juridique : les statuts formels des gouvernements locaux et les modalités de protection juridique de ceux-ci ;
- 2) L'accès : le degré d'influence des gouvernements locaux sur les décisions politiques prises par les niveaux gouvernementaux supérieurs ;
- 3) Le champ d'exécution : la gamme des services pour lesquels les gouvernements locaux sont responsables ;
- 4) La discrétion politique : la distribution générale du pouvoir et les compétences décisionnelles effectives attribuées aux gouvernements locaux pour la fourniture des services ;
- 5) L'autonomie financière : les ressources financières disponibles pour les gouvernements locaux et la possibilité de décider librement de leurs sources ;
- 6) L'autonomie organisationnelle : la libre organisation des arènes politiques et de l'administration propres aux gouvernements locaux ;

- 7) La non-ingérence : l'étendue de la liberté laissée aux gouvernements locaux dans le cadre du contrôle effectué.

L'IAL représente un concept d'analyse solide, reconnu et utilisé tant par les chercheurs que les praticiens. Après avoir évalué 25 indices de décentralisation différents à travers un grand nombre de critères, Harguindéguy et al. (2019, p. 18) concluent par exemple que l'IAL est leur indice préféré au niveau local en ce qui concerne la robustesse et la validité de sa conception, la définition claire du concept et sa capacité globale d'opérationnalisation. Au-delà de la sphère académique, l'IAL représente également pour certaines institutions internationales une source d'information intéressante pour recommander une gouvernance plus décentralisée (OCDE 2019).

Dans le cadre de cette étude, la principale contribution de l'IAL consiste à pouvoir situer l'autonomie communale en Suisse par rapport aux autres pays européens. Globalement, les scores pour la Suisse sont comparativement élevés pour les dimensions de l'autonomie juridique, de l'accès aux décisions cantonales et fédérales, de l'autonomie financière et de l'autonomie organisationnelle, mais relativement bas pour les dimensions fonctionnelles (discretion politique, non-ingérence et champ d'exécution).

Ces résultats mettent en exergue les caractéristiques de l'architecture étatique de la Suisse. Le système fédéraliste et démocratique suisse s'est construit du bas vers le haut en reposant sur la démocratie communale, faisant de l'autonomie communale l'extension de la liberté individuelle. Selon l'un des théoriciens mondiaux du fédéralisme, « les Suisses représentent ce qu'Alexis de Tocqueville dira plus tard à propos des Etats-Unis, cette heureuse combinaison de "l'esprit de liberté et l'esprit de religion" marchant main dans la main (...). Historiquement, les Suisses ont mis l'accent sur la liberté individuelle au sein de la commune, et non en dehors de celle-ci » (Elazar 1993, pp. 12-13, propre traduction). Cela explique en partie le statut juridique des communes et leur liberté remarquable en matière d'organisation politique, administrative et

financière. Après la création de l'Etat fédéral en 1848, le fédéralisme suisse a revêtu un caractère coopératif fort puisque les différents niveaux politiques coopéraient ensemble pour l'accomplissement d'une même tâche publique (Linder 1999, Ladner et Desfontaine Mathys 2019). Toutefois, la notion de « fédéralisme d'exécution » a déjà été utilisée dans les années 1960 pour souligner le fait que les communes étaient de plus en plus chargées des tâches de mise en œuvre des directives, des programmes et de la législation décidées à un niveau supérieur de gouvernement (Geser 2004, p 355). Certaines réformes cantonales de répartition des tâches entre les cantons et les communes et des systèmes de péréquation financière se sont également parfois soldées par un transfert de compétences décisionnelles des communes vers les cantons et un report des charges sur les communes (Horber-Papazian et Soguel 1996). Les responsabilités plus importantes des cantons (ou d'instances supra-locales) par rapport aux communes dans la fourniture de certains services publics s'expliquent notamment par les économies d'échelles ainsi générées, par le système de milice qui prévaut dans les communes suisses ainsi que par la petite taille moyenne de celles-ci et les grandes disparités effectives existant entre elles.

La Suisse connaît un fédéralisme symétrique, car tous les cantons ont en principe les mêmes compétences en vertu du droit fédéral, mais une autonomie communale doublement asymétrique, compte tenu que celle-ci varie non-seulement d'un canton à l'autre, mais aussi d'une commune à l'autre, du moins à certains égards, au sein d'un même canton (Auer 2016). Les classifications empiriques de l'autonomie communale suisse ont ainsi été développées en appliquant la conceptualisation au cas d'étude et en tenant compte des différentes conceptions théoriques de l'autonomie communale :

- la classification communale (autonomie de Type I) appréhende les communes dans leur contexte local et détermine leur autonomie – horizontalement – vis-à-vis des intérêts économiques et sociaux ;

CONCLUSION

- la classification cantonale (autonomie de Type II) considère les communes dans l'architecture gouvernementale et déduit leur autonomie – verticalement – par rapport aux cantons et à la Confédération ;
- l'autonomie perçue, enfin, n'apprécie pas l'autonomie communale comme un concept relatif mais comme l'impression des élus de pouvoir exprimer les singularités de la commune à travers leur activité politique.

Les résultats confirment empiriquement que l'autonomie communale varie considérablement d'un canton à un autre et d'une commune à une autre à l'intérieur d'un même canton. Les profils cantonaux de l'autonomie communale montrent un paysage globalement très diversifié et des cantons accordant une autonomie très différente selon les 7 dimensions énumérées ci-dessus. Il s'avère en outre que cette mesure objective au niveau cantonal va dans le même sens que l'autonomie communale perçue, dénotant que les acteurs politiques locaux considèrent les relations intergouvernementales avec importance, mais dans le sens inverse de l'autonomie vis-à-vis des acteurs locaux, confirmant le dilemme entre l'autonomie de Type I et de Type II – à savoir que la pression des groupes d'intérêts économiques et sociaux actifs au niveau local a tendance à être plus forte dans les communes qui jouissent d'une plus grande autonomie pour décider, financer et exécuter davantage de politiques locales.

En ce qui concerne l'explication des variations de l'autonomie communale, un dendrogramme sur les 7 dimensions de l'autonomie de Type II a permis, d'une part, de mettre à jour les typologies de l'autonomie communale existantes. En fonction de leurs scores sur les multiples dimensions de l'autonomie communale au niveau cantonal, 5 types de cantons peuvent être identifiés en fonction du degré d'autonomie communale conférée (de la plus basse à la plus haute) :

Type 1) Le canton de BS, dont l'administration de Bâle-Ville a été déléguée entièrement au canton ;

Type 2) Les cantons suisse-romands (GE, NE, JU, FR, VD) à l'exception du VS, ainsi que le canton d'AI, dont les districts sont moins autonomes que les communes des cantons voisins ;

Type 3) Les cantons de Suisse centrale (UR, ZG, NW, SH, OW, SZ) ainsi que les cantons de VS, TI, BL et AG ;

Type 4) Les cantons suisse-alémaniques BE, LU, TG, SO, GR et ZH ;

Type 5) Les petits cantons du nord-est de la Suisse (GL, SG, AR).

D'autre part, des facteurs structurels, socio-culturels et politiques ont été mis en relation avec les classifications empiriques. Après avoir exposé les associations pouvant être attendues selon la littérature, les résultats au niveau cantonal mettent en exergue que les différents facteurs explicatifs sont respectivement corrélés très différemment avec les diverses dimensions de l'autonomie vis-à-vis des cantons et de la Confédération : les facteurs structurels avec l'autonomie juridique et l'accès (plus les communes sont grandes dans le canton et plus l'autonomie juridique est élevée mais plus il y a un nombre important de petites communes et plus l'accès est facilité), les facteurs socio-culturels avec la discrétion politique et l'autonomie organisationnelle (les cantons suisse-alémaniques disposent d'une plus grande liberté de décision et d'organisation et les cantons protestants d'une autonomie juridique plus élevée) et les facteurs politiques en plus avec le champ d'exécution et l'autonomie financière (les parlementaires cantonaux des partis de droite sont plus favorables à un champ d'exécution et une autonomie financière des communes plus élevés). S'agissant du CIMA, les analyses bivariées révèlent qu'il est plus élevé dans les cantons germanophones et lorsque le Parlement penche politiquement plus à droite.

Au niveau communal, les résultats révèlent également des liens différents entre les dimensions de l'autonomie des communes dans le contexte local et l'autonomie perçue et les facteurs explicatifs : l'autonomie vis-à-vis de l'économie locale a tendance à s'accroître, plus les communes sont grandes, urbaines et latines ; l'autonomie vis-à-vis des intérêts locaux plus

CONCLUSION

les communes sont petites, rurales et latines ; l'autonomie perçue, plus les communes sont grandes, urbaines, germanophones et situées à droite sur l'échiquier politique, allant globalement dans le sens des hypothèses formulées.

Dans son approche comparative des systèmes de gouvernement local, Wolman (2008) propose des critères conceptuels et méthodologiques pour développer des classifications empiriques qui puissent servir de cadre d'analyse. Transposée au niveau infranational suisse, cette approche a largement été suivie ici. L'auteur vante les mérites des classifications car celles-ci permettent, une fois que les unités d'analyse sont classées en différentes catégories, de se poser des questions importantes relatives aux causes et/ou aux conséquences de ces différences (2008, p. 101). Ainsi, la première limite de cette étude concerne l'exploration des causes des variations cantonales et communales de l'autonomie communale en Suisse. Si certains facteurs explicatifs sont identifiés à partir de la littérature et testés empiriquement, les analyses ne permettent pas d'affirmer qu'ils ont véritablement causé les différences existantes en matière d'autonomie ; une telle affirmation requerrait des analyses quantitatives plus poussées ainsi que des analyses approfondies de terrain pour retracer le processus causal.

La deuxième limite a trait à l'étude des conséquences des variations ressortant des classifications, partant du principe que l'autonomie communale n'est pas une fin en soi, mais un moyen d'offrir des prestations en adéquation avec les besoins réels des citoyens et de renforcer l'identification et la participation des citoyens à l'action publique (Goldsmith 1995). Cette troisième conception théorique de l'autonomie communale (voir 2.1), se concentrant sur l'impact direct de l'autonomie communale sur le bien-être des citoyens, a été abordée ailleurs, en recourant à des analyses multi-niveaux, méthode statistique permettant de mieux tenir compte de l'imbrication de l'échelon communal dans le niveau cantonal. D'une part, les analyses réalisées dans un article portant sur l'influence de l'autonomie communale sur les initiatives de réformes des communes suisses montrent qu'un degré élevé

d'autonomie au niveau cantonal (CIMA) facilite les réformes managériales et politiques, alors que les réformes territoriales ont une plus grande propension à être initiées lorsque l'autonomie vis-à-vis des intérêts locaux est basse et lorsque des problèmes structurels sont perçus (Keuffer 2018). D'autre part, les conséquences positives de l'autonomie communale attendues par les textes à visée normative sur la légitimité orientée sur l'« input », assurée par la participation des citoyens au processus démocratique, et sur la légitimité orientée sur l'« output », soit la faculté du gouvernement à répondre efficacement aux demandes des citoyens (Scharpf 1970), ont été analysées pour la Suisse dans le rapport de thèse (Keuffer 2019). En bref, les analyses révèlent que le CIMA a une influence sur la participation aux élections communales, que l'autonomie vis-à-vis de l'économie locale a un impact positif sur l'intérêt pour la politique communale, la participation aux élections communales et la qualité de l'offre de services fournie, et que l'autonomie vis-à-vis des intérêts locaux a une influence négative sur cette dernière. Les données utilisées pour mesurer les conséquences provenant de l'enquête nationale de 2017 auprès des secrétaires communaux, il est évoqué que les analyses auraient bénéficié de données plus objectives ou obtenues auprès des citoyens.

Cette remarque relative aux mesures s'adresse également aux classifications présentées ici et pour lesquelles certaines limites peuvent être relevées. De manière générale, les « rankings » et autres classifications, s'ils sont bien utiles pour présenter un phénomène, s'apparentent toujours à une réduction de la complexité de celui-ci (Fleurke et Willemse 2014). Dans le cas de la classification cantonale, la discrétion politique des communes dans des politiques publiques concrètes est sélective et appréhendée à travers la perception et non pas grâce à un examen juridique de l'ensemble des lois sectorielles cantonales pour des questions de faisabilité (Grodecki 2007). Cette remarque s'adresse également à la dimension « non-ingérence », la surveillance administrative étant mesurée à travers la perception des autorités cantonales. Les politiques publiques peuvent être les produits de

CONCLUSION

structures politico-administratives très différentes et développent des espaces fonctionnels propres, ce qui légitime une approche sectorielle de l'autonomie communale (Horber-Papazian et Terribilini 2000, Keuffer 2019b). En outre, les dimensions mobilisant des données financières à un haut niveau de détail (champ d'exécution, autonomie financière, non-ingérence) peuvent indéniablement faire l'objet d'un perfectionnement de leur mesure, en raison notamment des modèles comptables différents utilisés par les cantons et les communes (Conseil fédéral 2015). L'utilisation de données objectives et faciles à actualiser chaque année inscrirait le CIMA dans une perspective longitudinale et permettrait de mettre en lumière les évolutions significatives de l'autonomie communale au fil du temps. Par ailleurs, l'opérationnalisation des deux dimensions de l'autonomie de Type I n'est de loin pas parfaite. De manière générale, les aspects horizontaux de l'autonomie locale sont difficiles à saisir dans les études comparatives, dans la mesure où ils impliquent des acteurs non-gouvernementaux et des variations entre les communes. A ce titre, la Commission européenne planche actuellement sur une façon de mesurer à plus grande échelle le degré d'équilibre entre les pressions économiques et le contrôle social (caractéristiques de la localité) et le pouvoir institutionnalisé (indicateur de la « supra-localité »). Enfin, les classifications présentées ne prennent pas en compte la spatialité de la décision au niveau local et appellent au complément d'une approche plus qualitative de terrain (Keuffer et Horber-Papazian 2020). En effet, les indicateurs quantitatifs traduisent la nature et l'étendue de l'autonomie communale formelle mais n'est pas considéré le fait que les communes ont très souvent délégué leur autonomie effective à des associations intercommunales ou que l'administration de certaines politiques est enchevêtrée entre plusieurs niveaux institutionnels.

Il est donc à espérer que l'utilisation et le développement de la conceptualisation, des classifications empiriques et des facteurs explicatifs présentés dans cette contribution servent de tremplin pour la poursuite de l'étude passionnante de l'autonomie communale en Suisse.

6 BIBLIOGRAPHIE

- AFF [Administration fédérale des finances] (2016): Statistique financière: classification par nature et par fonction: <https://www.efv.admin.ch/efv/en/home/themen/finanzstatistik/berichterstattung.html> (consulté en 2017).
- AFF [Administration fédérale des finances] (2018): Statistique financière: classification par niveau de gouvernement: <https://www.efv.admin.ch/efv/fr/home/themen/finanzstatistik/berichterstattung.html> (consulté en août 2018).
- Akai, N. (2013): “The role of decentralisation indicators in empirical research.” In: Kim, J. Lotz, J. and Blöchli, H. (Eds.), *Measuring Fiscal Decentralisation: Concepts and Policies*. OECD et Korea Institute of Public Finance, *OECD Fiscal Federalism Studies*: OECD Publishing, pp. 61-70.
- Arnold, T. (2017): “Playing the Vertical Power Game: The Impact of Local Authorities in Cantonal Parliaments on the Financing of Special Schools”, *Swiss Political Science Review*, 23(2): 116-143.
- Auer, A. (2003): *La démocratie communale en Suisse: vue générale, institutions et expériences dans les villes 1990-2000*. Genève: Centre d'études et de documentation sur la démocratie directe. Rapport de recherche au FNS/SNF.
- Auer, A. (2016). *Staatsrecht der schweizerischen Kantone*. Bern: Stämpfli Verlag.
- BADAC (2016): *Banque de données des cantons et des villes suisses (voir indicateurs du tableau Csi2.21d)*, disponible à l'adresse suivante: <http://www.badac.ch> (consulté en 2016).
- Baldersheim, H. et Rose, L. E. (2010): “Territorial choice: Rescaling Governance in European States”, In: Baldersheim, H. and Rose, L. E. (Eds.), *Territorial Choice*. London: Palgrave Macmillan, pp. 1-20.
- Beer-Tóth, K. (2009): *Local financial autonomy in theory and practice. The Impact of Fiscal Decentralisation in Hungary*. PhD Diss. Université de Fribourg.

BIBLIOGRAPHIE

- Bergvall, D., Charbit, C., Kraan, D.-J et Merk., O. (2006): "Intergovernmental Transfers and Decentralised Public Spending", *OECD Journal on Budgeting*, 5 (4): 112-158.
- Blöchliger, H. (2013): "Measuring decentralisation: The OECD fiscal decentralisation database" In: J. Kim, J. Lotz and H. Blöchliger (Eds.), *Measuring Fiscal Decentralisation. Concepts and Policies*, OECD et Korea Institute of Public Finance, OECD Fiscal Federalism Studies: OECD Publishing, pp. 15-35.
- Blöchliger, H. et King, D. (2006): "Fiscal Autonomy of Sub-Central Governments", *OECD Working papers on Fiscal Federalism*, No 2. Paris: OECD Publishing.
- Bouckaert, G. et Kuhlmann, S. (2016): "Conclusion: Tensions, Challenges, and Future 'Flags' of Local Public Sector Reforms and Comparative Research." In: Kuhlmann, S. et Bouckaert, G. (Eds.), *Local Public Sector Reforms in Times of Crisis. National Trajectories and International Comparisons*. London: Macmillan, pp. 347-353.
- Braaker, C. (2000): "Die Gemeindeautonomie." In: T. Fleiner, P. Forster, A. Misic, et U. Thalmann (Eds.), *Die neue schweizerische Bundesverfassung. Föderalismus, Grundrechte, Wirtschaftsrecht und Staatsstruktur*, Bâle/Genève/Munich: Helbing & Lichtenhahn, pp. 225-249.
- Braun, D. (2000): *Public Policy and Federalism*. Aldershot: Ashgate.
- Brown, M. P. (1992): "The possibility of local autonomy", *Urban Geography*, 13: 257-279.
- Buser, D. (2011): *Kantonales Staatsrecht. Eine Einführung für Studium und Praxis*. Basel: Helbing Lichtenhahn.
- Clark, G. L. (1984): "A Theory of Local Autonomy", *Annals of the Association of American Geographers*, 74(2): 195-208.
- CDLR [Comité européen sur la démocratie locale et régionale] (2007): *Local competences in Europe*. Prepared with the collaboration of Gérard Marcou Professor at Paris I Panthéon-Sorbonne University, Head of the Research Network of Local Government of Europe (GRALE).

- CGLU [Réseau Mondial des Villes, Gouvernements Locaux et Régionaux] (2008): *Decentralization and local democracy in the world. First global Report by United Cities and Local Governments*. Washington, DC: World Bank. Publications.
- Conseil de l'Europe (1985): *Rapport explicatif de la Charte européenne de l'autonomie locale*, <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=09000016800ca474> (consulté en juillet 2020). Strasbourg: Commission européenne.
- Conseil de l'Europe (2017): *La démocratie locale et régionale en Suisse. Rapport CG33(2017) du Congrès des pouvoirs locaux et régionaux du Conseil de l'Europe*. Strasbourg: Commission européenne.
- Conseil fédéral (2003): *Message relatif à la Charte européenne de l'autonomie locale du 19 décembre 2003 (FF 2004 71)*. Bern.
- Conseil fédéral (2015): *Mise en œuvre de l'art. 50 de la Constitution. Rapport du Conseil fédéral en réponse aux postulats identiques Fluri 13.3820 et Germann 13.3835 (FF 2015 3489)*. Bern.
- Dafflon, B. (2006): "The Assignment of Functions to Decentralized Government: from theory to practice, In: E. Ahmad et G. Brosio (Eds.), *Handbook of Fiscal Federalism*, Cheltenham: Edward Elgar, pp. 271-305.
- Dafflon, B. (2007): "Fiscal Capacity Equalization in Horizontal Fiscal Equalization Programs", In: Boadway, R. et Shah, A. (Eds.), *Intergovernmental Fiscal Transfers. Principles and Practice*. Washington D. C.: The World Bank Publications.
- Dafflon, B. et Madiès, T. (2009): *Decentralization: A Few Principles from the Theory of Fiscal Federalism*, Notes and Documents No. 2009/42. Paris: Agence Française de Développement.
- Dahinden, P. (1979): *Le partage des compétences entre l'Etat et la commune en droit suisse*. Université de Lausanne, Faculté de droit.
- Dahl, R. A. et Tufte, E. R. (1973): *Size and Democracy*. London: Oxford University Press.
- De Vries, M. S (2000): "The rise and fall of decentralization: a comparative analysis of arguments and practices in European

- countries”, *European Journal of Political Research*, 38(2): 193-224.
- DeFilippis, J. (1999): “Alternatives to the ‘New Urban Politics’: Finding Locality and Autonomy in Local Economic Development”, *Political Geography*, 18: 973-90.
- Denters, B., Goldsmith, M., Ladner, A., Mouritzen, P. E., et Rose, L. E. (2014). *Size and local democracy*. Edward Elgar Publishing.
- Denters B., Ladner, A., Mouritzen, P. E. et Rose, L. E. (2016): “Reforming Local Governments in Times of Crisis: Values and Expectations of Good Local Governance in Comparative perspective.” In: Kuhlmann, S. et Bouckaert, G. (Eds.), *Local Public Sector Reforms in Times of Crisis: National Trajectories and International Comparisons*. London: Palgrave MacMillan, pp. 333-345.
- Département fédéral des finances (2015): *Les impôts de la Confédération, des cantons et des communes*, Berne.
- Do Vale, H.F. (2015): “Comparing and Measuring Subnational Autonomy across Three Continents”, *Lex Localis*, 13 (3): 741-764.
- Elazar, D. J. (1976): “Federalism vs. Decentralization: The Drift from Authenticity”, *Publius*, 6(4): 9-19.
- Elazar, D. J. (1987): *Exploring Federalism*, Tuscaloosa: University of Alabama Press.
- Elazar, D. J. (1993): “Communal Democracy and Liberal Democracy: An outside friend’s look at the Swiss Political Tradition”, *Publius*, 23 (2): 2-18.
- Fiechter, J. (2010): “Politische Gemeinden und lokale Autonomie in der Schweiz. Eine Studie zur normativen Bedeutung und empirischen Erfassung der Gemeindeautonomie und ihrer Ausprägung im kantonalen und lokalen Vergleich”, *Cahiers de l’IDHEAP*, no. 251, Lausanne, Suisse.

- Fleurke, F. et Willemse, R. (2004): “Approaches to Decentralization and Local Autonomy: A Critical Appraisal”, *Administrative Theory & Praxis*, 26(4): 523-544.
- Freitag, M. et Vatter, A. (2008): “Decentralization and fiscal discipline in sub-national governments: evidence from the Swiss federal system”, *Publius*, 38(2): 272–294.
- Friedrich, U., Arn, D. et Wichtermann, J. (1998): *Neubildung politischer Gemeinden im Kanton Schaffhausen. Überlegungen zu einer optimalen Gemeindegrösse und zu Vor- und Nachteilen von Gemeindefusionen*. Bern.
- Germann, R. E. (1975): *Vollzugsföderalismus als Forschungsobjekt*. Universität, Forschungsstelle für politische Wissenschaft.
- Geser, H. (1996): *Die Beziehungen der Gemeinde zur kantonalen Ebene*, http://www.socio.ch/gem/t_hgeser6.htm (consulté en 2017).
- Geser, H. (1997): *Zwischen Aufgabenzuwachs und Autonomieverlust: Neue Selbstbehauptungsstrategien der Gemeinden im Zeitalter vertikaler Politikverflechtung*: http://www.socio.ch/gem/t_hgeser5.htm (consulté en juillet 2020).
- Geser, H. (2004): “The Communes in Switzerland”, In: U. Klöti, P. Knoepfel et H. Kriesi et al. (Eds.), *Handbook of Swiss Politics*, Zürich: Neue Zürcher Zeitung Publishing, pp. 349-391.
- Geser, H., Höpflinger, F., Ladner, A. and Meuli, U. (1996): *Die Schweizer Gemeinden im Kräftefeld des gesellschaftlichen und politisch-administrativen Wandels*, Final report of the Swiss National Foundation project no. 12–32586.92, ‘Aktuelle Wandlungstendenzen und Leistungsgrenzen der Gemeindeorganisation der Schweiz’. Zürich: Soziologisches Institut.
- Giacometti, Z. (1941): *Das Staatsrecht der schweizerischen Kantone*. Zürich: Polygraphischer Verlag AG.
- Giacometti, Z. (1952): “Die rechtliche Stellung der Gemeinden in der Schweiz”, In: M. Briedel (Ed.), *Die direkte Gemeindedemokratie in der Schweiz*, Polygraphischer Verlag, Zürich, pp. 11-48.

- Goldsmith, M. (1990): "Local Autonomy: Theory and Practice", In: King, D. S. et Pierre, J. (Eds.), *Challenges to Local Government*. London: SAGE Publications, pp. 15-36.
- Goldsmith, M. (1995): "Autonomy and City Limits", In: Judge, D. Stoker, G. and Wolman, H. (Eds.), *Theories of Urban Politics*. London: Sage, pp. 228-252.
- Goldsmith, M. (2002): "Central control over local government-a Western European comparison", *Local government studies*, 28(3), 91-112.
- Goldsmith, M. et Page, E. C. (2010): *Changing government relations in Europe: from localism to intergovernmentalism*. London: Routledge.
- Grodecki, S. (2007): "Les compétences communales – comparaison intercantonale", In: Tanquerel, T. et Bellanger, F. (Eds.), *L'avenir juridique des communes. Pratique de droit administratif*. Genève, Zurich, Bâle: Schulthess Médias Juridiques SA, pp. 25-77.
- Guérard, S. (2016): "L'autonomie locale en Europe: mythe ou réalité? L'image idéale de l'autonomie locale, telle que décrite et promue par le Conseil de l'Europe (Congrès des pouvoirs locaux et régionaux), est-elle réaliste?", In: S. Guérard et A. Astrauskas (Eds), *Local Autonomy in the 21st Century. Between Tradition and Modernisation*, Institut Universitaire Varenne: Collection Kultura, pp. 379-400.
- Guérard, S. et Astrauskas, A. (Eds), *Local Autonomy in the 21st Century. Between Tradition and Modernisation*, Institut Universitaire Varenne: Collection Kultura.
- Gurr, T. R. et King, D. S. (1987): *The State and the City*. London: Macmillan.
- Häfelin, U. et Müller, G. (2002): *Allgemeines Verwaltungsrecht*. Zürich: Schulthess.
- Hansen, T. et Klausen, J. E. (2002): "Between the Welfare State and Local government Autonomy", *Local government Studies*, 28(4): 47-66.
- Harguindéguy, J-B. P., Cole, A. et Pasquier, R. (2019): "The variety of decentralization indexes: A review of the literature", *Regional & Federal Studies*, DOI: 10.1080/13597566.2019.1566126

- Haus, A. (2020): Schweizer Stadt- und Gemeindeverwaltungen im Wandel: Public Management Reformen und deren Auswirkungen. Thèse de doctorat. Lausanne: Université de Lausanne.
- Haus, A. et Ladner, A. (2020): “Wer hat die Macht in den Gemeinden? Eine Analyse über den Einfluss politischer Akteure auf die lokale Politik in der Schweiz”. *Swiss Yearbook of Administrative Sciences*, 11(1): 66-80.
- Heinelt, H., Hlepas, N., Kuhlmann, S. et Swianiewicz, P. (2018): “Local Government Systems: Grasping the Institutional Environment of Mayors”, In: Heinelt, H., Magnier, A., Cabria, M. et Reynaert, H. (Eds.), *Political Leaders and Changing Local Democracy. The European Mayor*. Houndmills: Palgrave Macmillan, pp. 19-78.
- Hesse, J. J. et Sharpe, L. J. (1991): “Local Government in International Perspective: Some Comparative Observations.” In: Hesse, J. J. (Ed.), *Local government and Urban Affairs in International Perspective*. Baden-Baden: Nomos, pp. 603-621.
- Hooghe, L. et Marks, G. (2016): *Community, Scale, and Regional Governance: A Postfunctionalist Theory of Governance, Vol. II*. Oxford: Oxford University Press.
- Horber-Papazian, K. (2004): *L’intervention des communes dans les politiques publiques*, PhD Diss., École Polytechnique Fédérale de Lausanne, Lausanne, Suisse.
- Horber-Papazian, K. (2006): “Les communes”, In: U. Klöti, P. Knoepfel, H. Kriesi, W. Linder, Y. Papadopoulos, P. Sciarini (Eds.), *Handbuch der Schweizer Politik*. Zürich: NZZ Verlag, pp. 233-258.
- Horber-Papazian, K. et Jacot-Descombes, C. (2013): “Réformes territoriales et gouvernance”, In: Vodoz, L. Thévoz, L. et Faure, P. (Eds.), *Les horizons de la gouvernance territoriale*. Lausanne: Presses Polytechniques Universitaires Romandes, pp. 29-44.
- Horber-Papazian, K. et Jacot-Descombes, C. (2014): “Communes”, In: P. Knoepfel, Y. Papadopoulos, P. Sciarini, A. Vatter et S. Häusermann (Eds), *Handbuch der Schweizer Politik*, Zürich: NZZ Verlag, pp. 275-305.

- Horber-Papazian, K. et Soguel, N. (1996): "La répartition des tâches cantons-communes ou le rendez-vous manqué des réformes", *Swiss Political Science Review*, 2(2): 1-23.
- Horber-Papazian, K. et Terribilini, S. (2000): "Redéfinition de l'espace d'action public au niveau local: entre stabilité institutionnelle et nécessités fonctionnelles", In: Knoepfel, P. et Linder, W. (Eds.), *Verwaltung, Regierung und Verfassung im Wandel*. Basel: Helbing & Lichtenhahn, pp. 99-110.
- Hutchcroft, P. D. (2001): "Centralization and decentralization in administration and politics: assessing territorial dimensions of authority and power", *Governance*, 14(1), 23-53.
- Ivanyna, M. et Shah, A. (2014): "How Close Is Your Government to Its People? Worldwide Indicators on Localization and Decentralization", *Economics: The Open-Access, Open-Assessment E-Journal*, 3(8): 1-62.
- Jagmetti, R. (1972): "Die Stellung der Gemeinden", *Zeitschrift für schweizerisches Recht*, 91 (2): 221-400.
- Karlsson, D. (2015): "Local autonomy or national equality? A Conflict of values and interests for political leaders", *Regional & Federal Studies*, 25(1): 19-44.
- Keating, M. (1995): *Size, Efficiency and Democracy: Consolidation, Fragmentation and Public Choice*. In: Judge, D., Stoker, G. et Wolman, H. (Eds.). *Theories of Urban Politics*. London: Sage, 117-134.
- Keuffer, N. (2016): "L'autonomie locale, un concept multidimensionnel: comment le définir, comment le mesurer et comment créer un indice d'autonomie locale comparatif", *Revue internationale de politique comparée*, 23(4): 443-490.
- Keuffer, N. (2018): "Does local autonomy facilitate local government reform initiatives? Evidence from Switzerland", *International Journal of Public Sector Management*, 31(4): 426-447.
- Keuffer, N. (2019): *L'autonomie locale et ses conséquences dans une perspective internationale, nationale et communale*, Thèse de doctorat, Lausanne: IDHEAP de l'Université de Lausanne.

- Keuffer, N. (2019b): “L’autonomie locale et le choix de dispositifs de gouvernance dans le cadre des politiques du sport et des transports publics en Suisse: une analyse comparative de terrain”. Working paper de l’IDHEAP 5/2019. Lausanne: IDHEAP de l’Université de Lausanne.
- Keuffer, N. (à paraître): “Local self-government and the choice for local governance arrangements in nine Swiss municipal tasks”, In T. Bergström, J. Franzke, S. Kuhlmann et E. Wayenberg (Eds), *The Future of Local Self-Government: European Trends in Autonomy, Innovation and Central-Local Relations*. Palgrave Macmillan, chapitre 6.
- Keuffer, N., et Horber-Papazian, K. (2020). The bottom-up approach: essential to an apprehension of local autonomy and local governance in the case of Switzerland. *Local Government Studies*, 46(2), 306-325.
- King, D. et Stoker, G. (Eds.) (1996): *Rethinking local democracy*. London: Palgrave MacMillan.
- Kjellberg, F. (1995): “The Changing Values of Local Government”, *Annals of the American Academy of Political and Social Science*, 540: 40-50.
- Knoepfel, P., Larrue, C. et Varone, F. (2006): *Analyse et pilotage des politiques publiques*. Zürich; Chur: Rüegger.
- Kriesi, H. (1995): *Le système politique suisse*. Paris: Economica.
- Kriesi, H. et Trechsel, A. (2008): *The Politics of Switzerland: Continuity and Change in a Consensus Democracy*. Cambridge, Cambridge University Press.
- Kuhlmann, S. et Wollmann, H. (2014): *Introduction to comparative public administration. Administrative Systems and Reforms in Europe*. Cheltenham, UK/ Northampton, USA: Edward Elgar.
- Kuhlmann, S., et Wayenberg, E. (2016). “Évaluer l’impact institutionnel dans les systèmes à niveaux multiples: Conceptualisation des effets de la décentralisation dans une approche comparative”, *Revue Internationale des Sciences Administratives*, 82(2): 247-267.

- Ladner, A. (1991): *Politische Gemeinden, kommunale Parteien und lokale Politik*, Zürich: Seismo.
- Ladner, A. (1994): "Finanzkompetenz in der Gemeinde - Ein Überblick über die Praxis", *Finanzen der öffentlichen Hand* Nr. 5 "Finanzföderalismus". Bern: Emissionszentrale der Schweizer Gemeinden, pp. 65-85.
- Ladner, A. (2005): "Switzerland: Reforming small autonomous municipalities", In: Denters, B. et Rose, L. E. (Eds.). *Comparing Local Governance: Trends and Developments*. Basingstoke/New-York: Palgrave Macmillan, pp. 139-154.
- Ladner, A. (2009): "Swiss Confederation", In: Steytler, N. (Ed.), *Local Government and Metropolitan Regions in Federal Systems: A Global Dialogue on Federalism*, Vol. 6. Montreal, Kingston, London and Ithaca: McGill- Queen's University Press, pp. 329-362.
- Ladner, A. (2016): "Administrative Reforms in Swiss Municipalities over the Last Twenty Years – The end of New Public Management?", *Lex Localis*, 14(2): 185-207.
- Ladner, A. (2019): "Regieren auf Gemeindeebene". In: Ritz, A., Theo H. et Sager, F. (Eds.). *Blackbox Exekutive*. Zürich: NZZ Libro, pp. 255-274.
- Ladner, A. et Keuffer, N. (2018): "Creating an index of local autonomy – theoretical, conceptual, and empirical issues", *Regional & Federal Studies*. DOI: 10.1080/13597566.2018.1464443.
- Ladner, A. et Keuffer, N. (à paraître): "Les communes suisses", In: Vatter, A. et al. (Eds.), *Handbuch der Schweizer Politik*. Zürich: NZZ Verlag.
- Ladner, A., Arn, D., Friedrich, U., Steiner, R. et Wichtermann, J. (2000): *Gemeindereformen zwischen Handlungsfähigkeit und Legitimation*. Bern: Institut für Politikwissenschaft und Institut für Organisation und Personal.
- Ladner, A., et Desfontaine Mathys, L. (2019). *Le fédéralisme suisse: l'organisation territoriale et l'accomplissement des prestations étatiques en Suisse*. Lausanne: PPUR.

- Ladner, A., Keuffer, N. et Baldersheim, H. (2015): *Local Autonomy Index for European countries (1990-2014)*. Release 1.0. Brussels: European Commission.
- Ladner, A., Keuffer, N. et Baldersheim, H. (2016): "Measuring Local Autonomy in 39 Countries (1990–2014)", *Regional & Federal Studies*, 26(3): 321-357.
- Ladner, A., Keuffer, N., Baldersheim, B., Hlepas, N., Swianiewicz, P., Steyvers, K. et Navarro, C. (2019): *Patterns of Local Autonomy in Europe*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Ladner, A., Steiner, R., Horber-Papazian, K., Fiechter, J., Jacot-Decombes, C. et Kaiser, C. (2013): "Gemeindemonitoring 2009/2010. Bericht zur fünften gesamtschweizerischen Gemeindeschreiberbefragung", *Schriftenreihe Nr. 48 des KPM*. Bern: Universität de Berne.
- Lake, R. W. (1994): "Negotiating Local Autonomy", *Political Geography*, 13(5): 423-42.
- Leresche, J.-P. (2001): *Gouvernance locale, coopération et légitimité. Le cas Suisse dans une perspective comparée*, Paris: Pedone.
- Lidström, A. (1998): "The comparative study of local government systems – a research agenda", *Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice*, 1(1), 97-115.
- Lijphart A. (1999): *Patterns of Democracy: Government Forms and Performance in Thirty-Six Countries*. New Haven CT: Yale University Press.
- Linder, W. (1987): *La décision politique en Suisse. Genèse et mise en œuvre de la législation*, Lausanne: Réalités sociales.
- Linder, W. (1999): *Schweizerische Demokratie Institutionen, Prozesse, Perspektiven*. Bern: Haupt.
- Loughlin, J. (Ed.) (2003): *Subnational democracy in the European Union*. Oxford: Oxford University Press.
- MacKenzie, S. B., Podsakoff, P. M., et Podsakoff, N. P. (2011): "Construct Measurement and Validation Procedures in MIS and

- Behavioral Research: Integrating New and Existing Techniques”, *MIS Quarterly*, 35(2): 293-334.
- Mackenzie, W. J. M. (1961): *Theories of Local Government*. London: London School of Economics.
- Marcou, G (2010): *Les responsabilités des collectivités locales en Europe. Situation en 2007. Etude du Comité européen sur la démocratie locale et régionale (CDRL)*. Strasbourg: Conseil de l'Europe.
- Marcou, G. (1999): “L'autonomie des collectivités locales en Europe : fondements, formes et limites”, *Les Entretiens de la Caisse des dépôts sur le développement local*. Paris: Editions de l'Aube/SECPB, pp. 31-83.
- Martenet, V. (1999): “Il referendum nei comuni svizzeri”, *Amministrazione*, 29: 201-214.
- Meyer, H. A. (1978): *Wandlungen im Bestande der Gemeinden*, PhD Diss, University of Zurich; Belp, CH: Jordi AG.
- Meyer, K. (2010): *Gemeindeautonomie im Wandel. Eine Studie zu Art. 50 Abs. 1 BV unter Berücksichtigung der Europäischen Charta der Gemeindeautonomie*, Dissertation der Universität St. Gallen, Hochschule für Wirtschafts-, Rechts- und Sozialwissenschaften (HSG).
- Meylan, J., Gottraux, M. et Dahinden, P. (1972): *Communes suisses et autonomie communale*. Lausanne: Imprimerie populaire.
- Mill, J. S. (1975 [1859]): “*Essay on Liberty*”, In: Wollheim, R. (Ed.) *John Stuart Mill: Three Essays*. Oxford: Oxford University Press.
- Moor, P. (1992): *Droit administrative: Vol. III L'organisation des activités administratives : les biens de l'Etat*. Bern: Stämpfli Verlag AG.
- Mueller, S. (2011): “The Politics of Local Autonomy: Measuring Cantonal (De)centralisation in Switzerland”, *Space and Polity*, 15(3): 213-239.
- Mueller, S. (2015): *Theorising decentralisation. Comparative evidence from sub-national Switzerland*. Colchester: ECPR Press.

- Musgrave, R. A. (1959): *The theory of public finance: A study in public economy*. New-York: McGraw-Hill.
- Oates, W. E. (1972): *Fiscal federalism*. New York: Harcourt Brace Jovanovich.
- Oates, W. E. (1990): “Decentralization of the Public Sector. In: R. J. Bennet (Ed.), *Decentralization, local governments, and markets: Towards a post-welfare agenda*, Oxford: Clarendon Press, pp. 43-58.
- Oates, W. E. (1999): “An essay on fiscal federalism”, *Journal of Economic Literature*, 37(3): 1120-1149.
- OCDE [Organisation de coopération et développement économiques] (2019): *Making Decentralisation Work: a Handbook for Policy-Makers*. Paris: OCDE Publishing.
- OCDE [Organisation de coopération et développement économiques] et KIPF [Korean Institute of Public Finance] (2016): *Fiscal Federalism 2016: Making Decentralisation Work*. Paris: OECD Publishing.
- OFS [Office fédéral de la statistique] (2018): *Bilan de la population selon la répartition territoriale*: <https://www.bfs.admin.ch/bfs/fr/home/statistiques/population/efficatif-evolution/repartition-territoriale.html> (consulté en octobre 2019).
- OFS [Office fédéral de la statistique] (2018b): *Elections aux parlements cantonaux*: <https://www.bfs.admin.ch/bfs/fr/home/statistiques/politique/elections/parlements-cantonaux.assetdetail.1360138.html> (consulté en mai 2018).
- OFS [Office fédéral de la statistique] (2018c): *Typologie des communes 2012*: <https://www.bfs.admin.ch/bfs/fr/home/statistiques/themes-transversaux/analyses-spatiales/niveaux-geographiques/typologies-territoriales.html> (consulté en février 2018).
- OFS [Office fédéral de la statistique] (2019): *Répertoire officiel des communes de Suisse*, accessible à l’adresse suivante:

<https://www.bfs.admin.ch/bfs/fr/home/bases-statistiques/agvch.html> (consulté en juillet 2020).

- Page, E. (1982): "The Value of Local Autonomy", *Local Government Studies*, 8(4): 21-42.
- Page, E. (1991): *Localism and Centralism in Europe*. Oxford: Oxford University Press.
- Page, E. et Goldsmith, M. (1987): *Central and Local government Relations*. London: Sage.
- Peregrina, D. (2007): "La surveillance des communes", In: T. Tanquerel et P. Moor (Eds.), *Pratique du droit administratif. L'avenir juridique des communes*. Genève, Zurich, Bâle: Schulthess Médias Juridiques SA.
- Pierre, J (1990): "Assessing Local Autonomy", In: King, D. S. et Pierre, J. (Eds.), *Challenges to Local Government*. London: SAGE Publications, pp. 37-54.
- PNUD [Programme des Nations Unies pour le développement] (2015): *A Users' Guide to Measuring Local Governance*. http://www.undp.org/content/undp/en/home/librarypage/democratic-governance/local_governance/a-users-guide-to-measuring-local-governance-.html (consulté en octobre 2018).
- Pollitt, C. (2005): "Decentralization: a central concept in contemporary public management." In: Ferlie, E., Lynn Jr., L. E. et Pollitt, C. (Eds.), *The Oxford Handbook of Public Management*. Oxford: Oxford University Press, pp. 371-397.
- Pratchett, L (2004): "Local autonomy, local democracy and the 'new localism'", *Political Studies*, 52: 358-375.
- Prud'homme, R. (1994): "On the Dangers of Decentralization", *Policy Research Working Paper 1252*. Washington D. C.: The World Bank.
- Rodden, J. (2002): "The dilemma of fiscal federalism: grants and fiscal performance around the world", *American Journal of Political Science*, 46 (3): 670-687.

- Rokkan, S. et Urwin, D. W. (1983): *Economy, territory, identity: Politics of West European peripheries*. London: Sage Publications.
- Rühli, L. (2012): *Gemeindeautonomie zwischen Illusion und Realität. Kantonsmonitoring 4: Gemeindestrukturen und Gemeindestrukturen der Kantone*. Zürich: Avenir Suisse.
- Rühli, L. (2013): *Irrgarten Finanzausgleich. Kantonsmonitoring 5: Wege zu mehr Effizienz bei der interkommunalen Solidarität*. Zürich: Avenir Suisse.
- Schaffhauser, R. (1978): "Die direkte Demokratie in den komplexen Formen der Gemeindeorganisation", *St. Galler Beiträge zum öffentlichen Recht* (6). St. Gallen: Schweizerisches Institut für Verwaltungskurse.
- Scharpf, F. W. (1970): *Demokratiethorie zwischen Utopie und Anpassung*, Universitätsverlag, Konstanz.
- Scharpf, F. W., Reissert, B., et Schnabel, F. (1976). *Politikverflechtung: Theorie und Empirie des kooperativen Föderalismus in der Bundesrepublik*. Scriptor Verlag.
- Seiler, H., (2001): "Gemeinden im schweizerischen Staatsrecht." In: D. Thürer, J.-F. Aubert et J. Müller (Eds), *Verfassungsrecht der Schweiz / Droit constitutionnel suisse*. Zurich: Schulthess, pp. 491-506.
- Sellers J. et Lidström A. (2007): "Decentralization, Local Government, and the Welfare State", *Governance: An International Journal of Policy, Administration and Institutions*, 20(4): 609-632.
- Sharpe, L. J. (1970): "Theories and values of local government", *Political Studies*, 8(2): 153-174.
- Stegarescu, D. (2005): "Public Sector Decentralization: Measurement Concepts and Recent International Trends", *Fiscal Studies*, 26(3): 301-333.
- Steiner, P. et Ladner, A. (2013): "Commune", *Dictionnaire historique de la Suisse (DHS)*, version du 05.04.2013, traduit de l'allemand, <https://hls-dhs-dss.ch/fr/articles/010261/2013-04-05/>, consulté en juillet 2020.

- Steiner, R. (2002): *Interkommunale Zusammenarbeit und Gemeindezusammenschlüsse in der Schweiz*. Bern: Haupt.
- Steiner, R. et Kaiser, C. (2013): "Administration communale", In: Ladner, A., Chappelet, J.-L., Emery, Y., Knoepfel, P., Mader, L. Soguel, N. et Varone, F. (Eds.), *Manuel d'administration publique Suisse*. Lausanne: Presses polytechniques et universitaires romandes, pp. 345-366.
- Steiner, R., Ladner, A., Kaiser, C., Haus, A., Amsellem, A. et Keuffer, N. (2020). *Zustand und Entwicklung der Schweizer Gemeinden. Ergebnisse des nationalen Gemeindemonitorings 2017*. Glarus: Somedia Buchverlag.
- Stoker, G. (2010): "The comparative study of local governance: towards a global approach", *Symposium on Chinese Social Capacity Building in International and Comparative Perspective*, Zhejiang University, Hangzhou, China.
- Swianiewicz, P. (2014): "An Empirical Typology of Local Government Systems in Eastern Europe", *Local Government Studies*, 40 (2): 292-311.
- Tocqueville, A. de. (1992 [1835]): *De la démocratie en Amérique*. Paris: Gallimard.
- Treisman, D. (2002): "Defining and Measuring Decentralization: A Global Perspective." Unpublished paper, <http://www.academia.edu/download/31041025/defin.pdf> (consulté en octobre 2018).
- Treisman, D. (2007): *The Architecture of Government: Rethinking political decentralization*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Van de Walle S., Baker, K. et Skelcher, C. (2009): "Citizen support for increasing the responsibilities of local government in European Countries: A comparative analysis", Working paper, <https://www.researchgate.net/publication/228157459> (consulté en juillet 2020).

- Vetter, A. (2007): *Local Politics: a resource for democracy in Western Europe? Local autonomy, local integrative capacity, and citizens' attitudes towards politics*. Plymouth, UK.: Lexington Books.
- Wollmann, H. (2008): "Comparing local government reforms in England, Sweden, France and Germany", *Wüstenrot Stiftung*, <https://www.wuestenrot-stiftung.de/wp-content/uploads/2017/03/Comparing-Local-Government-Reforms-Introduction-summary.pdf> (consulté en juillet 2020).
- Wolman, H. (1990): "Decentralization: What It Is and Why We Should Care", In: R. J. Bennett (Ed.), *Decentralization, local governments, and markets: Towards a post-welfare agenda*. Oxford: Clarendon Press, pp. 29-42.
- Wolman, H. (2008): "Comparing local government systems across countries: conceptual and methodological challenges to building a field of comparative local government studies", In: *Environment and Planning C: Government and Policy*, 26: 87-103.
- Wolman, H. et Goldsmith, M. (1992): *Urban Politics and Policy*. Oxford: Basil Blackwell.
- Wolman, H., McManmon, R. Belland M. and Brunori, D. (2010): "Comparing Local Government Autonomy Across States", In: Bell, M. E., Brunori, D. and Yougman, J. (Eds.), *The Property Tax and Local Autonomy*, The Lincoln Institute, pp. 69-114.

ANNEXE

Tableau A1 : Liste des constitutions et des lois sur les communes des 26 cantons suisses

| Canton | Constitution cantonale et loi cantonale sur les communes |
|--------|--|
| ZH | Verfassung des Kantons Zürich vom 27. Februar 2005 (OS 101) Gemeindegesezt (GG) vom 6. Juni 1926 (OS 131.1) |
| BE | Verfassung des Kantons Bern vom 6. Juni 1993 (BSG 131.212) Gemeindegesezt (GG) vom 16 März 1988 (BSG 170.11) |
| LU | Verfassung des Kantons Luzern vom 17. Juni 2007 (SRL Nr. 1) Gemeindegesezt vom 4. Mai 2004 (SRL Nr. 150) |
| UR | Verfassung des Kantons Uri vom 28. Oktober 1984 (UR 131.214) |
| SZ | Verfassung des Kantons Schwyz vom 24. November 2010 (SRSZ 131.215) Gesetz über die Organisation der Gemeinden und Bezirke (Gemeindeorganisationsgesetz, GOG) vom 25. Oktober 2017 (SRSZ 152.100) |
| OW | Verfassung des Kantons Obwalden vom 19. Mai 1968 (GD 131.216.1) |
| NW | Verfassung des Kantons Nidwalden vom 10. Oktober 1965 (NG 131.216.2) Gesetz über Organisation und Verwaltung der Gemeinen (Gemeindegesezt, GemG) vom 28 April 1974 (NG 171.1) |
| GL | Verfassung des Kantons Glarus vom 1. Mai 1988 (GS 131.217) Gemeindegesezt vom 3. Mai 1992 (GS I A/1/1) |
| ZG | Verfassung des Kantons Zug vom 31. Januar 1894 (BGS 131.218) Gesetz über die Organisation und die Verwaltung der Gemeinden (Gemeindegesezt) vom 4. September 1980 (BGS 171.1) |
| FR | Constitution du canton de Fribourg du 16 mai 2004 (BDLF 131.219) Loi du 25 septembre 1980 sur les communes (BDLF 140.1) |
| SO | Verfassung des Kantons Solothurn vom 8. Juni 1986 (BGS 131.221) Gemeindegesezt (GG) vom 16. Februar 1992 (BGS 131.1) |
| BS | Verfassung des Kantons Basel-Stadt vom 23. März 2005 (SG 131.222.1) Gemeindegesezt vom 17. Oktober 1984 (SG 170.100) |
| BL | Verfassung des Kantons Basel-Landschaft vom 17. Mai 1984 (SGS 131.222.2) Gesetz über die Organisation und die Verwaltung der Gemeinden (Gemeindegesezt) vom 28. Mai 1970 (SGS 180) |
| SH | Verfassung des Kantons Schaffhausen vom 17. Juni 2002 (SHR 131.223) Gemeindegesezt vom 17. August 1998 (SHR 120.100) |

| | |
|--------|---|
| Canton | Constitution cantonale et loi cantonale sur les communes |
| AR | Verfassung des Kantons Appenzel Ausserrhoden vom 30 April 1995 (bGS 131.224.1) Gemeindegesezt vom 7. Juni 1998 (bGS 151.11) |
| AI | Verfassung für den Eidgenössischen Stand Appenzel I. Rh. Vom 24. Wintermonat 1872 (BSG 131.224.2) |
| SG | Verfassung des Kantons St. Gallen vom 10. Juni 2001 (sGS 131.225) Gemeindegesezt vom 21. April 2009 (sGS 151.2) |
| GR | Verfassung des Kantons Graubünden vom 18. Mai 2003/14. September 2003 (BR 131.226) Gemeindegesezt des Kantons Graubünden vom Volke angenommen am 28. April 1974 (BR 175.050) |
| AG | Verfassung des Kantons Aargau vom 25. Juni 1980 (SAR 131.227) Gesetz über die Einwohnergemeinden (Gemeindegesezt) vom 19. Dezember 1978 (SAR 171.100) |
| TG | Verfassung des Kantons Thurgau vom 16 März 1987 (RB 131.228) Gesetz über die Gemeinden (GemG) vom 5. Mai 1999 (RB 131.1) |
| TI | Costituzione della Repubblica e Cantone Ticino del 14 dicembre 1997 (RDL 131.229) Legge organica comunale del 10 marzo 1987 (RDL 2.1.1.2) |
| VD | Constitution du canton de Vaud du 14 avril 2004 (RSV 131.231) Loi sur les communes (LC) du 28 février 1956 (RSV 175.11) |
| VS | Constitution du canton du Valais du 8 mars 1907 (SGS 101.1) Loi sur les communes du 5 février 2004 (SGS 175.1) |
| NE | Constitution de la République et Canton de Neuchâtel (Cst. NE) du 24 septembre 2000 (RSN 101) Loi sur les communes (LCo) du 21 décembre 1964 (RSN 171.1) |
| GE | Constitution de la République et canton de Genève du 14 octobre 2012 (Cst-GE) (RSG A 2 00) Loi sur l'administration des communes (LAC) du 13 avril 1984 (RSG B 6 05) |
| JU | Constitution de la République et Canton du Jura du 20 mars 1977 (RSJU 101) Loi sur les communes du 9 novembre 1978 (RSJU 190.11) |

In der gleichen Reihe

Dans la même collection

| N° | Autoren, Titel und Datum – Auteurs, titres et date |
|------------|--|
| 300 | WEIL Sonia 25 Jahre New Public Management in der Schweiz – Zehn Gestalter erzählen, 2017 |
| 301 | SOGUEL Nils, MUNIER Evelyn Vergleich 2016 der Kantons- und Gemeindefinanzen Comparatif 2016 des finances cantonales et communales, 2017 |
| 302 | HIERHOLZ Ladislas Internats de protection des mineurs, Incidences relatives à l'absence de méthode standardisée concernant la délégation de l'action socioéducative, 2018 |
| 303 | SOGUEL Nils, MUNIER Evelyn Vergleich der Kantons- und Gemeindefinanzen – Methodik 2.0 Comparatif des finances cantonales et communales – Méthodologie 2.0, 2018 |
| 304 | SOGUEL Nils, MUNIER Evelyn Vergleich 2017 der Kantons- und Gemeindefinanzen Comparatif 2017 des finances cantonales et communales, 2018 |
| 305 | LADNER Andreas Der Schweizer Föderalismus im Wandel, Überlegungen und empirische Befunde zur territorialen Gliederung und der Organisation der staatlichen Aufgabenerbringung in der Schweiz, 2018 |
| 306 | CUGNY Fany Analyse de l'insertion socioprofessionnelle des jeunes adultes réfugiés en situation de vulnérabilité, à partir de la perception des acteurs, 2019 |
| 307 | MBAV YAV Germain Vers le « législateur évaluateur » ? Nécessité de surveiller l'exécution et les effets des lois en République démocratique du Congo, 2019 |
| 308 | SOGUEL Nils, MUNIER Evelyn Vergleich 2018 der Kantons- und Gemeindefinanzen Comparatif 2018 des finances cantonales et communales, 2019 |
| 309 | IMELLI Michela Lisa Prestations linguistiques de la Confédération. Faire ou faire faire? 2019 |
| 310 | ATHIAS Laure, THIEBAUD Jean-Christophe, WICHT Pascal Les organisations publiques dans la concurrence, Compte-rendu de la 6ème Journée de la Gouvernance des Entreprises Publiques, le 4 avril 2019, 2019 |
| 311 | ZAWODNIK Béatrice Gouvernance pour la Cité de la musique de Genève : analyse et propositions, 2020 |
| 312 | SOGUEL Nils, MUNIER Evelyn Vergleich 2019 der Kantons- und Gemeindefinanzen Comparatif 2019 des finances cantonales et communales, 2020 |
| 313 | IMSENG Hélène Pratique du sport et promotion de la santé au CHUV, étude exploratoire basée sur la perception des acteurs, 2020 |

L’IDHEAP en un coup d’œil

Champ

L’IDHEAP est, en Suisse, le seul centre d’enseignement, de recherche et d’expertise intégralement dédié au secteur public. Différentes disciplines des sciences humaines et sociales -adaptées aux spécificités du secteur public et parapublic- y sont représentées, garantissant ainsi une approche pluridisciplinaire. Mentionnons le droit, l’économie, le management et la science politique.

L’IDHEAP est un observateur indépendant et un fournisseur de conseils reconnu par les administrations, les responsables politiques et la Confédération. L’Institut est accrédité par la Confédération et au niveau international (*European Association for Public Administration Accreditation-EAPAA*). Fondé en 1981, il est intégré depuis 2014 dans la faculté de droit, de sciences criminelles et d’administration publique de l’Université de Lausanne.

Vision

À l’interface entre théorie et pratique de l’administration publique, l’IDHEAP est le pôle national d’excellence contribuant à l’analyse des mutations du secteur public et à une meilleure gouvernance de l’Etat de droit à tous ses niveaux, en pleine coopération avec ses partenaires universitaires suisses et étrangers.

Missions

1. Enseignement universitaire : former les élu·e·s et cadres actuels et futurs du secteur public

- Doctorat en administration publique
- *Master of Advanced Studies in Public Administration* (MPA)
- *Master of Arts in Public Management and Policy* (Master PMP)
- *Diploma of Advanced Studies* (DAS) en administration publique
- Certificat exécutif en management et action publique (CEMAP)
- *Certificate of Advanced Studies* en administration publique (CAS) dans différents domaines
- Séminaire pour spécialistes et cadres (SSC)

2. Recherche : ouvrir de nouveaux horizons pour l'administration publique

- Projets de recherche fondamentale ou appliquée
- Publications scientifiques
- Direction de thèses de doctorat en administration publique
- Conférences et colloques scientifiques

3. Expertise et conseil : apporter des solutions innovantes

- Mandats au profit du secteur public et parapublic
- Mandats en Suisse et à l'étranger

4. Services à la cité : participer aux discussions sur les enjeux de société

- Interventions dans les médias
- Articles et conférences de vulgarisation
- Renseignements ponctuels offerts aux administrations publiques

En Suisse, l'autonomie communale constitue l'un des piliers de la conception de l'Etat et fait l'objet d'une popularité importante. Toutefois, la signification du concept n'est pas univoque et ses diverses facettes sont abordées très différemment selon les conceptions. Dans une approche pluridisciplinaire, cette contribution définit 7 dimensions de l'autonomie communale et leur mesure. Après avoir mis en évidence les particularités de la Suisse en comparaison européenne, des classifications empiriques de l'autonomie communale suisse sont développées, montrant une grande diversité entre les cantons mais aussi entre les communes. Enfin, ces variations sont étudiées en distinguant 5 types de cantons et en testant des facteurs explicatifs d'ordre structurel, socio-culturel et politique.

Die Gemeindeautonomie ist ein zentraler Bestandteil der Schweizer Staatskonzeption und genießt viel Akzeptanz. Die Bedeutung des Begriffs ist jedoch nicht eindeutig und seine vielfältigen Facetten werden je nach Konzeption sehr unterschiedlich festgelegt. In einem multidisziplinären Ansatz werden 7 Dimensionen der Gemeindeautonomie und deren Messung definiert. Nachdem die Besonderheiten der Schweiz im europäischen Vergleich beleuchtet wurden, entwickelt der Beitrag empirische Klassifikationen der Schweizer Gemeindeautonomie, die eine grosse Vielfalt zwischen den Kantonen, aber auch zwischen den Gemeinden zeigt. Schliesslich werden diese Variationen untersucht, indem 5 Typen von Kantonen unterschieden und erklärende strukturelle, soziokulturelle und politische Faktoren getestet werden.