

Des communes autonomes? Bon pour l'économie et la démocratie

ANALYSE

L'autonomie communale constitue l'un des piliers de notre conception de l'Etat en Suisse. Elle est à cet égard souvent associée à sa réussite économique et sociale. Et à juste titre semble-t-il. Il s'avère en effet que les communes suisses bénéficient de l'autonomie la plus élevée en comparaison européenne, et ce même si elles sont pour la plupart très petites, et que des Etats constitués de communes autonomes font meilleure figure en matière de croissance économique et de démocratie. Telle est la conclusion d'un projet de recherche européen examinant l'autonomie locale dans 39 pays entre 1990 et 2014.

Décentralisation et autonomie communale sont généralement considérées comme des valeurs positives et des éléments clés de bon gouvernement, comme l'atteste la Charte européenne de l'autonomie locale, les observations de l'OCDE et de la Banque mondiale ou la politique régionale de la Commission européenne. Des communes autonomes, fortes et auto-administrées garantissent des investissements économiques nécessaires, une meilleure prise en compte des préférences des citoyens et leur participation aux décisions politiques. Cependant, une autonomie communale trop développée peut aussi conduire à de grandes disparités entre les communes, au risque pour celles-ci de ne pas bénéficier de fonds propres suffisants, ou à des conflits avec les niveaux supérieurs.

La mesure de l'autonomie locale est une question complexe. Le plus simple est de considérer la proportion des dépenses du niveau local par rapport aux dépenses totales de l'Etat, voire la part des impôts perçus par l'échelon local ou l'étendue de transferts financiers alloués à celui-ci. Ces valeurs statistiques ne couvrent néanmoins qu'une partie de la réalité. La Commission européenne a ainsi mandaté l'Idheap de l'Université de Lausanne pour évaluer l'étendue et le développement de l'autonomie locale en Europe. Dans cette étude (*Local Autonomy Index for European Countries - 1990-2014*, Bruxelles,

Commission européenne), réalisée avec l'aide d'un réseau d'environ 40 experts internationaux, l'autonomie locale et ses changements entre 1990 et 2014 ont été mesurés et documentés pour les 39 pays étudiés sur la base d'un livre de codage commun incluant 11 variables.

En Suisse, tout comme dans les pays nordiques et en Allemagne, les communes jouissaient en 2014 de la plus grande autonomie, puis viennent des pays tels que la Pologne, la Serbie, l'Italie, la France et l'Autriche. A la fin du classement se trouvent la Géorgie, l'Irlande et la Moldavie. Une augmentation substantielle de l'autonomie locale a été enregistrée

en particulier dans les nouvelles démocraties de l'ancien bloc de l'Est, alors que dans les îles britanniques les communes sont traditionnellement moins autonomes.

Le fait que la Suisse se trouve en tête de l'Index d'autonomie locale en compagnie des pays nordiques étonne dans la mesure où il s'agit de deux modèles étatiques tout à fait différents. Alors qu'en Finlande les communes

sont grandes et fortes – le pays de 393890 km² compte seulement 320 communes pour 5,4 millions d'habitants – et sont considérées comme les garantes de l'Etat-providence, les communes suisses agissent en subsidiarité et sont en grande majorité extrêmement petites: actuellement, 8,4 millions d'habitants se répartissent sur 2294 communes sises sur un territoire dix fois plus petit.

Ces différentes conceptions de l'Etat se reflètent également dans les profils de l'autonomie locale des deux pays. Les communes suisses ont une garantie inscrite dans la Constitution, la possibilité d'influencer le système de décision sur les niveaux supérieurs et profitent d'une plus grande indépendance financière, tandis que les communes finlandaises ont un rayon d'action plus important et en particulier davantage de pouvoir décisionnel dans l'administration des tâches.

Une relation positive peut être démontrée entre l'autonomie et le produit intérieur brut par habitant: plus les communes sont auto-

nomes, plus le pays est riche. De même, il s'avère que, dans les pays où les communes sont autonomes, la corruption est plus faible et la satisfaction citoyenne plus élevée.

Qu'il puisse en être ainsi n'est en réalité pas surprenant. Les pays qui mènent le classement de l'autonomie locale sont ceux que l'on trouve dans les premières places de la plupart des rankings. Les corrélations statistiques doivent toujours être interprétées avec prudence. Dans cette perspective, on ne peut conclure que l'autonomie conduit directement à la réussite économique et sociale, mais plutôt qu'ils sont les produits conjoints de siècles de développement social pour lequel d'autres facteurs ont contribué. Il convient donc de ne pas affirmer trop vite que seules des communes autonomes peuvent rendre les gens heureux. Toutefois, elles semblent être un bon signe du fonctionnement de l'économie et de la société. ■

Une forte autonomie communale semble être un bon signe du fonctionnement de l'économie et de la société d'un pays

ANDREAS LADNER PROFESSEUR
À L'IDHEAP DE L'UNIVERSITÉ
DE LAUSANNE



NICOLAS KEUFFER DOCTORANT À
L'IDHEAP DE L'UNIVERSITÉ
DE LAUSANNE

