



UNIL | Université de Lausanne

IDHEAP

Institut de hautes études
en administration publique

Nicolas Keuffer

**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
Unité Politiques locales et évaluation des politiques publiques

**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**

Dr. Nicolas Keuffer

Working paper de l'IDHEAP 5/2019

Unité de Politiques locales et évaluation des politiques publiques

Le texte intégral est disponible en ligne sur le dépôt institutionnel de l'UNIL: <https://serval.unil.ch/>

Préambule

Cette contribution complète l'étude entreprise « dans une perspective communale » 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 » et soutenue le 17 avril 2019 à l'IDHEAP.

Une première version de cette étude comparative a été présentée en anglais à la Conférence annuelle du Groupe Européen pour l'Administration Publique (EGPA) tenue en septembre 2018 à l'Université de Lausanne. Grandement raccourcie et révisée, celle-ci a été publiée en ligne le 30 juin 2019 dans une revue internationale dédiée aux études sur le gouvernement local :

Keuffer, N. & Horber-Papazian, K. (2019). "The bottom-up approach: essential to an apprehension of local autonomy and local governance in the case of Switzerland", *Local Government Studies*, <https://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/03003930.2019.1635019>.

Basée notamment sur des entretiens réalisés dans des communes suisses avec des membres d'exécutifs et des chefs de service communaux, le but de cette présente contribution est de restituer les perceptions et points de vue des acteurs communaux dans leur activité politique quotidienne. Sa publication représente également l'occasion de remercier chaleureusement celles et ceux qui ont bien voulu répondre à nos questions. Ces échanges, d'une grande richesse, contribuent grandement à la compréhension de l'autonomie communale et des enjeux de gouvernance communale dans toute leur complexité et rappellent l'importance des analyses de terrain.

Titre

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

Résumé

L'autonomie locale a été toujours plus valorisée au cours de ces dernières décennies comme un outil de bonne gouvernance. En parallèle, elle fait davantage l'objet d'études comparatives internationales et nationales. Ces études, mobilisant des indicateurs à un niveau macro, ont montré que l'autonomie locale en Suisse était comparativement élevée, bien que variant fortement d'un canton à un autre, d'une dimension du concept à une autre et d'une politique publique à une autre. Certains auteurs critiquent cette approche « formelle ». Ainsi, dans une démarche tenant compte du cadre légal cantonal (formelle), mais également des politiques publiques (sectorielle) et des pratiques locales effectives (« *bottom-up* »), cette contribution analyse l'autonomie locale et ses implications en termes de gouvernance sur l'action publique à l'échelon local, de sorte à questionner les résultats macro obtenus. Sur le plan méthodologique, elle se base sur des entretiens semi-directifs menés dans 16 communes suisses, choisies selon les réponses de leurs élus à un questionnaire visant à déterminer leur perception de leur autonomie communale en matière de sport et de transports publics, deux politiques publiques au centre de cette analyse. Ses résultats permettent de souligner les différences entre autonomies formelle, perçue et effective et d'enrichir le débat sur les diverses approches méthodologiques pour les aborder.

Mots clés

Autonomie locale, Gouvernance locale, Sport, Transports publics, Commune, Suisse, Analyse comparative, Approche bottom-up

Title

Local autonomy and the choice for local governance arrangements in sport and public transport policies in Switzerland: a comparative field analysis

Abstract

Local autonomy has been increasingly valued in the past few decades as a tool of good governance. In parallel, it has been the subject of a greater number of international and national comparative studies. These studies, based on indicators at a macro level, show that local autonomy in Switzerland is comparatively high, although its degree varies substantially from one Swiss canton to another, from one constituent dimension of the concept to another, and from one public policy to another. Some scholars criticise this “formal” approach. Therefore, this paper follows an approach that takes into account the cantonal legal framework (formal) but also the public policies (sectoral) and actual local practices (bottom-up). It analyses local autonomy and its implications in terms of governance of the local public action, in order to question the macro results. Methodologically, it is based on interviews conducted in 16 Swiss municipalities chosen according to the responses of their councillors to a comprehensive survey aimed at determining their perception of autonomy in sport and public transport policies. These tasks, understudied, are at the centre of this analysis. This emphasises the differences between formal, perceived and effective autonomy and enriches the debate on the various methodological approaches thereof.

Keywords

Local autonomy, Local governance, Sport, Public transport, Municipalities, Switzerland, Comparative local government, Bottom-up approach

1. Introduction

Ressource essentielle des gouvernements locaux, l'autonomie locale a été toujours plus valorisée au cours des dernières décennies et recommandée comme un outil de bonne gouvernance par de nombreuses institutions internationales, telles que le Conseil de l'Europe, la Banque mondiale ou l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE). En parallèle, diverses disciplines, telles que le droit, la science administrative, l'économie et la science politique, ont suggéré des définitions du concept, ont discuté ses caractéristiques fondamentales, ou ont décrit les indicateurs permettant de le saisir comparativement, en fonction de leur prisme spécifique. Toutefois, en raison de la nature interdisciplinaire et multidimensionnelle de l'autonomie locale, ainsi que de l'extrême hétérogénéité des modèles territoriaux et des systèmes de gouvernement local, il n'existe pas de cadre théorique et de définition communément acceptés du concept, tout comme une opérationnalisation consensuelle de ses différentes composantes (Keuffer 2016).

Répondant à un des écueils mis en exergue par Bouckaert et Kuhlmann (2016) pour appréhender les principaux challenges des gouvernements locaux et de la gouvernance en Europe, à savoir « l'élaboration de bases de données, indicateurs, indices et statistiques globales et comparatives – donc les outils quantitatifs pour la recherche » (pp. 352-353, propre traduction), des indicateurs institutionnels ont été développés pour mesurer comparativement l'autonomie locale (Ladner et al. 2019 ; voir également Sellers et Lidström 2007, Wolman et al. 2010). Consistant à déterminer le degré de décentralisation d'un système politico-administratif à un niveau macro, à travers les constitutions et lois nationales, ces études correspondent à une approche *formelle* de l'autonomie locale selon la classification de Fleurke et Willemse (2004, pp. 524s.). Selon ces deux auteurs, cette approche formelle est réductrice à maints égards :

- l'autonomie locale y est un « potentiel » déduit de manière hypothétique par un jugement d'expert à travers des indicateurs « *top-down* », par ailleurs questionnables, au lieu d'être objectivée en focalisant la recherche sur les *pratiques locales effectives* ;
- l'autonomie locale y est considérée normativement comme un mécanisme par lequel les effets positifs de la décentralisation se produisent, sans que les *véritables effets* de la décentralisation – qui dépendent des politiques publiques concernées – ne soient pris en compte ;
- l'autonomie locale y est le concept permettant de mettre en lumière les pratiques politico-administratives locales, alors que ces dernières ont tant évolué lors de ces dernières décennies, vers davantage de fragmentation institutionnelle, d'intégration d'acteurs non-

gouvernementaux, et de relations informelles et de réseau, qu'elles doivent être analysées à travers le concept de *gouvernance locale* (Fleurke et Willemse 2004).

Ainsi, de sorte à questionner les résultats macro obtenus et à enrichir le débat sur les diverses approches méthodologiques pour aborder ce concept clé, cette contribution a pour but l'analyse de la relation complexe entre l'autonomie locale et la gouvernance de l'action publique à l'échelon local dans une démarche tenant compte du cadre légal mais également de la pratique sur le terrain. Elle entend ainsi répondre à deux questions principales de recherche : **1) Comment les différentes dimensions de l'autonomie locale influencent-elles le choix des dispositifs de gouvernance locale dans les politiques du sport et des transports publics ? 2) Comment le dispositif de gouvernance locale mis en place pour fournir un service impacte-t-il les dimensions de l'autonomie locale ?**

Pour ce faire, le terrain d'étude investigué est la Suisse, pour différentes raisons. Premièrement, les gouvernements locaux suisses jouissent globalement d'une grande autonomie en comparaison européenne, mais une analyse approfondie révèle un tableau plus complexe et intéressant. En effet, Ladner et al. (2019) montrent qu'en raison de la petite taille de la majorité des gouvernements locaux et du système fédéraliste qui y prévaut l'autonomie locale est très différenciée selon les cantons, les politiques publiques considérées, et les dimensions du concept prises en considération. Elle s'avère comparativement élevée pour les dimensions juridique, financière, organisationnelle et politique, mais basse pour les dimensions fonctionnelles (discrétion politique, champ d'exécution et non-ingérence) liées à la fourniture des services publics. Deuxièmement, le fédéralisme coopératif suisse est profondément marqué par une composante participative très vive à travers la démocratie directe, une longue tradition de partenariats de la sphère publique avec la privée et des mécanismes de coopération multiniveaux. Troisièmement, une grande diversité existe non seulement au niveau intercantonal, mais également au niveau infracantonal (Horber-Papazian 2006). En effet, outre la diversité existant en matière d'autonomie, celle-ci relevant du droit cantonal qui les régit, les gouvernements locaux suisses se caractérisent par leur diversité démographique, socio-économique, financière, ou encore des problèmes à résoudre et des besoins à satisfaire. Ce dernier point mène au dernier argument : depuis la seconde moitié des années 1990, les espaces et modes d'intervention des gouvernements locaux suisses sont remis en cause. Il s'avère en effet que les gouvernements locaux ont été confrontés à un certain nombre de défis, tels que la complexité et la variété croissante des tâches à délivrer alors que leur capacité d'action diminuait (Ladner et al. 2000), une pression citoyenne accrue pour une action publique efficace (Geser 1997), une croissance et une mobilité renforcée de la population, ou un décalage de plus en plus important entre « territoire institutionnel » et « territoire fonctionnel » (Leresche et al. 1995). Ces enjeux ont engendré une amplification des réformes – tant de la répartition des tâches, des structures territoriales et du système managérial de l'administration

locale que du système politique local, s'inscrivant ainsi dans une tendance générale au changement des gouvernements locaux européens (Kersting & Vetter 2003) – et l'émergence de nouveaux modes de gouvernance locale (Horber-Papazian & Jacot-Descombes 2013).

Afin de répondre aux questionnements soulevés dans cette introduction, cette contribution s'articule en quatre volets. Dans un premier volet, la partie dédiée à la théorie discutera de la gouvernance et de son application au contexte local suisse, permettant de formuler une hypothèse générale. Ensuite, la partie méthodologique dressera un bref aperçu du contexte suisse et mettra l'accent sur le dessin de recherche mixte mis en place dans cette contribution de sorte à prendre en compte les spécificités de l'espace local suisse de l'action publique. Enfin, les résultats permettront de saisir les différentes dynamiques et dispositifs de gouvernance en place dans les communes sélectionnées, puis seront discutés et mis en perspective dans la partie conclusive.

2. Considérations théoriques et états de situation

2.1 La théorie de la gouvernance et le passage du gouvernement local à la gouvernance locale

Afin de pouvoir observer les développements actuels et d'éviter le « *fallacy of the wrong level* », Fleurke et Willemse (2004, p. 529) mettent en garde les auteurs appréhendant l'autonomie locale quant au fait que l'analyse institutionnelle du gouvernement doit être remplacée par celle de la gouvernance. Issue de la science politique, la gouvernance est axée sur le système de gouvernement dans son ensemble, c'est-à-dire le gouvernement, les agences publiques, les organisations à but non-lucratif et les entreprises privées, mais également la société civile, les mouvements citoyens, et toute entité qui participe à la prise de décision et à la fourniture de services publics. Elle consiste ainsi en l'une des familles de théorie principales et des plus mobilisées du management et de l'administration publics (Pollitt 2016). Elle met notamment en avant le fait que les acteurs agissent de manière interdépendante au sein de réseaux et partenariats et les enjeux de coordination qui en découlent. Dans une société devenue plus fragmentée, pluraliste et complexe, la gouvernance est une théorie qui s'est largement imposée dans les diverses sciences sociales, tant comme une catégorie d'action que comme une catégorie d'analyse, bien que la distinction entre ces deux approches ne soit pas toujours claire (Pierre & Peters 2000, Leresche 2001). En tant que catégorie d'action, la notion de gouvernance est très souvent marquée par le slogan de « bonne gouvernance », utilisé par de nombreuses organisations internationales, et revêt alors un caractère normatif puisqu'elle décrit les critères que devrait atteindre un Etat moderne. En tant que grille analytique des transformations de l'action publique, en revanche, la notion de gouvernance permet d'établir un diagnostic des réformes et évolutions en cours en matière de gouvernance territoriale mais également d'expliquer les causes et

les effets de la marginalisation du « gouvernement » par la « gouvernance » sur l'élaboration et la mise en œuvre des politiques publiques (Rhodes 1996).

Cette contribution s'inscrit dans cette deuxième approche, appliquée au contexte local. Elle se focalise plus particulièrement sur le dispositif de gouvernance en place au plus près des citoyens, proximité le mettant en position préférentielle pour répondre le plus précisément et efficacement possible aux demandes et besoins formulés quotidiennement par ces derniers (Oates 1972). Elle mobilise ainsi le concept de *gouvernance locale* qui, de manière presque analogique, met en exergue le fait que le pouvoir d'élaborer et de mettre en œuvre des politiques n'est plus exclusivement détenu par les gouvernements locaux, mais que ces responsabilités sont désormais partagées par un réseau complexe de parties prenantes, ce qui permet de mieux mettre l'accent sur les formes de coordination de l'action publique (Le Galès 1995). Afin de saisir l'ensemble des enjeux relatifs au pilotage de l'action publique à l'échelon local, les conceptualisations de la gouvernance locale bénéficient des apports complémentaires d'autres courants théoriques, tels que la gouvernance multi-niveaux ou la gouvernance métropolitaine. La gouvernance multi-niveaux permet de considérer l'enchevêtrement des compétences et des relations dans une dimension verticale (relations intergouvernementales) et horizontale (relations entre l'état et la société/marché), ainsi que le degré de multifonctionnalité des organismes et de chevauchement des découpages géographiques, autant d'éléments qui ont une incidence sur l'autonomie locale (Van Kersbergen & Van Waarden 2004).¹

Kübler et Heinelt (2005) considèrent que la gouvernance locale est aussi étroitement liée à l'émergence, dans le débat scientifique sur la gouvernance métropolitaine, de la vague du nouveau régionalisme (« *new regionalism* »). Celle-ci est considérée comme un nouveau compromis intellectuel entre la tradition de la réforme métropolitaine (« *metropolitan-reform tradition* »), qui soutient que la consolidation institutionnelle est nécessaire pour réaliser l'équité, et l'école du choix public (« *public-choice school* »), qui affirme que la concurrence entre des autorités autonomes fragmentées mène à une prestation efficace et efficiente des services. Selon les auteurs, le nouveau régionalisme a surtout mis l'accent sur les arguments économiques concernant la fourniture d'un service public à l'échelle de la région, avant d'aborder les questions liées à la qualité démocratique. Dans ce domaine, les formes coopératives de gouvernance présentent des risques pour l'autonomie gouvernementale et la démocratie représentative, car le rôle des collectivités locales traditionnelles – par l'intermédiaire des conseillers élus qui représentent le peuple – est marginalisé (Papadopoulos 2003). Comme la plupart

¹ Voir à ce titre la distinction d'Hooghe et Marks (2003, p. 236) entre un premier type de gouvernance multi-niveaux caractérisé par des relations entre des gouvernements d'intérêt général (« *general-purpose jurisdictions* ») et un deuxième type qui s'étend à toute la nébuleuse des organismes auxquelles une tâche spécifique est assignée (« *task-specific jurisdictions* »).

d'entre elles ne participent pas à la prise de décision métropolitaine, on attend des autorités locales qu'elles assurent le fonctionnement démocratique de la gouvernance en élargissant leur leadership par la méta-gouvernance (Sørensen 2006). En ce qui concerne les facteurs déterminant l'émergence de nouveaux modèles de gouvernance, le débat sur la gouvernance métropolitaine souligne que la structure institutionnelle peut être considérée comme un processus initial de filtrage (qui peut être modifié par des structures incitatives), ce qui limite les possibilités des acteurs. Ces derniers font finalement leur choix en fonction de « la dynamique du lieu » (Heinelt & Kübler 2005, p. 199).

Afin de constater si et dans quelle mesure des pays européens représentant des systèmes locaux de gouvernement variés ont connu le déplacement du gouvernement local vers la gouvernance locale, certains spécialistes de la question ont dressé la liste des cinq tendances principales ayant cours à l'aune du troisième millénaire – à savoir l'urbanisation, la globalisation, l'eupéanisation, l'augmentation des demandes substantielles et l'accroissement des demandes en termes de participation – afin d'analyser comment les gouvernements locaux ont réagi respectivement. Leur constat est sans appel : « *In many respects the shift from local government to local governance is very much an international phenomenon. If contemporary local political arenas are contrasted with the prevalent model of local government in the Western world of the early 1980s, three major changes are to be observed: a widespread adoption of NPM and public-private partnerships; involvement of organized local associations, interest groups and private actors in policy partnerships; and introduction of new forms of citizen involvement* » (Denters & Rose 2005, p. 261).

Sur le plan des réformes territoriales de gouvernance, Swianiewicz et Teles (2018) ont montré qu'un grand nombre de pays européens connaissent actuellement une intensification de la collaboration intercommunale, dans des tâches très diversifiées, car elle permettrait aux gouvernements locaux, selon eux, de garder leur autonomie et en même temps d'obtenir les mêmes économies d'échelle que les fusions de communes. S'il semble donc clair que les dispositifs de gouvernance ont supplanté les modes plus traditionnels et hiérarchiques du gouvernement local dans la plupart des pays européens, certains auteurs perçoivent depuis les années 2010 un mouvement « *Post-NPM* » à la faveur d'une « remunicipalisation » et du développement de coordinations horizontales ayant le gouvernement local comme point d'ancrage (Wollmann & Marcou 2010, Christensen 2012).

2.2 La gouvernance locale en Suisse : cohabitation entre gouvernement local et gouvernance locale dans une architecture multiniveaux

En Suisse, les gouvernements locaux sont les communes, dont il existe différents types. En effet, l'ensemble des 26 cantons, mis à part Neuchâtel, Genève et Vaud, ont des communes vouées à des

tâches spécifiques (« *task-specific jurisdictions* »).² Dans cette contribution, il est cependant question des communes politiques, chargées de toutes les activités (« *general-purpose jurisdictions* ») sur leur territoire, et présentes dans tous les cantons. Au nombre de 2212 au premier janvier 2019 (OFS 2019), les communes politiques (ci-après les « communes ») constituent un pilier important du système politique et de la culture en Suisse (Linder 1999). Ainsi, elles semblent être restées le dispositif institutionnel de référence pour le pilotage des politiques publiques à l'échelon local, en procédant à la gouvernance, en fonction des tâches, de leur autonomie et des constellations d'acteurs en présence. En Suisse, dans une perspective comparée, « la gouvernance apparaît en effet comme un mode ou un style gouvernemental parmi d'autres. Aujourd'hui, en fonction des problèmes, des situations ou des politiques, l'action publique se décline selon des logiques gouvernementales classiques (hiérarchiques) ou des logiques 'gouvernancielles' (coopératives), voire s'efforce de les combiner » (Leresche 2001a, p. 22). Comme les théories de la gouvernance locale soulignent que la capacité des acteurs à exploiter les conditions locales dépend fortement de la structure institutionnelle et, qu'à ce titre, les communes sont restées le point d'ancrage en Suisse, il est nécessaire d'identifier l'autonomie des communes suisses.

Selon Pratchett (2004), l'autonomie locale peut être examinée à travers trois perspectives théoriques. Premièrement, les approches politiques classiques considèrent l'autonomie locale comme une notion relative verticale, essentiellement une question de « liberté par rapport aux autorités supérieures » (Pratchett 2004, p. 363, propre traduction) correspondant au degré de décentralisation d'un système politico-administratif formalisé dans le cadre légal. En Suisse, « l'autonomie des communes est garantie en conformité avec le droit cantonal » selon l'article 50 de la Constitution fédérale.³ En conséquence, chaque canton définit les types de communes qu'il reconnaît, leur organisation, leurs compétences, leurs ressources, et influence fortement leur autonomie. Appliquée au contexte suisse, l'opérationnalisation de l'autonomie communale⁴, peut être effectuée à travers sept dimensions constitutives (Keuffer 2018) :

1. la *discretion politique* saisit les compétences décisionnelles effectives des communes dans un canton pour la fourniture de politiques publiques clés, les communes suisses ayant d'une part des compétences générales résiduelles – c'est-à-dire la compétence de légiférer dans les domaines où les instances supérieures n'ont pas légiféré – et étant d'autre part appelées à

² Les missions des communes spécifiques, dont le territoire et la population ne coïncident pas toujours avec ceux des communes politiques, peuvent relever par exemple des affaires de la bourgeoisie, de l'église ou de l'école, en fonction des cantons.

³ Constitution fédérale de la Confédération suisse du 18 avril 1999 (Etat le 23 septembre 2018), RS 101.

⁴ Selon le Conseil fédéral (2003), il est plus usuel d'utiliser le terme d'« autonomie communale » que celui d'« autonomie locale » dans le contexte suisse.

assumer des compétences déléguées par le canton ou la Confédération dans la mise en œuvre de lois fédérales et cantonales ;

2. le *champ d'exécution* des communes concerne en revanche l'étendue de l'intervention dans la mise en œuvre de ces mêmes politiques, sans distinction entre communes politiquement et administrativement décentralisées, et est mesurée à travers la proportion des dépenses communales en tenant compte des transferts financiers intergouvernementaux ;
3. l'*autonomie financière* correspond d'une part aux ressources financières disponibles pour la commune (décentralisation des revenus) et d'autre part à la proportion des revenus fiscaux sur leurs revenus totaux, les communes suisses pouvant toutes lever leurs impôts dans le cadre fixé par le canton dans lequel elles se situent ;
4. l'*autonomie organisationnelle* mesure l'étendue de la liberté dont bénéficient les communes suisses pour désigner leurs autorités, leur personnel administratif et leur système politico-administratif, à travers l'organisation du législatif et de l'exécutif et la proportion du personnel communal ;
5. l'*autonomie juridique* saisit les disparités des législations cantonales en matière de statut formel conféré, de la garantie plus ou moins explicite de l'existence des communes et de la possibilité pour le canton d'imposer une modification de leurs frontières ;
6. la *non-ingérence* apprécie dans quelle mesure le contrôle du canton se limite à la légalité ou s'étend à l'opportunité des décisions, et dans quelle proportion les transferts financiers accordés par le canton peuvent être utilisés sans condition par les communes ;
7. l'*accès* correspond à l'importance plus ou moins grande de canaux d'influence que les communes peuvent mobiliser pour influencer les décisions cantonales.

Toutefois, l'autonomie communale ne consiste pas uniquement en des règles juridiques définissant la marge de manœuvre des communes et le contrôle de leurs actes, mais également en leurs capacités effectives à fournir des services et à influencer les décisions politiques locales à travers des canaux formels et informels (Horber-Papazian 2004). En ce sens, on peut supposer que les autorités locales disposant d'un degré élevé d'autonomie et de ressources dans l'exécution des tâches sont plus enclines à les façonner, à les diriger et à les fournir par elles-mêmes.

La deuxième conceptualisation théorique considère l'autonomie locale non pas comme une fin en soi, mais comme la « liberté de » (Pratchett 2004, p. 365, propre traduction) mettre en œuvre des politiques publiques qui répondent aux besoins des citoyens et ainsi de contribuer à améliorer leur bonheur (Wolman & Goldsmith 1990). Dans ce cadre, certains chercheurs ont souligné l'importance d'ajouter la dimension sectorielle à l'analyse institutionnelle du système de gouvernement local et de l'autonomie (par exemple, Wollmann 2008). Dans cette contribution, les politiques du sport et des

transports publics ont été choisies pour deux raisons théoriques principales. Premièrement, plusieurs typologies mettent en avant leurs différents profils, à savoir que le sport est une prestation sociale identitaire et les transports publics une politique économique ayant des incidences sur l'espace (Marcou 2010, Braun 2001). Deuxièmement, elles sont peu étudiées dans une perspective comparative focalisée sur la gouvernance locale (Wollmann & Marcou 2010) bien qu'elles soient en Suisse les produits de structures politico-administratives très différentes et qu'elles développent des fonctions spécifiques en fonction des lieux (Horber-Papazian & Terribilini 2000). La Loi sur l'encouragement du sport (LESp)⁵ prescrit la collaboration des trois niveaux institutionnels (Confédération, cantons et communes) ainsi que l'encouragement de l'initiative privée, alors que les compétences décisionnelles en matière de financement et de mise à disposition des transports publics régionaux ont été transférées de la Confédération aux cantons, les communes ayant un rôle stratégique à jouer qu'au niveau du trafic urbain (Sager 2013).⁶

La troisième perspective théorique de l'autonomie locale – qui va au-delà d'une approche « *top-down* » ne prenant pas suffisamment en compte la construction ascendante du fédéralisme suisse, l'activité politique communale et son inscription dans le contexte local – analyse l'autonomie communale (une fois que le cadre cantonal dans lequel elle s'inscrit a été défini) comme un phénomène « *bottom-up* » dans lequel les gouvernements locaux ont plus ou moins « la capacité de définir et d'exprimer l'identité locale par l'activité politique » (Pratchett 2004, p. 366, propre traduction). Cette approche « *bottom-up* » se concentre sur les activités que la communauté locale déploie pour contrôler la construction sociale du lieu et définir ses propres différences, ce qui sous-entend la participation des citoyens à la politique locale. L'autonomie locale doit être comprise ici à travers le prisme des relations de pouvoir et être considérée plutôt comme une construction relationnelle complexe que comme une chose statique accordée ou possédée par un gouvernement local (DeFilippis 1999).

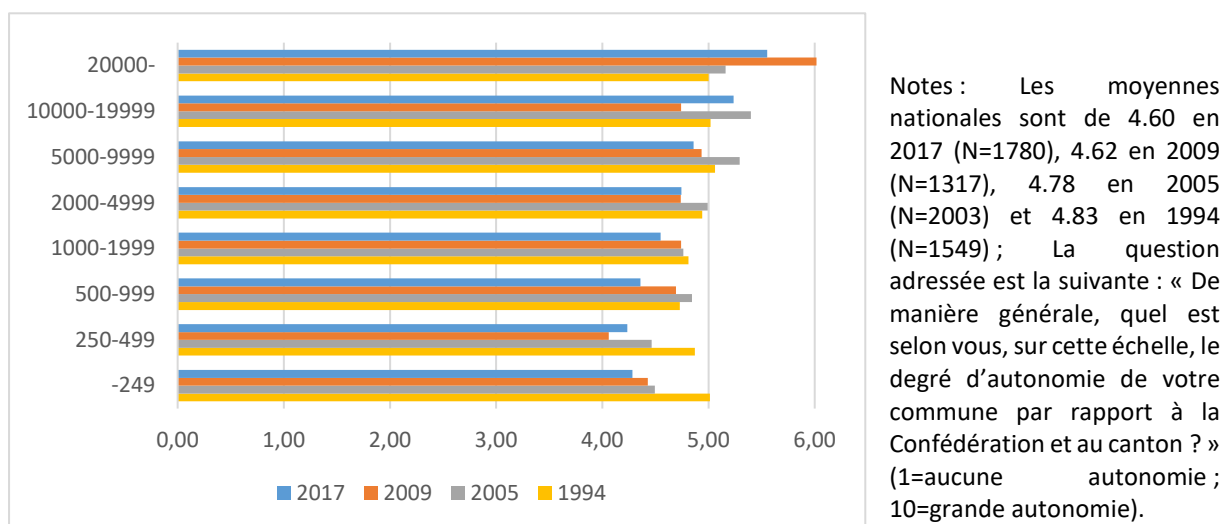
En conséquence, la concrétisation des potentialités latentes de l'autonomie locale conférée formellement, de manière différenciée selon les tâches, peut être appréhendée à travers sa réception subjective et ainsi incarner l'expression de la perception des citoyens, des élus ou des hauts fonctionnaires (Denters et al. 2016). A ce titre, les secrétaires communaux de l'ensemble des communes suisses perçoivent globalement une diminution linéaire de l'autonomie communale ces 23 dernières années, principalement dans les petites communes (voir Figure 1). De surcroît, les secrétaires communaux perçoivent que les limites de performance de la commune sont atteintes dans

⁵ Loi fédérale sur l'encouragement du sport et de l'activité physique du 17 juin 2011, état le 1^{er} janvier 2018, RS. 415.

⁶ Voir notamment la Loi fédérale sur les chemins de fer (LCdF, RS 742.101) et ses ordonnances.

tous les domaines à l'exception des tâches liées à la culture (selon au moins 12% d'entre eux). Les tâches liées aux transports publics sont celles où l'intervention des communes suisses atteignent ou dépassent en moyenne le plus la limite de performance, alors que celles liées au sport se situent dans la moyenne des tâches gérables (voir Tableau A1 en annexe).

Figure 1: Evolution de l'autonomie perçue par les secrétaires communaux en fonction de la taille des communes (population répartie en 8 catégories) selon les 4 dernières enquêtes nationales



Ces résultats, qui posent clairement la question des limites de l'intervention communale, sont corroborés par la restriction de l'autonomie financière des communes pour financer des tâches nouvelles et leurs investissements. En effet, la proportion des charges et celle des revenus communaux se portent toutes deux à 23% par rapport à celles des cantons et de la Confédération en 2015, alors qu'elles s'élevaient respectivement à 28% et 29% en 1990 (AFF 2018). Cette diminution, constante par ailleurs, peut s'expliquer notamment par les systèmes de péréquation financière canton-communes, signifiant une dépendance des communes envers d'autres collectivités publiques pour financer leurs tâches résiduelles, et par l'augmentation de la réglementation et des compétences cantonales et fédérales dans de nombreux domaines qui concernent des problématiques locales, notamment après les réformes de répartition des tâches canton-communes (Horber-Papazian & Soguel 1996). Face aux difficultés rencontrées par les communes pour gérer la complexité de l'action publique avec les ressources plus restreintes qui leur sont imparties et les attentes toujours plus vives pour que celle-ci soit efficiente et de qualité, nombreuses sont les communes à se tourner vers des modes d'accomplissement apparentés à la gouvernance.

La gouvernance locale en Suisse a été marquée, dans la dimension *verticale* de la répartition des compétences entre les niveaux de gouvernement, par des réformes de répartition des tâches et des charges lancées par 23 cantons suisses depuis la deuxième moitié des années 1990. Certaines sont

souhaitées principalement par les cantons et traduites par de nouvelles répartitions des tâches entre canton et communes qui se soldent le plus souvent par un transfert de compétences décisionnelles des communes vers les cantons et un report de charges sur les communes. D'autres sont le reflet de la volonté politique locale et se traduisent par l'apparition de nouveaux dispositifs de gouvernance (Jacot-Descombes 2013). Davantage de structures à plusieurs niveaux – tels que des agglomérations ou des régions – sont déjà apparues grâce à des interactions intergouvernementales volontaires et sont susceptibles de se développer dans un avenir proche, bénéficiant d'incitations définies par les cantons et la Confédération (Kübler et al. 2005).⁷

Dans sa dimension *horizontale*, la gouvernance locale en Suisse consiste pour une commune à s'appuyer sur le tissu local – société civile, marché, autres communes – pour délivrer les prestations publiques, et est caractérisée par une multitude de formes et d'enjeux, dont seule à notre sens une approche pluridisciplinaire permet de saisir pleinement les implications. Dans une perspective légaliste, ce sont davantage les instruments juridiques institutionnalisant par la loi les divers types de collaboration associative, contractuelle ou coopérative qui sont au centre de l'analyse. Dans le cadre du droit public suisse, la forme contractuelle la plus simple est celle constituée par la convention, équivalent à une délégation de compétences horizontale entre communes ou autres prestataires qui s'entendent dans le cadre d'un projet donné (Manfrini & Wisard 2001). Lorsque l'engagement s'inscrit dans la durée, la forme collaborative prévue par les législations est la corporation de droit public, dont le but peut être unique ou multiple. Dans les deux cas de figure, la structure supracommunale est dotée de son propre budget, dont les fonds sont alloués par les communes et les décisions prises par ses organes sont exécutoires.

Les décalages entre le cercle des décideurs, celui des financeurs et celui des bénéficiaires des prestations collectives offertes par ces structures, en référence au principe d'équivalence fiscale (Olson 1969), est décrit principalement à travers des concepts économiques. Les théories du fédéralisme financier établissent la taille des collectivités décentralisées permettant d'atteindre de manière optimale l'efficacité productive et allocative ainsi que l'équité (King 1996). En Suisse, ces conditions respectives aux grands objectifs de l'économie sont essentiellement envisagées pour choisir la meilleure option entre un projet de collaboration ou de fusion de communes (Soguel 2001).

La science politique, enfin, part du constat d'une interpénétration accrue entre Etat, société, marché et organisations spécialisées pour soulever des problèmes de gouvernabilité. A travers notamment la

⁷ La politique fédérale des agglomérations est un instrument par lequel la Confédération peut soutenir tout projet de politique urbaine dans les aires métropolitaines suisses financièrement. De par la plateforme collaborative qu'elle constitue entre la Confédération, les cantons, les villes et les communes, la Conférence tripartite sur les agglomérations (CTA) est souvent citée comme un exemple de gouvernance multi-niveaux (Ladner 2011).

notion de gouvernance moderne, elle met en évidence la multiplicité d'acteurs spécifiques à chaque arène politique et leurs relations de pouvoir, de coordination et d'interdépendance, et tente d'expliquer les blocages, défis et processus de concertation qui peuvent en résulter (Kooiman 1993).

En ce qui concerne les conséquences de la gouvernance locale sur l'autorité des communes suisses et de leurs élus, elles ont été décrites à plusieurs reprises comme problématiques (Steiner 2003). Kübler et Schwab (2007) montrent que le caractère inclusif des élus communaux varie selon le type de dispositif institutionnel local :

1. dans les « gouvernements locaux » (« *local government schemes* »), les exécutifs communaux sont associés à l'élaboration des politiques et aux décisions ;
2. dans les « dispositifs gouvernementaux à plusieurs niveaux » (« *multi-tiered government arrangements* »), les décisions politiques élaborées au niveau supracommunal doivent très souvent être approuvées par les institutions représentatives traditionnelles avant de pouvoir entrer en vigueur ;
3. dans les « systèmes de gouvernance dont les fonctions sont liées » (« *linked functions governance schemes* »), il existe généralement un espace intergouvernemental autonome qui décide des options politiques et du financement dont les membres ne sont pas directement responsables devant les conseils communaux ;
4. dans les « modes complexes de gouvernance des réseaux » (« *complex network governance modes* »), les exécutifs communaux sont soit impliqués dans l'approbation des choix politiques, soit totalement exclus du processus décisionnel, ce qui pose des problèmes de responsabilité démocratique.

En postulant la coexistence actuelle des structures gouvernementales traditionnelles avec des logiques de gouvernance locale, nous faisons l'hypothèse générale que, premièrement, les communes suisses moins perçues comme autonomes, au sein d'un cadre cantonal formel pourtant homogène, auront davantage tendance à développer des modalités de gouvernance qu'un mode opérationnel intégré (interne), et que ces modes de gouvernance varient selon les dimensions d'autonomie effective et les politiques publiques concernées. Deuxièmement, la mise en place de dispositifs de gouvernance peut, à son tour, avoir un impact négatif sur l'autonomie perçue des exécutifs communaux.

En ce qui concerne les facteurs identifiés par les théories de la gouvernance locale comme ayant une influence sur la relation entre l'autonomie locale et les dispositifs institutionnels locaux, il est important de ne pas négliger d'autres facteurs contextuels soulignés par la gouvernance métropolitaine ou le néo-institutionnalisme (Hall & Taylor 1996) – taille et type des cantons et communes – et d'en tenir compte dans les choix méthodologiques opérés.

3. Méthode

Pour appréhender la relation complexe entre les différentes dimensions de l'autonomie communale et les dispositifs de gouvernance locale dans les politiques du sport et des transports publics, cette contribution mobilise un dessin de recherche correspondant à un modèle séquentiel de méthodes mixtes. Il s'agit en effet de trianguler l'information, en se basant sur une analyse de données quantitatives pour choisir les cas intéressants à approfondir par le biais de méthodes qualitatives (Creswell 2006). Les cas d'études sont les communes suisses, communautés dont l'autonomie est prescrite par la législation cantonale, ce qui nécessite, dans une logique comparative, de mesurer dans un premier temps le degré d'autonomie dont jouissent les communes dans les cantons respectifs. Pour ce faire, nous nous appuyons sur la méthodologie développée pour la construction d'un indice cantonal global d'autonomie communale (« CIMA » : Keuffer 2019, p. 18), afin de choisir les cantons les plus similaires possibles en matière d'autonomie communale conférée ainsi que pour le maximum de variables extérieures (« *Most Similar Systems Design With Different Outcome* » : Anckar 2008, p. 390). L'opérationnalisation de l'autonomie locale à travers ses sept dimensions constitutives, mentionnées *supra*, ainsi que l'indice cantonal global d'autonomie communale, construit en les pondérant, nous ont incité à choisir les cantons de Fribourg (FR) et de Vaud (VD). Outre leurs scores relativement comparables en matière d'autonomie communale – le score du canton de Fribourg sur l'indice suisse d'autonomie communale est de 48 et celui du canton de Vaud de 43 sur 100 (voir le Tableau A2 en annexe) –, ces deux cantons limitrophes sont en effet tous deux plutôt ruraux et fragmentés par un grand nombre de petites communes. Ils sont également tous deux majoritairement francophones, dotés d'un système politico-administratif plutôt centralisé – attribut hérité pour partie de la République helvétique (1798-1803) instaurée par Napoléon Bonaparte –, et caractérisés par un équilibre politique des parlements cantonaux relativement analogue.

Si les questionnements soulevés dans cet article ne supposent pas de variance au niveau du cadre cantonal, ils nécessitent la mise en place d'un dessin de recherche au niveau communal qui soit le plus différent possible au niveau du phénomène à expliquer et du facteur d'influence à tester. Le fait de choisir les cas comparables extrêmes en la matière permet *in fine* de faire ressortir les spécificités des pratiques politiques communes : « *In this context, "comparable" means: similar in a large number of important characteristics (variables) which one wants to treat as constants, but dissimilar as far as those variables are concerned which one wants to relate to each other. If such comparable cases can be found, they offer particularly good opportunities for the application of the comparative method because they allow the establishment of relationships among a few variables while many other variables are controlled* » (Lijphart 1971, p. 687).

S'agissant d'une part du phénomène à expliquer – les pratiques locales pour l'accomplissement d'une tâche – les politiques publiques du sport et des transports publics ont été choisies empiriquement parce qu'elles correspondent à des politiques où la perception de l'autonomie des membres des exécutifs des communes suisses, tout comme des communes fribourgeoises et vaudoises, est en moyenne respectivement parmi les plus élevées pour le sport et parmi les plus basses pour les transports publics (voir Tableau 1).⁸ Les données nécessaires à ces constats proviennent d'un questionnaire national ayant été adressé à tous les membres des organes exécutifs des communes suisses en 2017 (ZHAW & IDHEAP 2018 : taux de réponse de 60.52%).

Concernant d'autre part le facteur d'influence – supposément l'autonomie communale, inscrite dans le cadre cantonal décrit plus haut et dépendant des caractéristiques locales –, nous nous basons sur la perception des membres des exécutifs, recueillie dans le cadre du questionnaire national (ZHAW & IDHEAP 2018) et agrégée (moyenne) au niveau des communes, qui représentent les cas d'étude. Le choix des 16 communes dans les cantons de Fribourg (FR1 à FR8) et de Vaud (VD1 à VD8) a été réalisé – tout en contrôlant les effets possibles de la taille et du type de commune – en fonction de l'autonomie perçue dans les domaines du sport et des transports publics respectivement, de sorte à sélectionner les cas extrêmes (voir Tableau A3 en annexe).⁹

L'analyse s'est ensuite déroulée en quatre phases. Dans un premier temps, elle a consisté en une analyse des textes de loi fédéraux et cantonaux afin de déterminer les compétences décisionnelles des communes au sein des cantons retenus dans les politiques du sport et des transports publics. Dans un second temps, nous sommes basés sur les résultats quantitatifs d'un questionnaire adressé en 2017 aux secrétaires communaux de l'ensemble des communes suisses (ZHAW & IDHEAP 2017 : taux de réponse de 82.8%), afin d'avoir un aperçu général des pratiques de gouvernance. Dans un troisième temps, des entretiens semi-directifs d'environ une heure ont été conduits au printemps 2018 avec les membres des exécutifs en charge de la politique choisie.¹⁰ Durant les entretiens, nous leur avons demandé si la commune est l'acteur étatique responsable de la prestation et, dans l'affirmative, si le service est fourni par la commune seule (à l'interne) ou, si plusieurs acteurs locaux sont impliqués, quel dispositif de gouvernance est en place – par exemple un gouvernement à plusieurs niveaux

⁸ La politique de la santé a été exclue parce qu'elle recouvre des prestations très hétéroclites.

⁹ Cette dénomination des communes étudiées vise à garantir leur anonymat et, par extension, l'anonymat des personnes interrogées.

¹⁰ Responsable de la mise en œuvre des politiques publiques, nous considérons que l'exécutif est l' élu communal le mieux placé pour répondre aux questions relatives à l'autonomie et aux modalités de gouvernance et aux échelles de décision. Alors que dans les petites communes, les membres de l'exécutif sont généralement en charge de la réalisation opérationnelle, ils sont dans les plus grandes plutôt chargés de la définition des lignes stratégiques, plus emprunte à des logiques politiques, et sont très souvent à la tête d'une administration spécialisée, raison pour laquelle des entretiens ont également été menés avec les chefs de service.

(agglomération ou région), des systèmes de gouvernance dont les fonctions sont liées (collaboration intercommunale, coopération avec des agences privées ou avec la société civile) ou des réseaux complexes (sociétés anonyme ou réseaux de coopération volontaire). Nous leur avons également posé des questions sur les dimensions clés de l'autonomie communale et sur leur importance respective dans les mécanismes de gouvernance, en retraçant avec eux l'évolution de la prestation des services locaux (voir Tableau A4 en annexe). Enfin, dans un quatrième temps, nous avons examiné des données additionnelles sur les capacités communales pour vérifier les liens potentiels entre l'autonomie effective et le choix du dispositif de gouvernance.

Tableau 1 : Perception des membres des exécutifs communaux du degré d'autonomie dans différents domaines en Suisse (CH) et dans les cantons de Fribourg (FR) et de Vaud (VD)

	Moyenne CH	N CH	Moyenne FR	N FR	Moyenne VD	N VD
Sport	6.57 (1.67)	2117	6.20 (1.60)	128	5.42 (1.84)	293
Culture	6.57 (1.73)	2118	6.02 (1.72)	129	5.35 (1.89)	294
Questions relatives à la jeunesse	5.62 (1.65)	2117	5.05 (1.57)	129	4.43 (1.62)	292
Octroi de permis de construire	5.57 (1.64)	2123	4.35 (1.35)	129	5.47 (1.66)	295
Assistance aux personnes âgées	5.49 (1.71)	2120	4.90 (1.60)	129	4.33 (1.66)	294
Crèches	5.45 (1.97)	2116	5.14 (1.61)	129	4.05 (1.84)	294
Construction de logements	5.30 (1.66)	2119	4.47 (1.55)	129	4.42 (1.77)	293
Police/Sécurité	4.67 (1.67)	2121	4.09 (1.47)	129	4.24 (1.75)	294
Aménagement du territoire et plans de zones	4.60 (1.58)	2124	4.03 (1.48)	130	3.36 (1.30)	295
Ecole primaire	4.53 (1.78)	2120	4.03 (1.53)	129	2.93 (1.42)	295
Assistance sociale	3.95 (1.66)	2121	3.79 (1.40)	129	2.95 (1.40)	294
Transports publics	3.65 (1.49)	2121	3.05 (1.34)	129	3.19 (1.50)	293
Santé	3.50 (1.43)	2122	3.27 (1.31)	129	2.56 (1.19)	294
Total	5.04 (1.66)	2120	4.49 (1.50)	129	4.06 (1.60)	294

Source : ZHAW & IDHEAP (2018), question 39 : « Quel est selon vous le degré d'autonomie de votre commune par rapport aux échelons politiques supérieurs dans les domaines suivants (sport, culture, questions relatives à la jeunesse, octroi de permis de construire, assistance aux personnes âgées, crèches, construction de logements, police/sécurité, aménagement du territoire et plans de zones, école primaire, assistance sociale, transports publics et santé) ? » (1= aucune autonomie, 10=grande autonomie) ; Ecart types entre parenthèses.

4. Résultats

Cette partie consacrée aux résultats se découpe en trois sections, en fonction du niveau d'analyse. Dans un premier temps, l'analyse quantitative du lien entre l'autonomie perçue et les modalités de gouvernance existant en matière de sport et de transports publics est réalisée au niveau de l'ensemble des communes suisses. Dans une seconde section, l'analyse des compétences décisionnelles des communes retenues dans les cantons de Fribourg et de Vaud consiste à une étude de la répartition des tâches et des charges formalisée dans les textes de loi cantonaux relatifs en particulier aux domaines du sport et des transports publics. Enfin, l'analyse est réalisée au niveau communal, de manière plus approfondie, sur la base d'entretiens qualitatifs conduits auprès des membres des exécutifs communaux en charge des politiques des transports publics et du sport.

4.1 Au niveau national : analyse du lien entre l'autonomie perçue et les modalités de gouvernance en place dans les domaines du sport et des transports publics

Sur l'ensemble des communes suisses, 85% d'entre elles exécutent seules les tâches dans le domaine du sport, en complète autonomie, alors que ce pourcentage tombe à 33% pour les transports publics (ZHAW & IDHEAP 2017). Notre hypothèse selon laquelle les communes ayant moins d'autonomie perçue ont davantage tendance à développer des modalités de gouvernance est confirmée quantitativement au niveau de toutes les communes suisses, dans la mesure où la perception de l'autonomie des membres des exécutifs communaux en matière de sport et de transports publics est respectivement corrélée significativement avec le fait de délivrer ces tâches à l'interne de la commune.¹¹ D'autre part, il est possible de déduire à partir de ces premières informations quantitatives que la mise en place de mécanismes de gouvernance peut, à son tour, avoir un impact sur la perception de l'autonomie communale et de l'influence politique des acteurs communaux. Une étude plus spécifiquement centrée sur l'influence politique des élus communaux en général, et au sein des dispositifs coopératifs en particulier, va dans le même sens, confirmant empiriquement que les élus perçoivent leur rôle comme une simple caisse d'enregistrement des décisions formulées au niveau supracommunal (Plüss 2015).

L'autonomie communale étant en Suisse une institution de droit fédéral dont le contenu matériel est défini par le droit cantonal, il est nécessaire dans une approche sectorielle d'effectuer un examen juridique approfondi des législations cantonales dans les domaines sélectionnés.

¹¹ Sport : Pearson's $r = 0.158$, $p < 0.01$ et Transports publics : Pearson's $r = 0.047$, $p < 0.1$, ZHAW & IDHEAP (2017), question 12, $N=1489$ et 1216 , 1=à l'interne ; 0=gouvernance (en collaboration intercommunale ou avec des prestataires privés).

4.2 Au niveau cantonal : analyse du poids de la répartition des tâches et des charges sur les compétences décisionnelles en matière de sport des transports publics

En vertu du fédéralisme coopératif suisse et de la structuration ascendante de son architecture institutionnelle, l'allocation des compétences entre les trois niveaux politiques respecte le principe de subsidiarité, selon lequel l'exercice des responsabilités publiques doit incomber de préférence aux autorités les plus proches des personnes concernées. Cela suppose qu'en plus des tâches « déléguées » par le canton ou la Confédération, les communes sont en charge de tâches « propres » dans plusieurs domaines relevant du niveau local en vertu de leurs compétences générales résiduelles, ce qui détermine grandement leur autonomie (Grodecki 2007).

Dans le canton de Fribourg, la répartition des tâches entre Etat et communes se base explicitement sur le principe de subsidiarité, mais également, de manière implicite, sur une distinction duale entre compétences dévolues par la loi et compétences que la commune décide d'assumer et dont la délégation à des tiers est permise sous conditions.¹² Dans le domaine des transports publics, la loi fribourgeoise mentionne uniquement les communes pour ce qui concerne leur consultation dans l'élaboration du plan cantonal des transports, leur compétence dans l'élaboration du plan directeur des circulations en conformité avec le plan cantonal, leur contribution financière pour les investissements et l'exploitation, ainsi que leur possibilité de créer une communauté régionale (voir Tableau 2).¹³ Prenant la forme d'une association régionale de communes, l'agglomération est définie dans le canton de Fribourg¹⁴ comme une corporation de droit public qui revêt à la fois une dimension horizontale (collaboration entre communes à l'interne) et verticale (collaboration avec le canton et la Confédération à l'externe) et n'est pas dotée d'une véritable autonomie fiscale. Le domaine du sport est formellement plus décentralisé, dans le sens où la loi fribourgeoise stipule explicitement, sur le modèle de la loi fédérale, la subsidiarité de l'intervention de l'Etat et des communes.¹⁵

La loi sur les communes du canton de Vaud différencie explicitement les compétences communales déléguées d'une liste d'attributions communales propres, dans laquelle les transports publics et le sport ne sont pas mentionnés.¹⁶ Les réglementations en la matière sont relativement similaires à celles

¹² Constitution du canton de Fribourg du 16 mai 2004 (Etat le 8 juin 2010), RSF 131.219 (art. 52-54) et Loi sur les communes (LCo) du canton de Fribourg du 25 septembre 1980 (Etat au 01.01.2018), RSF 140.1 (art. 5, al. 1).

¹³ Loi cantonale fribourgeoise du 20 septembre 1994 sur les transports (Etat le 01.01.2016), RSF 780.1 (art. 2, al. 1, let. b, 10, al. 1, art. 15 et 16, art. 17s. et art. 30). Alors que pour l'aide aux investissements, seules les communautés régionales (associations de communes) sont mentionnées (art. 37), il est stipulé que les communes participent pour 40% aux indemnités d'exploitation octroyées par le canton au titre de trafic régional, la part communale étant répartie selon des critères de taille, de capacité financière et d'offre de transports (art. 41a).

¹⁴ Loi cantonale fribourgeoise sur les agglomérations (LAgg) du 19.09.1995 (Etat au 01.01.2017), RSF 140.2.

¹⁵ Loi cantonale fribourgeoise du 16 sur le sport (LSport) (Etat le 01.07.2015), RSF 460.1 (art. 2).

¹⁶ Loi cantonale vaudoise sur les communes (LC) du 28 février 1956 (Etat au 01.02.2018), RSV 175.11 (art. 2 et 3).

du canton de Fribourg ; l'organisation du transport public régional est déléguée à l'autorité cantonale (train et bus), qui doit tenir compte des plans directeurs communaux d'aménagement du territoire. La loi cantonale classe principalement les différentes lignes de transport des voyageurs entre lignes de trafic urbain et régional. Respectivement à ces deux types de lignes, la loi fixe la répartition du financement des communes en matière de subvention, d'investissement et d'exploitation.¹⁷ S'agissant du sport, la loi vaudoise fixe le principe de coordination du canton avec la Confédération et les communes pour l'ensemble des activités y relatives, mais l'intervention fédérale et cantonale étant restreinte, les communes disposent globalement de très larges compétences (voir Tableau 2).¹⁸

Les lois fribourgeoises et vaudoises dans le domaine des transports publics prescrivent la nécessité de coordonner les décisions en la matière avec les objectifs de l'aménagement du territoire, ce qui implique une imbrication des instruments de coordination. Par exemple, le plan directeur des circulations, qui a des incidences spatiales, est de fait intégré dans le cadre du plan d'affectation communal. Ce plan d'aménagement du territoire local règle en détail le mode d'utilisation du sol et délimite les zones en faisant coïncider à l'échelon communal les dispositions préalablement définies dans le plan directeur cantonal. Il est donc l'outil charnière grâce auquel les autorités communales tendent au dialogue – autant avec les gouvernements supérieurs qu'avec leur population – et dessinent leur avenir aussi bien spatial que politique, social ou économique de manière transversale à toutes les politiques (le sport est donc également concerné). La dernière révision de loi fédérale sur l'aménagement du territoire¹⁹ entraîne un report des compétences décisionnelles vers la Confédération et les cantons. Par ailleurs, les différents trains de réforme de répartition des tâches et des charges canton-communes se sont traduits dans la majorité des cas par un transfert des compétences décisionnelles vers les cantons et des charges financières vers les communes (Jacot-Descombes 2013). Cette tendance explique en grande partie pourquoi l'autonomie communale régresse globalement selon la perception des élus ces dernières décennies.

¹⁷ Loi cantonale vaudoise sur la mobilité et les transports publics (MLTP) du 11 décembre 1990 (Etat au 01.12.2013), RSV 740.21 (art. 6 et 7). Les communes vaudoises participent à la subvention aux entreprises de transport public (art. 6) ainsi qu'à raison de 30% à l'investissement et à l'exploitation des lignes de trafic régional – les lignes de trafic urbain en site propre et les lignes touristiques reconnues d'intérêt régional étant assimilées comme telles (art. 7) – en tenant compte de la population communale et du coefficient de la desserte (art. 14 et 15) et à 50% au minimum de la subvention d'investissement et d'exploitation des lignes de trafic urbain situées sur le territoire d'une ou plusieurs communes (art. 17 et 18).

¹⁸ Loi cantonale vaudoise sur l'éducation physique et le sport (LEPS) du 18 décembre 2012 (Etat au 01.08.2013), RSV 415.01.

¹⁹ Loi fédérale sur l'aménagement du territoire (LAT) du 22 juin 1979 (Etat le 1er janvier 2018), RS 700 (art. 8a et 15). Voir également l'interview du Directeur de l'Association des Communes Suisses dans la *Neue Zürcher Zeitung* (13.08.18) : <https://www.nzz.ch/schweiz/wir-brauchen-das-gemeindereferendum-als-druckmittel-ld.1408275>.

D'un point de vue sectoriel, la différence des compétences décisionnelles communales entre les politiques du sport et des transports publics se retrouve également dans le degré de décentralisation des charges financières infranationales consolidées.²⁰ En effet, le ratio des dépenses communales effectives par rapport aux dépenses des cantons et des communes s'élève en 2015 à 85% (FR) et 83% (VD) dans le domaine du sport et à 44% (FR) et 53% (VD) dans le domaine des transports publics – les moyennes pour les 26 cantons se montant à 76% et 33% (AFF 2018a). Cette mesure traditionnelle de la décentralisation fiscale montre que les communes des deux cantons romands dépensent proportionnellement davantage que la moyenne nationale. Il est en outre intéressant de noter que leur limite de performance dans les tâches liées au sport et aux transports publics est en moyenne davantage atteinte ou dépassée qu'au niveau national (Tableau A1 en annexe).

4.3 Au niveau communal : analyse de la relation entre les dimensions de l'autonomie communale et la gouvernance des transports publics et du sport

Les communes fribourgeoises, dans le domaine des transports publics, sont toutes compétentes en matière d'infrastructures locales et consultées pour les horaires des bus ou des trains. Les aspects plus cruciaux en matière de trafic urbain sont décidés dans des instances régionales pour tous les cas d'études (voir Tableau 2), comme la forme de communauté régionale de transports prévue par la loi le suggère. Pour les communes rurales, l'instance de décision est la région et la perception de l'autonomie est principalement influencée par les capacités d'intervention politiques. Ces dernières s'avèrent en effet plus basses à FR1, pour laquelle il existe une conférence régionale regroupant l'ensemble des communes de deux districts²¹, qu'à FR2 où le dispositif de gouvernance est l'association des communes à but multiples du district où se situe la commune, association qui prévoit la possibilité d'une pondération du nombre de voix attribuées aux communes membres.²² Pour les communes urbaines, l'espace régional de gouvernance est l'agglomération, mais le constat de la prépondérance des leviers politiques communaux formels et informels s'applique également. Bien qu'instaurée par

²⁰ Afin de considérer le montant de dépenses effectif, les transferts inter-gouvernementaux 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 (Rühli 2012, Arnold 2017).

²¹ Constituant un niveau administratif intermédiaire entre le canton et les communes, les sept districts fribourgeois sont dirigés par les préfets, représentants du pouvoir exécutif cantonal élus par les citoyens, dont les attributions consistent notamment à favoriser la collaboration régionale et intercommunale, la coordination administrative et la surveillance de l'administration selon la loi cantonale fribourgeoise sur les préfets du 20.11.1975 (Etat au 01.01.2018), RSF 122.3.1. Cette loi est actuellement en révision afin notamment de conférer aux préfets plus d'autonomie pour choisir leurs collaborateurs et de donner à la Conférence des préfets une assise légale.

²² Dans le cas des associations de communes à buts multiples dans le canton de Fribourg (LCo, art. 109s.), la législation prévoit la possibilité d'une pondération du nombre de voix attribuées aux communes membres, pour tenir compte « du chiffre de la population et de l'importance que l'entreprise revêt pour chacune des communes » (LCo, art. 115, al. 2).

dix communes, l'agglomération consiste en une communauté régionale qui se substitue à celles-ci pour la politique des transports publics urbains et interurbains, tâches dévolues par les statuts, dont elle a fixé les principes de développement dans un plan directeur sur la base d'un concept de transport public régional. Dans cette perspective, la perception de l'autonomie est plus faible à FR3 qu'à FR4 car la première se plaint d'une moins bonne prise en compte de ses revendications dans les décisions stratégiques de l'agglomération et d'une moins bonne desserte en découlant²³, alors que pour la deuxième, l'espace créé permet de mieux faire correspondre les cercles des utilisateurs, des bénéficiaires et des financeurs grâce notamment à une directive de subventionnement permettant à l'agglomération de lier les communes en finançant des projets sur leur territoire.²⁴ Ceci illustre qu'un même dispositif de gouvernance locale en place peut être perçu différemment en termes d'autonomie communale (voir Tableau 2).

Les communes VD1 et VD2 ne jouissent de presque aucune compétence dans le domaine des transports publics. C'est la qualité de la desserte qui a influencé la perception de l'autonomie en tant que moyen pour satisfaire les besoins des citoyens. Cette intention souligne la place particulière des communes en cela qu'elles sont simultanément redevables aux niveaux supérieurs de gouvernement et à la communauté locale (Lidström & Baldersheim 2016). Des tâches sont assumées dans les communes de plus grande taille en matière de ligne urbaine, qu'il convient de distinguer avec les lignes régionales. VD3 est en charge d'une ligne de bus de transports urbains, imposée par le canton via la réglementation de l'aménagement du territoire pour desservir un nouveau quartier. Sa desserte, pour l'attribution de laquelle les autorités se sont référées à la loi cantonale sur les marchés publics, génère des effets de débordement géographique positifs car les résidents des communes limitrophes en bénéficient sans les payer. Cela conduit à une perte d'efficacité allocative car les « passagers clandestins » ne peuvent pas s'exprimer dans la commune prestataire et sont incités à bénéficier davantage des prestations. Disposant d'une capacité d'autofinancement²⁵ relativement basse, le membre de l'exécutif en charge veut faire en sorte que les communes alentours cofinancent la ligne urbaine : bien qu'en vertu du critère économique de l'indivisibilité de l'offre il soit plus adéquat de ne pas diviser la gestion et l'équipement de ce service, la contribution financière d'autres communes permettrait *in fine* de réduire le coût unitaire des prestations et de son organisation, amenant des

²³ « Plus il y a de couches [institutionnelles], moins on est autonome » (FR3).

²⁴ La directive de subventionnement permet à l'agglomération de financer à 50% des projets dans les communes (ces projets sont liants pour les communes, dont les citoyens ne peuvent s'opposer qu'à travers un référendum) et ce déficit démocratique est aussi un argument avancé par les promoteurs de la fusion, discutée actuellement, qui aurait pour conséquence la disparition de l'agglomération.

²⁵ La capacité d'autofinancement correspond à la marge financière dont une commune dispose pour financer ses investissements et consiste dans l'autofinancement (dépenses courantes soustraites aux recettes courantes) exprimé en pourcent du revenu courant de la commune.

économies d'échelle.²⁶ Ne disposant toutefois que de peu de leviers d'influence pour concrétiser ses initiatives politiques, sa perception de l'autonomie est relativement faible. VD4 s'inscrit également dans une dynamique régionale importante. Sur le plan du trafic urbain, le dispositif de gouvernance est une Société anonyme dont l'organe législatif regroupe les représentants des principales communes de la région et le poids dans les décisions entre les communes dépend de leur contribution financière, répartie selon la population et les prestations délivrées.²⁷ Sur le plan du transport régional, le pouvoir décisionnel de la commune est beaucoup plus faible dans la mesure où la gouvernance s'opère via trois dispositifs : d'une part, à travers une société anonyme intercantonale, pour des lignes touristiques reconnues d'intérêt régional, d'autre part à travers une société anonyme où les trois communes principales de la région ainsi que le canton, la Confédération et des privés sont représentés, et enfin, via la consultation de la commune par le prestataire fédéral pour les horaires des trains. Le cumul des prérogatives en matière de trafic urbain et régional explique donc que l'exécutif de VD4 soit intégré dans les réseaux de gouvernance multiniveaux et ait largement la perception la plus haute en matière d'autonomie dans les transports publics parmi les communes sélectionnées.

Dans le domaine du sport, où les communes disposent du droit de régler et de gérer une part importante des affaires publiques, et n'ont que peu de contacts avec le canton, c'est principalement la capacité effective de concrétiser ce droit, et plus particulièrement les capacités administratives et financières, qui explique la mise sur pied de dispositifs de gouvernance très variés d'une commune à une autre. Les communes agissent comme des holdings, dans le sens où elles délivrent principalement les services par elles-mêmes, mais s'appuient également sur des mécanismes hiérarchiques pour mobiliser d'autres organisations à cette fin (Bouckaert 2015), en fonction des ressources humaines et financières disponibles et du type de prestations. L'autonomie communale perçue dépend donc plus d'un calcul coût/prestation plutôt que de la modalité de gouvernance en place : aucune infrastructure sportive ou association locale n'existant sur le territoire de FR5, celle-ci est tributaire de l'offre des communes alentours avec qui elle collabore dans le cadre d'une entente intercommunale, en contrepartie d'une contribution financière. De taille plus grande, FR7 a des infrastructures pour des sports peu contraignants sur son territoire mais peine à financer leur entretien en raison de la grande proportion des charges liées dans son budget.²⁸ FR6 dispose d'une réserve financière importante et pourrait construire des infrastructures sportives pour répondre aux demandes citoyennes. Elle est

²⁶ Il est intéressant de préciser que les législations fribourgeoise et vaudoise autorisent la collaboration intercommunale avec des communes d'autres cantons (LCo, art. 132, al. 1 et LC, art. 128).

²⁷ Le canton couvre environ 17% des déficits et le reste est payé par les communes bénéficiaires des lignes en fonction d'une répartition kilométrique.

²⁸ Au sujet de l'autosuffisance communale, les implications de la réduction du taux d'imposition des personnes morales, suite à la « Loi sur la réforme de l'imposition des entreprises III » a souvent été mentionnée par les exécutifs comme la raison d'une perte substantielle de ressources propres.

toutefois limitée par la surface territoriale à bâtir, ce qui la pousse à payer selon une clé de répartition pour les installations d'une commune centre. FR8 est l'une de ces communes centres. Elle offre seule les prestations, en s'appuyant sur le tissu d'associations locales pour les manifestations sportives, sur des partenariats avec des instances publiques pour des infrastructures sportives plus contraignantes, ou sur des partenariats public-privé²⁹ pour les grosses infrastructures comme les patinoires.

FR8 se considère néanmoins moins autonome que VD8 car si toutes deux disposent d'un service administratif professionnalisé pour concrétiser un concept communal du sport, la première affirme manquer de personnel pour le mettre en place, ce que la dotation en personnel tend à confirmer. A ce titre, les logiques et intérêts internes à la commune ont une influence sur son fonctionnement politico-administratif (priorités politiques, dotations en personnel, collaboration interservices, etc.). Tout en s'inscrivant dans la législation cantonale, VD8 considère disposer d'un degré très élevé d'autonomie car celui-ci lui permet de mettre en œuvre une politique publique dont elle a elle-même décidé des objectifs et population cible. S'agissant des autres communes vaudoises, les modalités de gouvernance en place dans le domaine du sport répondent globalement aux mêmes critères que pour les communes fribourgeoises, à savoir que lorsque la commune a les fonds mais pas la taille critique pour fournir seule les prestations, elle les paie à une autre commune³⁰ ou à un autre prestataire issu du tissu local, et se considère autonome. S'agissant de la conception plus générale de l'autonomie, il est intéressant de comparer VD7 et VD6. À VD 7, l'autonomie communale consiste à décider entièrement du processus de mise en œuvre, sans qu'une autorité supérieure n'ingère dans ses décisions. S'appuyant essentiellement sur les sociétés locales issues de la société civile actives dans le sport, les autorités ont donc mis sur pied un système de quatre cercles permettant de définir les subsides communaux alloués aux sociétés locales en fonction de critères de proximité, de formation de la jeunesse et de participation à la vie locale. La population de VD6 est beaucoup plus petite, mais formée de riches contribuables. L'autonomie perçue est toutefois plus élevée parce qu'elle reflète plutôt un attachement et une identité locale ainsi que des préférences propres que l'on souhaite à tous prix conservés, malgré la volonté politique affichée de certaines communes alentours de fusionner.³¹

A l'exemple des communes vaudoises (VD5, 7 et 6) et fribourgeoises (FR5, 6 et 7), il est donc intéressant de souligner que les communes qui n'ont pas la taille critique et les capacités

²⁹ Partenariats basés sur un contrat de droit privé qui identifie le partenaire privé de manière volontaire aux objectifs d'intérêt général poursuivis par le secteur public.

³⁰ Il est intéressant de souligner à ce propos que les formes que la collaboration intercommunale peut revêtir sont encore plus variées que dans le canton de Fribourg : « a. contrat de droit administratif ; b. entente intercommunale ; c. association de communes ; d. fédération de communes ; e. agglomération ; f. personnes morales de droit privé » (LC, art. 107a).

³¹ Dans le cas d'espèce parce que la commune dispose de grandes capacités fiscales. Globalement, depuis 2010, 61.3% des communes vaudoises ont discuté un projet de fusion (ZHAW & IDHEAP 2017, Q. 14, N=225).

administratives suffisantes pour délivrer les prestations sportives à l'interne s'organisent en collaboration intercommunale. Selon tous les membres d'exécutifs interrogés, ce processus engendre une perte d'autonomie décisionnelle, déléguée au dispositif supracommunal, mais une augmentation de l'autonomie financière et administrative grâce aux économies d'échelle. L'autonomie perçue dépend alors d'un calcul coût/prestation prenant en compte la clé de répartition des finances du dispositif de collaboration intercommunale choisi pour délivrer la prestation, ainsi que les capacités pour la commune d'influencer les décisions qui sont prises en son sein. Dans cette perspective, les membres des exécutifs partie prenante d'un réseau de gouvernance locale et des arènes politiques et faisant preuve d'initiative politique sont plus à même d'orienter les décisions dans l'intérêt de leur commune. Ils compensent en effet *de facto* le transfert de compétence décisionnelle *de jure* et perçoivent un degré plus élevé d'autonomie.

Tableau 2 : Récapitulatif des résultats

Auto-nomie communale perçue	Compétences décisionnelles	Capacité d'auto-financement	Capacité administrative	Capacité d'intervention	Approches et paramètres de l'autonomie communale (AC) effective selon les exécutifs rencontrés	Dispositifs de gouvernance en place selon les exécutifs rencontrés
FR1 : 1 (TP)	Consultation pour le plan cantonal des transports et élaboration du plan directeur des circulations aux niveaux local et régional ;	20.6%	0.38%	-	L'AC consiste à pouvoir déterminer son destin, ce qui recoupe essentiellement les investissements , soit la part minimale qui reste après les charges liées et les charges de fonctionnement.	La desserte concerne uniquement le train, pour laquelle le prestataire fédéral consulte la commune pour les horaires. Pour un bus régional par exemple, l'échelle de décision est la région , pour laquelle il existe une Association regroupant l'ensemble des communes et pour laquelle le Bureau permanent de la Commission Transports est composé notamment de deux préfets (deux districts).
FR3 : 3 (TP)	contributions financières	5.8%	0.89%	-	L'AC consiste à faire preuve d'initiative et de courage politique pour mettre en place des choses par nous-mêmes	Les compétences de la commune ont été déléguées à l'agglomération via un vote populaire, dans le cadre de laquelle la commune n'a pas vraiment son mot à dire.
FR2 : 5.5 (TP)		4.0%	0.20%	0	Il a déjà été décidé démocratiquement de la fusion de la commune avec le noyau régional. L'AC consiste dans ce cadre à satisfaire les demandes des habitants .	Pour les décisions relatives à « des choses plus conséquentes que des petites choses » (la consultation des horaires de bus par le prestataire cantonal par exemple), cela se passe au sein d'une association des communes du district , présidée par le préfet et où les syndicats représentent les communes.

FR4 : 5.8 (TP)		15.2%	0.54%	+	L'AC consiste aux tâches que l'on peut exécuter de manière indépendante ; la complexité croissante des tâches en matière d'aménagement du territoire, liées à celles des transports publics, exige de les régler où la taille critique existe et a réduit l'autonomie.	Mise à part en matière d'infrastructures, les compétences de la commune ont été déléguées à l'agglomération via un vote populaire, dans le cadre de laquelle la commune a été plutôt entendue et profite d'une bonne desserte.
FR5 : 2 (S)		14.6%	0.21%	-	L'AC consiste à l'autonomie décisionnelle laissée par le canton mais celle-ci a tendance à diminuer avec la multiplication des règlements techniques.	Aucune infrastructure n'existe sur le territoire communal. Collaboration intercommunale dans le cadre d'un cercle scolaire regroupant trois communes.
FR7 : 3.5 (S)		12.3%	0.47%	0	Le budget communal est notamment affecté par les charges liées , ce qui limite les investissements autonomes en parallèle.	La commune entretient seule les infrastructures mises à disposition (étude de faisabilité lancée pour agrandir la salle de gymnastique), soutient les associations locales et est intégrée au projet de construction d'une piscine piloté par une association intercommunale régionale.
FR6 : 5.5 (S)	Compé- tences géné- rales rési- duelles	-2.3%	0.40%	0	La commune a une réserve financière importante et pourrait formellement en faire profiter ses contribuables, mais est limitée par la surface territoriale à bâtir.	La commune paie pour les infrastructures qu'une commune centre offre selon une clé de répartition.
FR8 : 7.8 (S)		4.3%	1.53%	+	La commune est dotée d'un service administratif pour concrétiser un concept communal du sport mais manque de personnel.	La commune offre seule les prestations, en s'appuyant sur le tissu d'associations locales, des partenariats avec des instances publiques ou des partenariats publics-privés.
VD1 : 1 (TP)	Elabora- tion du plan di- recteur commu- nal	12.3%	0.36%	-	L'AC peut aussi être restreinte par le législatif communal.	La desserte est mauvaise et concerne uniquement le bus, pour laquelle le prestataire cantonal consulte la commune pour les horaires. Pour une ligne de transport propre à la

VD3 : 3 (TP)	d'aménagement du territoire ; contributions financières	12.1%	1.02%	-	L'AC dépend de l'initiative pour agir en subsidiarité dont font preuve ses autorités, qui sont des miliciens.	commune, il faut assurer la totalité des frais. Pour la ligne régionale, la commune est consultée pour les horaires des bus et des trains et paie une facture annuelle. Pour la ligne urbaine, la commune en a la charge complète alors que celle-ci a été imposée pour desservir un nouveau quartier.
VD2 : 7 (TP)		18.0%	0.42%	-	L'AC dépend du budget dont on dispose.	La commune est en charge des arrêts et horaires qu'utilisent le prestataire cantonal et paie pour le trafic régional du prestataire fédéral et bénéficie d'une bonne desserte.
VD4 : 7.4 (TP)		2.6%	1.38%	+	L'AC implique un fin équilibre entre les relations avec communes de la région et celles avec le canton.	Société anonyme régionale pour le trafic urbain, Société anonyme intercantonale et Société anonyme multi-niveaux pour le régional , ainsi que consultation par le prestataire fédéral pour les horaires des trains.
VD5 : 1 (S)		-10.0%	0.71%	-	L'AC dépend essentiellement de l'aménagement du territoire communal.	Collaboration intercommunale pour profiter des infrastructures sises sur le territoire d'une commune alentour en contrepartie de financements sur la base d'une clé de répartition.
VD7 : 3.5 (S)	Compétences générales résiduelles	16.7%	0.86%	-	L'AC consiste à décider entièrement du processus de mise en œuvre, sans qu'une autorité supérieure ingère dans ses décisions.	La commune offre seule les prestations, en s'appuyant sur le tissu d'associations locales et des collaborations intercommunales.
VD6 : 7 (S)		17.8%	0.08%	0	L'AC consiste à un attachement local que l'on souhaite conserver.	La commune paie pour les infrastructures qu'une commune centre offre selon une clé de répartition.
VD8 : 9 (S)		9.5%	2.79%	+	L'AC consiste à pouvoir concrétiser une politique publique communale.	Seul avec un service administratif et des ressources humaines et financières.

Notes : les communes sont triées premièrement en fonction du canton d'appartenance (plus petit au plus grand), deuxièmement de la politique publique concernée (Transports publics=TP ou Sport=S) et troisièmement du score agrégé de l'autonomie communale perçue en la matière par les exécutifs communaux. Sources : *Autonomie communale perçue* (voir Tableau 1) ; *Compétences décisionnelles*: propre analyse juridique ; *Capacités d'autofinancement* : Statistique Fribourg (2015), Statistique Vaud (2015) ; *Capacités administratives* : EPT/population (OFS 2018b) ; *Capacités d'intervention* : perception d'un degré élevé (+), neutre (0), bas (-), selon les entretiens semi-directifs ; Approches et paramètres de l'autonomie communale (AC) effective : entretiens semi-directifs ; *Dispositifs de gouvernance en place* : entretiens semi-directifs.

5. Discussion et conclusion

Cette contribution ayant pour objet l'autonomie communale et ses différentes dimensions et le choix d'un dispositif de gouvernance pour fournir un service public en Suisse avait l'ambition de répondre à deux questions principales de recherche : 1) Comment les différentes dimensions de l'autonomie locale influencent-elles le choix des dispositifs de gouvernance locale dans les politiques du sport et des transports publics ? 2) Comment le dispositif de gouvernance locale mis en place pour fournir un service impacte-t-il les dimensions de l'autonomie locale ? En recourant à une démarche *formelle* (tenant compte du cadre légal cantonal), mais également *sectorielle* (en intégrant la dimension des politiques publiques) et « *bottom-up* » (en se focalisant sur les pratiques communales effectives), elle questionne d'une part les résultats obtenus par des études internationales recourant à des indicateurs *top-down* en les confrontant au terrain. D'autre part, elle met en évidence la relation complexe entre chaque dimension de l'autonomie communale et les dispositifs de gouvernance locale dans les politiques du sport et des transports publics.

Les études macro montrent que les communes suisses jouissent globalement d'une grande autonomie en comparaison européenne, bien que celle-ci soit plutôt basse pour les dimensions fonctionnelles liées à la fourniture des services publics (discrétion politique, champ d'exécution et non-ingérence) en raison du système fédéraliste. L'autonomie communale étant garantie par les législations cantonales, chaque canton définit les types de communes qu'il reconnaît, leurs tâches, leurs ressources et leur organisation, ce qui engendre une grande diversité. En parallèle aux tâches déléguées par le canton ou la Confédération que les communes doivent assumer, celles-ci disposent de compétences générales résiduelles, en vertu du principe de subsidiarité, dont elles peuvent bénéficier en fonction de leurs compétences financières et administratives. Depuis la seconde moitié des années 1990, les espaces et modes d'intervention des communes sont toutefois remis en cause : limites de performance face à la complexité croissante des tâches, transfert de compétences décisionnelles et financières vers les cantons, décalage accru entre espaces institutionnel et fonctionnel, nouveaux modes de gouvernance locale.

Les résultats présentés dans cette contribution confirment qu'en matière de fourniture d'un grand nombre de politiques publiques, comme les transports publics, les communes agissent principalement en tant qu'agent de mise en œuvre des lignes directrices du canton et sous sa surveillance. Cette tendance à la centralisation des compétences décisionnelles et à la réduction de la marge de manœuvre des communes à travers des contraintes réglementaires accrues et des reports de charges financières résultent des réformes de répartition des tâches canton-communes et du transfert des compétences vers la Confédération et les cantons en matière d'aménagement du territoire. Cette

politique relative au sol et à son occupation est non seulement charnière pour les autorités communales pour mener un dialogue avec les acteurs du tissu local, la population et les instances de rang supérieur, mais également transversale par nature à toutes les autres tâches publiques à incidence spatiale. La perte d'autonomie en matière d'aménagement du territoire et la perte de marge de manœuvre financière expliquent en grande partie pourquoi tant les secrétaires que les membres des exécutifs communaux perçoivent globalement une diminution de l'autonomie au fil des années.

Les résultats quantitatifs et qualitatifs montrent ensuite qu'en réaction aux pressions et à la diminution de l'autonomie, les communes suisses procèdent à la gouvernance, en tant que style gouvernemental. La première partie de l'hypothèse générale formulée selon laquelle les communes suisses ayant moins d'autonomie perçue, au sein d'un cadre cantonal formel pourtant homogène, ont davantage tendance à développer des modalités de gouvernance est donc confirmée. Un degré différencié d'autonomie communale conditionne la mise en œuvre effective des politiques publiques. En outre, les communes restent bien le dispositif institutionnel de référence pour le pilotage des politiques publiques à l'échelon local et ce sont elles qui décident du dispositif de gouvernance à mettre sur pied, en fonction de la politique en question chacune développant des espaces fonctionnels spécifiques. Pour une même politique, la diversité des modalités de gouvernance existantes à l'intérieur d'un canton est ainsi très grande.

L'un des apports de cette contribution consiste à aller plus loin en mettant en évidence quelles dimensions de l'autonomie ont une influence sur le choix du dispositif de gouvernance institutionnalisé et les incidences de la gouvernance sur la perception de l'autonomie des exécutifs communaux. Dans les domaines où les compétences communales sont élevées, comme celui du sport, ce sont les capacités administratives et financières disponibles effectivement qui vont principalement incliner les communes à délivrer les services par elles-mêmes ou à s'appuyer sur d'autres organisations à cette fin (société civile, autres communes, voire des prestataires privés). A cet égard, les membres des exécutifs communaux rencontrés ont convenu à l'unanimité que les communes sont très sensibles à la possibilité d'offrir des services à la population par l'entremise de leur propre structure et de leur personnel. Cependant, la collaboration intercommunale, existant sous des formes très variées, est très développée et s'opère de plus en plus à l'échelle régionale, car elle permet, notamment aux petites communes, d'offrir des prestations qu'elles ne pourraient pas offrir seules. Dans le domaine des transports publics, la faiblesse des compétences juridiques des communes a principalement conduit à un transfert vertical de la prise de décision, indépendamment de leurs capacités ou de l'autonomie perçue, qui est généralement faible.

Une autre contribution importante de cette étude consiste à la mise en évidence des implications que le choix de dispositifs de gouvernance locale a inversement sur la perception de l'autonomie des exécutifs communaux. A ce titre, les résultats qualitatifs confirment partiellement la deuxième partie de l'hypothèse générale. Pour la majorité des personnes interrogées, la participation à des structures supracommunales est synonyme de perte de compétences décisionnelles, donc de réduction d'autonomie. Certains élus, membres de réseaux politiques, partis et parlements cantonaux, et à l'aise dans des grémiums supralocaux, estiment cependant, conformément à la théorie (Horber-Papazian 2001), que de telles structures renforcent l'autonomie locale. Dans le domaine des transports publics, la capacité d'intervention politique est ainsi le facteur influençant le plus grandement l'autonomie perçue. 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. Elles concrétisent ainsi positivement les potentialités latentes de l'autonomie locale conférée formellement, comme c'est le cas pour de nombreuses politiques publiques en vertu des compétences générales résiduelles des communes. Cela invite à comprendre l'autonomie locale non pas de manière défensive ou relative, mais plutôt de manière relationnelle, active et tournée vers l'action locale.

Globalement, les résultats soulignent que le niveau communal se caractérise lui-aussi par une grande diversité en termes d'autonomie, en raison de l'opportunité pour les acteurs communaux de construire et de développer leur propre sentiment d'appartenance par des activités politiques et la possibilité pour les communes de profiter de l'autonomie formellement accordée pour fournir des services adaptés. En conséquence, cette contribution illustre en ce qui concerne les approches de l'autonomie locale que ses dimensions formelle (l'autonomie conférée par les législations des niveaux supérieurs de gouvernement), effective (l'autonomie non pas comme une fin en soi mais comme le reflet des capacités financières, administratives et d'intervention politique à délivrer des politiques publiques répondant aux besoins de citoyens) et perçue (l'autonomie permettant d'être proactif par l'activité politique et ainsi exprimer sa singularité) sont toutes importantes pour appréhender la pratique locale. Difficiles à analyser uniquement quantitativement, ces facettes et leur complémentarité imposent d'approfondir les résultats quantitatifs par des méthodes qualitatives, comme le suggèrent par exemple Bouckaert et Kuhlmann (2016) dans le cadre des études comparatives européennes sur le gouvernement local.

Cette contribution enrichit ainsi le débat sur les approches méthodologiques pour appréhender l'autonomie locale. En prenant le concept de gouvernance locale comme grille analytique, elle montre en effet que les indicateurs macros utilisés dans une approche « *top-down* » de l'autonomie locale

dressent certes un cadre général nécessaire à sa compréhension, mais qu'ils ne capturent pas toute la complexité de la réalité locale :

- sur le plan vertical, les multiples échelons décisionnels locaux fonctionnant simultanément (communal, intercommunal, régional, multi-niveaux) ne sont pas pris en compte ;
- sur le plan horizontal, la décentralisation vers le marché ou vers la société civile selon différents dispositifs n'est pas intégrée ;
- sur le plan sectoriel, la différenciation entre les différentes fonctions n'est pas opérée sur toutes les dimensions ;
- sur le plan effectif, les capacités d'intervention politique ne sont pas suffisamment prises en considération alors qu'elles concourent à un levier fondamental de l'autonomie ;
- sur le plan conceptuel, l'autonomie locale ne diverge pas uniquement d'un pays à un autre, ou d'une entité fédérée à une autre, mais également d'un gouvernement local à un autre, et n'est en aucun cas pas une notion fixe qui peut être définie, opérationnalisée et saisie une fois pour toutes.

Cette complexité justifie une approche « *bottom-up* » de l'autonomie locale.

Références

- AFF [Administration fédérale des finances] (2016), *Comptes de financement, par groupe, par nature et par fonction*, accessible à l'adresse suivante : www.efv.admin.ch/efv/en/home/themen/finanzstatistik/berichterstattung.html (consulté en juillet 2018).
- AFF [Administration fédérale des finances] (2018), « Tableaux réguliers », disponibles à l'adresse suivante : www.efv.admin.ch/efv/en/home/themen/finanzstatistik/berichterstattung.html (consulté en octobre 2019).
- AFF [Administration fédérale des finances] (2018a), *Compte de financement, par groupe, par nature et par fonction, pour le niveau disponible le plus détaillé*, correspondance, août 2018.
- Anckar, C. (2008), "On the applicability of the most similar systems design and the most different systems design in comparative research", *International Journal of Social Research Methodology*, Vol. 11, No. 5, pp. 389-401.
- 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*, Vol. 23 No. 2, pp. 116-143.
- Base de données des cantons et des villes suisses (2012), "Indicateur BADAC: Degré de Décentralisation", accessible à l'adresse suivante: <http://www.chstat.ch/fr/index.php> (consulté en juillet 2018).
- Bouckaert, G. & Kuhlmann, S. (2016), "Conclusion: tensions, challenges, and future 'flags' of local public sector reforms and comparative research", in Kuhlmann, S. & Bouckaert, G. (Eds), *Local Public Sector Reform in Times of Crisis. National Trajectories and International Comparisons*, Palgrave Macmillan, London, pp. 347-353.
- Bouckaert, G. (2015), "Governance: a typology and some challenges", In Massey, A. & Johnston, K. (Eds), *The International Handbook of Public Administration and Governance*, Cheltenham, Edward Elgar, pp. 35-55.
- Braun, D. (2000), *Public Policy and Federalism*, Aldershot.
- Buser, D. (2011), *Kantonales Staatsrecht. Eine Einführung für Studium und Praxis*, Helbing Lichtenhahn Verlag, Basel.
- Conseil fédéral (2003), *Message relative à la Charte européenne de l'autonomie locale du 19 décembre 2003 (03.079)*, Bern.
- Christensen, T. (2012), "Post-NPM and changing public governance", *Meiji Journal of Political Science and Economics*, Vol. 1, No 1, pp. 1-11.
- Creswell, J. W (2006), *Research Design: Qualitative, Quantitative, and Mixed Method Approaches*, Thousand Oaks, California, Sage Publications.
- DeFilippis; J. (1999), Alternatives to the 'new urban politics': Finding locality and autonomy in local economic development, *Political Geography*, Vol. 18, pp. 973-90.
- Denters B., Ladner A., Mouritzen P. E. & Rose L. E. (2016), "Reforming Local Governments in Times of Crisis: Values and Expectations of Good Local Governance in Comparative perspective", In Kuhlmann

- S. & Bouckaert G. (Eds), *Local Public Sector Reforms in Times of Crisis: National Trajectories and International Comparisons*, Palgrave MacMillan, London, pp. 333-345.
- Denters B., Rose L.E. (Eds) (2005), *Comparing Local Governance: Trends and Developments*, Basingstoke, Palgrave Macmillan.
- 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", *Cahier de l'IDHEAP*, Vol. 251, IDHEAP, Lausanne.
- Fleurke, F. & Willemse, R. (2004), "Approaches to decentralization and local autonomy: a critical appraisal", *Administrative Theory & Praxis*, Vol. 26 No. 4, pp. 523-544.
- Geser, H. (1997), *Zwischen Aufgabenzuwachs und Autonomieverlust: Neue Selbstbehauptungsstrategien der Gemeinden im Zeitalter vertikaler Politikverflechtung*, disponible à l'adresse suivante: www.socio.ch/gem/t_hgeser5.htm (consulté en juillet 2018).
- Grodecki, S. (2007), « Les compétences communales – comparaison intercantonale », In Tanquerel, T. & Bellanger, F. (Eds), *L'avenir juridique des communes. Pratique de droit administratif*, Schulthess Médias Juridiques SA, Genève, Zurich, Bâle, pp. 25-77.
- Hall, P.A. & Taylor, R.C.R. (1996), "Political science and the three new institutionalisms", *Political Studies*, Vol. 44, No. 5, pp. 936-957.
- Heinelt, H. and Kübler, D. (2005), "Conclusions." In Heinelt, H. and Kübler, D. (Eds.), *Metropolitan governance in the 21st century: Capacity, democracy and the dynamics of place*, New York: Routledge, pp. 188-201.
- Hooghe, L. & Marks, G. (2003), "Unraveling the central state, but how? Types of multilevel governance". *American Political Science Review*, Vol. 103, pp. 233-243.
- Horber-Papazian, K. & Jacot-Descombes, C. (2013), « Réformes territoriales et gouvernance », In Vodoz, L., Thévoz, L. & Faure, F. (Eds.), *Les horizons de la gouvernance territoriale*, Presses polytechniques et universitaires romandes, Lausanne.
- Horber-Papazian, K. & Soguel, N. C. (1996), « La répartition des tâches cantons-communes ou le rendez-vous manqué des réformes », *Swiss Political Science Review*, Vol. 2, No 2, pp. 1-23.
- Horber-Papazian, K. & Terribilini, S. (2000), « Redéfinition de l'espace d'action publique au niveau local : entre stabilité institutionnelle et nécessités fonctionnelles », In Knoepfel, P. & Linder, W., *Verwaltung, Regierung und Verfassung im Wandel*, Helbing & Lichtenmahn, pp. 99-110.
- Horber-Papazian, K. (2001), « L'avenir institutionnel de l'espace local : une subtile architecture », In Horber-Papazian, K. (Ed), *L'Espace local en mutation*, Presses polytechniques et universitaires romandes, Lausanne, pp. 153-159.
- Horber-Papazian, K. (2004), *L'intervention des communes dans les politiques publiques*, PhD Thesis, Lausanne, Suisse: École Polytechnique Fédérale de Lausanne.
- Horber-Papazian, K. (2006), "Les communes", in Klöti, U., Knoepfel, P., Kriesi, H., Linder, W., Papadopoulos, Y. & Sciarini, P. (Eds), *Manuel De La Politique Suisse*, NZZ Verlag, Zürich, pp. 233-258.
- Jacot-Descombes, C. (2013), *A la croisée des modèles du fédéralisme fiscal et coopératif : les résultats des réformes cantons-communes en Suisse*, Thèse de doctorat, Lausanne : UNIL/IDHEAP.

Kersting, N. & Vetter, A. (Eds) (2003), *Reforming Local Government in Europe: Closing the Gap between Democracy and Efficiency*, Leske and Budrich, Opladen.

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*, Vol. 23 No. 4, pp. 443-490.

Keuffer, N. (2018), "Does local autonomy facilitate local government reform initiatives? Evidence from Switzerland", *International Journal of Public Sector Management*, Vol. 31 No. 4, pp. 426-447.

Keuffer, N. (2019), *L'autonomie locale et ses conséquences dans une perspective internationale, nationale et communale*, Thèse de doctorat, Lausanne : UNIL/IDHEAP.

King, D. (1996), "A Model of Optimum Local Authority Size", In: Pola, G., France, G. & Levaggi, R. (Eds), *Developments in local government finance: theory and policy*, Elgar, Cheltenham, Brookfield, pp. 55-76.

Kooiman J. (Ed) (1993), *Modern Governance*, Sage, London.

Kübler, D. and Schwab, N. (2007), "New regionalism in five Swiss metropolitan areas: An assessment of inclusiveness, deliberation and democratic accountability." *European Journal of Political Research*, Vol. 46, No 4, pp. 473-502.

Kübler, D. and H. Heinelt (2005), "Metropolitan governance, democracy and the dynamics of place." In Heinelt, H. and Kübler, D. (Eds), *Metropolitan governance in the 21st century: Capacity, democracy and the dynamics of place*, New York: Routledge, pp. 8-28.

Kübler, D., Sager, F. and Schwab, B. (2005), "Governing without government: metropolitan governance in Switzerland." In Heinelt, H. and Kübler, D. (Eds.), *Metropolitan governance in the 21st century: Capacity, democracy and the dynamics of place*, New York: Routledge, pp. 169-187.

Ladner, A. (2011), Switzerland: Subsidiarity, Power Sharing and direct Democracy, In: Loughlin, J., Hendriks, F. & Lidström, A. (Eds), *The Oxford Handbook of Local and Regional Democracy in Europe*, pp. 196-220.

Ladner, A., Arn, D., Friedrich, U., Steiner, R. & Wichtermann, J. (2000), *Gemeindereformen Zwischen Handlungsfähigkeit und Legitimation*, Institut für Politikwissenschaft und Institut für Organisation und Personal, Bern.

Ladner, A., Keuffer, N. & Baldersheim, B. (2016), "Measuring local autonomy in 39 countries (1990–2014)", *Regional & Federal Studies*, Vol. 26 No. 3, pp. 321-357.

Ladner, A., Keuffer, N., Baldersheim, H., Hlepas, N., Swianiewicz, P., Steyvers, K. & Navarro, C. (2019), *Patterns of Local Autonomy in Europe*, Palgrave Macmillan, Basingstoke (UK).

Ladner, A. & Keuffer, N. (2018). "Creating an index of local autonomy – theoretical, conceptual, and empirical issues", *Regional and Federal Studies*, DOI: 10.1080/13597566.2018.1464443.

Le Galès, P. (1995), « Du gouvernement des villes à la gouvernance urbaine », *Revue française de science politique*, No. 1, pp. 57-95.

Leresche, J.-P. (2001), « Gouvernance locale : une perspective comparée », In Leresche, J.-P. (Ed) *Gouvernance locale, coopération et légitimité. Le cas suisse dans une perspective comparée*, Editions Pedone, Paris, pp. 31-68.

- Leresche, J.-P. (2001a), « Gouvernance et coordination des politiques publiques », in Leresche, J.-P. (Ed) *Gouvernance locale, coopération et légitimité. Le cas suisse dans une perspective comparée*, Editions Pedone, Paris, pp. 11-30.
- Leresche, J.-P., Joye, D. & Bassand, M. (1995), *Métropolisations, interdépendances mondiales et implications lémaniques*, Georg, Genève.
- Lidström, A. & Baldersheim H. (2016), "A comparative approach to local government legitimacy", *Paper presented at the ECPR general conference, Prague 7-10 September 2016* (unpublished.).
- Lijphart, A. (1971), "Comparative politics and the comparative method", *The American Political Science Review*, Vol. 65, No. 3, pp. 682-693.
- Linder, W. (1999), *Schweizerische Demokratie Institutionen, Prozesse, Perspektiven*, Haupt, Bern.
- Manfrini, P. L. & Wisard, N. (2001), « Les instruments juridiques de la collaboration intercommunale. Aperçu de la situation dans les cantons romands », In Horber-Papazian, K. (Ed), *L'Espace local en mutation*, Presses polytechniques et universitaires romandes, Lausanne, pp. 17-35.
- Marcou, G. (2010), "Local competences in Europe. Situation in 2007." *Study of the European Committee on Local and Regional Democracy (CDLR)*, Strasbourg, Council of Europe.
- Mueller, S. (2015), *Theorising Decentralisation. Comparative Evidence from Sub-National Switzerland*, ECPR Press, Colchester.
- Oates, W. E. (1972) *Fiscal Federalism*. New York: Harcourt Brace Jovanovich.
- OFS [Office fédéral de la statistique] (2019), *Répertoire officiel des communes de Suisse*, disponible à l'adresse <https://www.bfs.admin.ch/bfs/fr/home/bases-statistiques/agvch.html> (consulté en octobre 2019).
- OFS [Office fédéral de la statistique] (2018a): *Typologies territoriales*, accessible à l'adresse suivante : <https://www.bfs.admin.ch/bfs/fr/home/statistiques/themes-transversaux/analyses-spatiales/niveaux-geographiques/typologies-territoriales.html> (consulté en octobre 2019).
- OFS [Office fédéral de la statistique] (2018b), *Vollzeitäquivalente nach Gemeinden und Rechtsform, Ebene institutionelle Einheiten*, STATENT 2011, revidierte Daten (Vers. 24.08.2017), correspondance, juillet 2018.
- Olson, M. (1969), "The principle of "fiscal equivalence": the division of responsibilities among different levels of government", *The American economic review*, pp. 479-487.
- Papadopoulos, Y. (2003), "Cooperative forms of governance: problems of democratic accountability in complex environments.", *European Journal of Political Research*, Vol. 42, No. 4, pp. 473-501.
- Pierre, J. & Peters, B. G. (2000), *Governance, Politics and the State*, Palgrave Macmillan, London.
- Pollitt, C. (2016), *Advances Introduction to Public Management and Administration*, Edward Elgar.
- Plüss, L. (2015), "Municipal councillors in metropolitan governance: Assessing the democratic deficit of new regionalism in Switzerland.", *European Urban and Regional Studies*, Vol. 22, No. 3, pp. 261-284.
- Pratchett, L. (2004), "Local Autonomy, Local Democracy and the 'New Localism'", *Political Studies*, Vol. 52, No. 2, pp. 358-375.

- Rhodes, R. A. W. (1996), "The New Governance: Governing without Government", *Political Studies*, Vol. 4 No. 4, pp. 652-667.
- Rühli, L. (2012), *Gemeindeautonomie Zwischen Illusion und Realität. Kantonsmonitoring 4: Gemeindestrukturen und Gemeindestrukturpolitik Der Kantone*, Avenir Suisse, Zürich.
- Sager, F. (2013), « Structures politico-administratives de la politique des transports », In Ladner, A., Chappelet, J-L., Emery, Y., Knoepfel, P., Mader, L., Soguel, N. & Varone, F., *Manuel d'administration publique Suisse*, PPUR, pp. 811834
- Sellers, J. & Lidström, A. (2007), Decentralisation, local government, and the welfare state, *Governance: An International Journal of Policy, Administration and Institutions*, Vol.20, No.4, pp. 609-632.
- Soguel, N. (2001), « Collaboration ou fusion de communes: conditions économiques », In Horber-Papazian, K. (Ed), *L'Espace local en mutation*, Presses polytechniques et universitaires romandes, Lausanne, pp. 63-84.
- Sørensen, E. (2006), "Metagovernance: the changing role of politicians in processes of democratic governance." *American Review of Public Administration*, Vol. 36, No. 1, pp. 98-114.
- Statistique Fribourg (2015), Statistique des finances communales, disponible à l'adresse suivante: <https://www.fr.ch/scom/institutions-et-droits-politiques/statistiques/statistique-des-finances-communales> (consulté en octobre 2019).
- Statistique Vaud (2015), Statistiques financières des communes (2015), disponibles à l'adresse suivante : <http://www.scris.vd.ch/Default.aspx?DomID=2451> (consulté en octobre 2019).
- Steiner, R. (2003), "The Causes, Spread, and Effects of Intermunicipal Cooperation and Municipal Mergers in Switzerland.", *Public Management Review*, Vol. 5, No. 4, pp. 551-571.
- Swianiewicz, P. & Teles, F. (2018), "Inter-municipal Cooperation Diversity, Evolution and Future Research Agenda", in Teles, F. and Swianiewicz, P. (Eds), *Inter-municipal cooperation in Europe*, Palgrave Macmillan, London, pp. 335-350.
- Van Waarden, F., & Van Kersbergen, K. (2009), "'Governance' as a bridge between disciplines: Cross-disciplinary inspiration regarding shifts in governance and problems of governability, accountability and legitimacy", *European Journal of Political Research*, Vol. 43, pp. 143-171.
- Wollmann, H. & Marcou, G. (Eds) (2010), *The provision of public services in Europe: Between state, local government and market*, Edward Elgar Publishing.
- Wollmann, H. (2008), "Comparing local government reforms in England, Sweden, France and Germany." *Wüstenrot Stiftung*, disponible à l'adresse suivante: www.wuestenrot-stiftung.de/download/localgovernment (consulté en octobre 2019).
- Wollmann, H. and Marcou, G (Eds.) (2010), *The provision of public services in Europe. Between state, local government and market*. Cheltenham: Edward Elgar.
- Wolman, H. & Goldsmith, M. (1990), "Local autonomy as a Meaningful Analytic Concept: Comparing Local Government in the United States and the United Kingdom", *Urban Affairs Review*, Vol. 26 No. 1, pp. 3-27.

Wolman, H., McManmon, R., Bell, M. & Brunori, D. (2010), "Comparing Local Government Autonomy Across States." in Bell, M. E., Brunori, D. & Yougman, J. (Eds), *The Property Tax and Local Autonomy*, The Lincoln Institute, USA, pp. 69-114.

ZHAW [Zürcher Hochschule für Angewandte Wissenschaften] & IDHEAP [Institut de Hautes Études en Administration Publique] (2018), Gemeindeschreiberbefragung (EXE), Monitoring auprès des membres des exécutifs de l'ensemble des communes suisses, accessible à l'adresse suivante: <http://www.andreasladner.ch/uebersicht.htm> (consulté en juillet 2018).

ZHAW [Zürcher Hochschule für Angewandte Wissenschaften] & IDHEAP [Institut de Hautes Études en Administration Publique] (2017), Gemeindeschreiberbefragung (GSB), Monitoring auprès des secrétaires communaux de l'ensemble des communes suisses, accessible à l'adresse suivante: <http://www.andreasladner.ch/uebersicht.htm> (consulté en juillet 2018).

Annexes

Tableau A1: Perception par les secrétaires communaux de limites de performance dans différents domaines de tâches

Domaines de tâches	Suisse		FR		VD	
	Moyenne	N	Moyenne	N	Moyenne	N
Tâches sociales	15% (0.34)	1234	21% (0.41)	63	18% (0.38)	89
Tâches liées au sport	13% (0.34)	1603	15% (0.35)	96	14% (0.35)	159
Tâches liées aux écoles	13% (0.34)	1608	16% (0.37)	100	20% (0.40)	169
Tâches liées à la culture	7% (0.26)	1625	11% (0.31)	101	9% (0.28)	151
Tâches liées à l'aménagement du territoire	16% (0.36)	1716	20% (0.40)	103	18% (0.38)	203
Tâches liées aux infrastructures	12% (0.32)	1643	16% (0.37)	100	11% (0.32)	196
Tâches liées aux transports publics	17% (0.37)	1483	22% (0.42)	78	23% (0.42)	153
Tâches liées à la sécurité	12% (0.33)	1475	12% (0.32)	74	14% (0.35)	124
Tâches liées à la promotion économique	12% (0.32)	1285	16% (0.37)	70	15% (0.36)	111
Tâches liées au gouvernement et à l'administration	17% (0.37)	1788	19% (0.40)	107	11% (0.31)	224
Total	13% (0.34)	1546	17% (0.37)	89	15% (0.35)	158

Notes : ZHAW & IDHEAP (2017) question 2, limite de performance atteinte ou dépassée = 1 ; écarts types entre parenthèses ; Tâches sociales=Aide et assistance aux personnes âgées, Emploi des jeunes, Petite enfance, Aide et assistance aux chômeurs, EMS, Aide sociale, Assistance aux demandeurs d'asile, Assistance aux toxicomanes, Intégration des étrangers, CMS/Spitex ; Tâches d'aménagement du territoire=Octroi de permis de construire, Aménagement du territoire et plans de zones, Protection du paysage et des sites, Protection de l'environnement ; Tâches d'infrastructures=Travaux publics, Transports individuels, Approvisionnement en eau, Epuration des eaux / canalisations, Gestion des déchets, Approvisionnement en énergie ; Tâches de sécurité=Service du feu, Police communale ; Tâches de gouvernement et d'administration=Administration communale : dans l'ensemble, Administration communale : informatique, Administration communale : finances, Administration communale : contrôle des habitants, Exécutif communal.

Tableau A2 : Dimensions de l'autonomie communale dans les cantons suisses – résultats empiriques

Cantons	1. Discretion politique	2. Champ d'exécution	3. Autonomie financière	4. Autonomie organisationnelle	5. Non-ingérence	6. Autonomie juridique	7. Accès	CIMA
ZH	65	70	78	75	33	86	63	69
BE	50	50	51	50	33	57	58	50
LU	61	55	73	67	17	43	60	59
UR	55	45	54	25	50	29	21	43
SZ	62	60	67	75	33	71	33	61
OW	55	50	82	58	67	57	25	60
NW	55	40	61	67	83	43	33	55
GL	50	35	66	92	67	100	50	63
ZG	63	55	65	58	50	43	8	55
FR	39	55	64	17	17	43	67	45
SO	50	55	72	75	50	29	100	62
BS	50	0	37	50	50	100	0	39
BL	53	40	57	67	67	43	75	56
SH	62	60	65	50	33	71	19	56
AR	60	55	73	92	67	100	42	69
AI	38	30	59	25	67	71	67	47
SG	63	60	58	92	50	86	50	66
GR	63	40	64	83	33	71	83	63
AG	66	60	64	50	67	43	42	58
TG	58	60	69	58	50	57	58	60
TI	44	45	63	50	83	57	75	56
VD	32	40	53	42	67	71	63	48
VS	60	50	65	33	83	29	50	54
NE	33	45	54	17	50	86	42	43
GE	36	35	54	8	50	57	46	39
JU	30	35	56	42	33	43	75	43
CH	52	47	62	54	52	61	50	55

Opérationnalisations et sources : *Discretion politique* [0-4] concernant l'école primaire, l'aménagement du territoire, la sécurité publique, les transports publics, la santé, la jeunesse, l'assistance aux personnes âgées, la culture et le sport (pour chaque tâche, 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, basé sur ZHAW & IDHEAP (2017), Ville de Bâle=0 ; *Champ d'exécution*: dépenses communales (après déduction des transferts) en pourcentage des dépenses cantonales et communales (après déduction des transferts) en 2014 [0-4] concernant l'école primaire, l'aménagement du territoire, la sécurité publique, les transports publics, la santé, la jeunesse, l'assistance aux personnes âgées, la culture et le sport (pour chaque tâche, 0%=0; 0.1-49.9%=0.25; 50-100%=0.5), propre calcul, basé sur AFF (2016) ; *Autonomie financière* : moyenne de la décentralisation des revenus (moyenne de l'autonomie fiscale, soit la proportion [en %] des revenus fiscaux communaux par rapport aux revenus fiscaux cantonaux en 2014) et de l'autonomie financière, soit la proportion [en %] des revenus financiers communaux par rapport aux revenus financiers cantonaux en 2014), et autosuffisance financière (la proportion [en %] des revenus fiscaux communaux par rapport aux revenus financiers communaux en 2014), propre calcul, basé sur AFF (2016); *Autonomie organisationnelle* : décentralisation du personnel (moyenne de la part du personnel communal par rapport au personnel

infranational en 2012 et de la part des salaires communaux par rapport aux salaires infranationaux en 2012 [en %] [0-6], propre calcul basé sur Base de données des cantons et villes suisses (2012) + indice d'organisation politique [0-6], propre classification basée sur Fiechter (2010, p. 65) ; *Autonomie juridique* : statuts légaux et distribution formelle du pouvoir [0-4] (Buser 2011, pp. 226-227) + protection juridique (liste de toutes les communes [0-2] + article contraignant à la fusion [0-1]), propre classification basée sur Fiechter (2010, p. 63); *Non-ingérence*: système de transferts financiers (la proportion des transferts financiers inconditionnels, soit les revenus, les transferts liés à la péréquation fiscale et des revenus liés à des transferts variés, par rapport aux transferts financiers reçus par les communes, soit les indemnités et le soutien financier collectif) [0-3], propre classification basée sur Ladner et al. (2016) + supervision administrative (monitoring cantonal demandant si la supervision cantonale concerne une supervision administrative très limitée=3, la légalité=2, les détails comptables et les priorités en matière d'investissement =1, l'opportunité=0) [0-3], propre classification basée sur Rühli (2012) ; *Access*: instruments de démocratie directe [0-4] (Mueller 2015, p. 221) + les associations des communes [0-4] (Mueller 2015, p. 221) + cumul des mandats (part des maires/présidents/syndics dans le parlement cantonal par rapport à tous les membres du parlement cantonal [en %] en 2014) (Arnold 2017, correspondance).

Toutes les dimensions sont transformées en échelle allant de 0 (faible autonomie) à 100 (grande autonomie) et l'indice cantonal global d'autonomie communale (*CIMA*) est calculé en pondérant ses 7 dimensions constitutives conformément à la méthodologie développée par Ladner et Keuffer (2018). Notes : *CH*= moyennes nationales.

Tableau A3 : Choix des communes selon l'autonomie perçue par les exécutifs en matière de transports publics et de sport

Canton	Commune	Taille	Type de commune (25)	Autonomie communale perçue en matière de TP. et S.
FRIBOURG (CIMA=45)	FR1	-	Périurbaine agricole de faible densité	1 (TP)
	FR2	-	Périurbaine agricole de faible densité	5.5 (TP)
	FR3	+	Périurbaine tertiaire de forte densité	3 (TP)
	FR4	+	Urbaine d'emploi d'une agglomération moyenne	5.8 (TP)
	FR5	-	Rurale agricole en situation centrale	2 (S)
	FR6	-	Rurale tertiaire en situation centrale	5.5 (S)
	FR7	+	Périurbaine tertiaire de densité moyenne	3.5 (S)
	FR8	+	Ville-centre d'une agglomération moyenne	7.8 (S)
VAUD (CIMA=48)	VD1	-	Rurale agricole en situation centrale	1 (TP)
	VD2	-	Périurbaine tertiaire de faible densité	7 (TP)
	VD3	+	Urbaine tertiaire d'une petite ou hors agglomération	3 (TP)
	VD4	+	Ville-centre d'une agglomération moyenne	7.4 (TP)
	VD5	-	Rurale agricole en situation centrale	1 (S)
	VD6	-	Périurbaine agricole de faible densité	7 (S)
	VD7	+	Urbaine d'emploi d'une grande agglomération	3.5 (S)
	VD8	+	Ville-centre d'une grande agglomération	9 (S)

Notes : TP=transports publics ; S=sport. Sources : Autonomie perçue : ZHAW & IDHEAP (2018), question 39 : « Quel est selon vous le degré d'autonomie de votre commune par rapport aux échelons politiques supérieurs dans les domaines suivants ? », 1=aucune autonomie ; 10=grande autonomie ; les cas d'étude étant ici les communes, les réponses des élus municipaux ont été agrégés (moyenne) au niveau communal ; Taille : population élevée ou faible en 2017 (OFS 2019) ; Type de commune : typologie des communes 2012 (OFS 2018a).

Tableau A4 : Grille de questions adressées aux membres des exécutifs communaux rencontrés

- 1) Qu'entendez-vous par autonomie communale ?
 - a. Comme le reflet de l'identité locale ?
 - b. Comme l'enjeu d'une perpétuelle « lutte de pouvoir » avec le canton ?
 - c. Comme la possibilité d'agir ?
- 2) En général, comment percevez-vous l'évolution de l'autonomie communale ces dernières années ?
- 3) Est-ce une bonne chose que votre commune dispose d'autonomie selon vous ?
- 4) En général, quelles sont vos compétences décisionnelles ?
- 5) En général, quelles sont vos compétences d'exécution ?
- 6) En général, quelles sont vos capacités financières/administratives/d'intervention ?
- 7) Quels services offrez-vous en matière de sport ? → Pour chaque service offert :**
 - a. Est-ce que vous offrez ce service seul ?
 - b. Quelle est la structure vous permettant d'offrir ce service ?
 - c. Dans le cadre du dispositif de gouvernance en place :
 - i. quelles sont vos compétences décisionnelles ?
 - ii. quelles sont vos compétences d'exécution ?
 - iii. quelles sont vos capacités financières/administratives/d'intervention ?
 - d. Comment ces paramètres ont-ils évolué ces dernières années ?
 - i. Comment expliquez-vous ces changements éventuels ?
 - e. Êtes-vous satisfait de la manière dont la commune offre les prestations en matière de sport ?
 - f. Comment les rôles sont-ils attribués au sein de la commune ?
 - g. Avez-vous des projets de réforme dans le futur ?
 - h. Quels sont vos rapports avec le canton ?
 - i. Quels sont vos rapports avec les communes alentour ?
 - j. Quels sont vos rapports avec les entités privées actives dans le domaine ?
 - k. Quelle est selon vous la satisfaction des citoyens en la matière ?
- 8) Quels services offrez-vous en matière de transports publics ? → Pour chaque service offert, les mêmes questions ont été posées que pour le sport.**

