



UNIL | Université de Lausanne

Unicentre

CH-1015 Lausanne

<http://serval.unil.ch>

Year : 2019

L'autonomie locale et ses conséquences dans une perspective internationale, nationale et communale

Keuffer Nicolas

Keuffer Nicolas, 2019, L'autonomie locale et ses conséquences dans une perspective internationale, nationale et communale

Originally published at : Thesis, University of Lausanne

Posted at the University of Lausanne Open Archive <http://serval.unil.ch>

Document URN : urn:nbn:ch:serval-BIB_955D3A890F467

Droits d'auteur

L'Université de Lausanne attire expressément l'attention des utilisateurs sur le fait que tous les documents publiés dans l'Archive SERVAL sont protégés par le droit d'auteur, conformément à la loi fédérale sur le droit d'auteur et les droits voisins (LDA). A ce titre, il est indispensable d'obtenir le consentement préalable de l'auteur et/ou de l'éditeur avant toute utilisation d'une oeuvre ou d'une partie d'une oeuvre ne relevant pas d'une utilisation à des fins personnelles au sens de la LDA (art. 19, al. 1 lettre a). A défaut, tout contrevenant s'expose aux sanctions prévues par cette loi. Nous déclinons toute responsabilité en la matière.

Copyright

The University of Lausanne expressly draws the attention of users to the fact that all documents published in the SERVAL Archive are protected by copyright in accordance with federal law on copyright and similar rights (LDA). Accordingly it is indispensable to obtain prior consent from the author and/or publisher before any use of a work or part of a work for purposes other than personal use within the meaning of LDA (art. 19, para. 1 letter a). Failure to do so will expose offenders to the sanctions laid down by this law. We accept no liability in this respect.



UNIL | Université de Lausanne

FACULTÉ DE DROIT, DES SCIENCES CRIMINELLES ET
D'ADMINISTRATION PUBLIQUE

INSTITUT DE HAUTES ÉTUDES EN ADMINISTRATION PUBLIQUE (IDHEAP)

**L'autonomie locale et ses conséquences dans une
perspective internationale, nationale et communale**

THÈSE DE DOCTORAT

présentée à la Faculté de droit, des sciences criminelles
et d'administration publique de l'Université de Lausanne
pour l'obtention du grade de

Docteur en administration publique

par

Nicolas Keuffer

Directeur de thèse

Prof. Andreas Ladner

Directrice de thèse

Prof. Katia Horber-Papazian

Jury

Dr. Serge Terribilini

Prof. Kristof Steyvers

LAUSANNE, CANTON DE VAUD, SUISSE

Avril 2019



UNIL | Université de Lausanne

IDHEAP

Institut de hautes études
en administration publique

IMPRIMATUR

Le Décanat de la Faculté de droit, des sciences criminelles et d'administration publique, sur proposition d'un jury formé du professeur Andreas Ladner, de la professeure Katia Horber-Papazian, du docteur Serge Terribilini et du professeur Kristof Steyvers, sans se prononcer sur les opinions du candidat, autorise l'impression de la thèse de Monsieur Nicolas Keuffer, intitulée :

**L'autonomie locale et ses conséquences dans une perspective internationale,
nationale et communale**

Lausanne, le 17 avril 2019

Prof. Andreas Ladner
Vice-Doyen de la Faculté de droit,
des sciences criminelles
et d'administration publique

Table des matières

Remerciements	iii
1 Introduction	1
1.1 Contexte et objectif de l'étude.....	1
1.2 Questions de recherche et structuration	6
2 Littérature et hypothèses	8
2.1 L'autonomie locale	8
2.2 Les conséquences de l'autonomie locale	11
3 Méthodologie et dessin de recherche	15
3.1 Méthodes mixtes.....	15
3.2 Dessin de recherche	19
4 Résultats et discussions	23
4.1 Perspective internationale : le LAI comme outil d'analyse comparative	23
4.2 Perspective nationale : la diversité intercantonale et infracantonale de l'autonomie communale et ses implications	33
4.3 Perspective communale : la complémentarité de l'approche « <i>bottom-up</i> » pour appréhender l'autonomie et les politiques locales.....	44
5 Conclusion	50
5.1 Synthèse des résultats et apports	50
5.2 Limites et perspectives.....	54
6 Bibliographie	58
Annexes	i
I. Article relatif à la perspective internationale : Ladner, A. & Keuffer, N. (2018), "Creating an index of local autonomy – theoretical, conceptual, and empirical issues."	i
II. Article relatif à la perspective nationale : Keuffer, N. (2018), "Does local autonomy facilitate local government reform initiatives? Evidence from Switzerland."	ii
III. Article relatif à la perspective communale : Keuffer, N. & Horber-Papazian, K. (soumis pour publication), "The Bottom-up Approach: Essential to an Apprehension of Local Autonomy and Local Governance in the Case of Switzerland."	iii
IV. Tableau des résultats du LAI et de ses 7 dimensions (2014).....	iv
V. Tableau des résultats de l'autonomie de Type I et de Type II.....	v
VI. Grille de questions semi-directives pour la partie qualitative	vi

Remerciements

Si la rédaction de cette thèse de doctorat n'a pas dérogé à la règle selon laquelle il s'agit avant tout d'un travail solitaire de longue haleine – en grande autonomie –, elle a profondément bénéficié des apports, collaborations et conseils de nombreuses personnes au fil de ses diverses perspectives d'analyse. A ce titre, je tiens à remercier ici toutes celles et ceux qui ont contribué, de près ou de loin, à l'élaboration de cette recherche.

Appréhender l'autonomie locale en comparaison internationale sous-tend la compréhension de systèmes institutionnels nationaux complexes et hétérogènes. Les discussions menées avec les experts des gouvernements locaux européens ont ainsi été très enrichissantes pour moi. Mes remerciements vont particulièrement aux co-auteurs du livre *Patterns of Local Autonomy in Europe* et spécialement au Prof. Kristof Steyvers, qui a endossé de surcroît le rôle de juré de thèse. Ses nombreux commentaires, adressés méticuleusement par écrit lors des étapes qui ont jalonné cette étude, ont été très précieux pour l'orienter dans la bonne direction et mettre l'accent sur les points déterminants.

Grâce au réseau créé, le jeune chercheur que j'étais a eu l'opportunité passionnante de présenter ses résultats à des *Summer Schools* en Asie ou ailleurs, à des conférences internationales ou à l'OCDE. Ayant acquis de l'expérience, j'ai finalement eu la chance d'être invité pendant six mois au Canada pour étendre mes recherches au-delà du vieux continent. Merci aux Prof. Caron et Savard d'avoir rendu ce beau projet tant scientifique que culturel possible. Toutes ces exaltantes expériences n'auraient pas été envisageables sans la confiance et le soutien témoignés tout au long du doctorat par mon directeur de thèse, le Prof. Andreas Ladner. Au-delà de ses réflexions sur mon travail et de sa clairvoyance, j'ai aussi énormément apprécié nos discussions sur la politique suisse, le monde académique ou le sport.

C'est dans cette bonne humeur que j'ai eu l'occasion d'aborder l'autonomie locale dans une perspective nationale. Mille mercis à mes collègues de l'Unité d'Administration suisse et politiques institutionnelles, Laetitia Mathys, Alexander Haus, Ada Amsellem et Lukas Reichmuth, pour les échanges stimulants que nous avons eus autour des regards croisés que nous portons sur le fédéralisme suisse et son évolution. Un merci tout spécial à Laetitia, qui a eu la gentillesse de relire ce rapport de synthèse et qui m'a accompagné dans tous les chapitres de cette aventure.

Cette étude de l'autonomie locale n'aurait pas été complète, à mon sens, sans interroger les élus communaux qui donnent sens au concept dans leur activité politique quotidienne. Je tiens ainsi à remercier chaleureusement les membres des exécutifs et chefs de service qui m'ont volontiers accueilli pour répondre à mes questions, ainsi que le Dr. Serge Terribilini, membre du jury, dont la connaissance du terrain et les suggestions très concrètes ont été une immense plus-value. Ma gratitude s'adresse également à ma directrice de thèse, la Prof. Katia Horber-Papazian : sa compréhension fine des enjeux de pouvoir existant au sein des structures de gouvernance multi-niveaux et son sens du détail m'ont beaucoup inspiré, que ce soit dans le cadre de ce travail ou des mandats d'évaluation menés en parallèle. A ce propos, un grand merci à mes collègues de l'Unité de politiques locales et d'évaluation des politiques publiques, Marion Baud-Lavigne, Jacopo Klaus, Damien Wirths pour leur précieux concours, ainsi qu'à Caroline Jacot-Descombes, Christian Rosser et Boris Wernli pour leur expertise.

Plus globalement, je suis très reconnaissant du cadre de travail stimulant et agréable qu'a représenté l'IDHEAP. Un merci particulier à tous mes collègues doctorants qui, au gré des bons moments partagés, sont devenus des amis, et spécialement à Vincent Mabillard, qui m'a épaulé dès le début, et avec qui j'ai représenté le corps intermédiaire au sein de l'Institut avec entrain pendant quatre ans. Enfin, un grand merci à ma famille, mes proches et mes amis d'enfance, qui ont su partager mes doutes, mes interrogations et mes joies et ont grandement contribué à rendre heureux mon parcours de doctorant.

1 Introduction

1.1 Contexte et objectif de l'étude

Affirmant la liberté de gestion et de décision de collectivités publiques, dites locales parce que distinctes de l'Etat, et infra-étatiques sur les plans géographique et juridique (Guérard 2016), l'autonomie locale est un principe à la fois incontournable et actuel quant à la manière dont un Etat organise son territoire et fournit des services à sa population. Depuis l'émergence de l'Etat-nation moderne, elle se place ainsi au centre des débats liés aux relations entre le pouvoir central et les sous-unités territoriales, entre ceux qui, d'un côté, privilégient un « Royaume un et indivisible » (cf. Constitution française de 1791, titre 2, art. 1), doté d'un centre fort et des entités étatiques subordonnées, et ceux qui, de l'autre, insistent sur le partage du pouvoir entre les différents échelons étatiques (cf. Le Fédéraliste n°51), afin de garantir les droits des citoyens. L'autonomie locale traduit donc une certaine conception de la nation.

L'autonomie locale a été toujours plus valorisée au cours des dernières décennies. En effet, les réformes décentralisatrices¹, transférant du pouvoir et des responsabilités politiques vers les niveaux gouvernementaux situés au plus près des citoyens, se sont progressivement répandues à travers le monde (Ivanyna et Shah 2014, Dardanelli et al. 2016, Hooghe et al. 2016, Burgess 2012). Tant l'autonomie locale que la décentralisation ont été recommandées par de nombreuses institutions internationales et européennes, telles que la Banque Mondiale (BM), l'Organisation de Coopération et de Développement Economiques (OCDE), le Fonds Monétaire International (FMI) ou l'Union Européenne (UE) (CGLU 2008, White 2011, OCDE 2004, Huther et Shah 1998). L'autonomie locale représenterait la condition nécessaire à une forte participation citoyenne dans le processus politique, à un attachement identitaire accru, à une plus grande obligation pour les décideurs de rendre des comptes, à l'amélioration de l'efficacité économique, à l'encouragement de la saine compétition locale, à l'innovation dans le cadre de certaines politiques publiques et à la protection de la stabilité macroéconomique et politique (Mill 1975 [1859], Tocqueville 1994 [1835], Smith 1951 [1851], Sharpe 1970, Vetter 2007).

Il est indéniable que les gouvernements locaux jouent un rôle sociétal important dans beaucoup de pays.² Les quelques 91'000 gouvernements locaux que compte l'UE représentent une proportion importante du produit intérieur brut (PIB) et des dépenses publiques totales.³ En outre, une grande partie de l'investissement public de l'UE (21% en 2010-2012) est délivrée au titre de la politique de cohésion. L'un de ses objectifs pour la période 2014-2020 vise à améliorer la capacité institutionnelle et l'administration publique, en particulier à l'échelon local, car il s'est avéré que dans certains pays, les gouvernements locaux ne bénéficient pas d'autonomie et de capacités suffisantes pour investir effectivement et efficacement les financements reçus au bénéfice des citoyens et de l'économie locale (Commission Européenne 2014). Afin de garantir, évaluer et promouvoir l'autonomie locale au sein de ses pays membres, le Conseil de l'Europe a adopté en 1985 la Charte européenne de l'autonomie locale

¹ La décentralisation est également comprise ici dans le sens de la régionalisation ou de la fédéralisation.

² S'agissant des fonctions remplies par les gouvernements locaux dans la société, se référer par exemple à Stoker (2010).

³ En 2011, la part locale représentait 12% du PIB et 24,3% des dépenses publiques totales dans les 27 pays de l'UE (CCRE 2012).

(ci-après : la Charte européenne).⁴ Ce dessein ambitieux « suppose l'existence de collectivités locales dotées d'organes de décision démocratiquement constitués et bénéficiant d'une large autonomie quant aux compétences, aux modalités d'exercice de ces dernières et aux moyens nécessaires à l'accomplissement de leur mission » (Conseil de l'Europe 1985, préambule).

Dans le sens de la Charte européenne, l'autonomie locale est la justification de tout gouvernement local démocratique. En effet, si les gouvernements locaux ne disposent pas de leur propre sphère d'autorité pour déterminer d'eux-mêmes, par eux-mêmes et pour eux-mêmes les services qui correspondent aux exigences, besoins et problèmes des citoyens, ainsi que les taux d'imposition pour disposer des ressources nécessaires à leur fourniture, alors ils correspondent à des bras armés de l'état central et l'élection d'autorités locales n'a pas lieu d'être (Goldsmith 1995, Panara 2015).

L'existence effective d'une « *policy space for local democracy* » (Ladner, Keuffer et Baldersheim 2016, p. 325), permet ainsi de distinguer les tâches administrées localement, pour lesquelles le gouvernement local fournit et met en œuvre des services définis et conçus par les niveaux supérieurs de gouvernement, et les tâches pour lesquelles le gouvernement local dispose d'autonomie pour concevoir les services de la manière qui lui semble la plus appropriée. Cette « double fonction du gouvernement local » (Pierre 1990, p. 38), à savoir, d'une part, celle de véhicule de la démocratie locale, et, d'autre part, celle d'agent d'exécution local de l'appareil étatique, a pour corollaire les liens ambigus qu'entretient le concept d'autonomie locale avec celui de décentralisation (Keuffer 2016). Bien que certains auteurs appréhendent la décentralisation comme un état statique – son ampleur étant alors une caractéristique du système politico-administratif (Fesler 1965, Treisman 2002) –, la décentralisation est traditionnellement considérée comme un transfert dynamique de compétences et de responsabilités dans la gestion de politiques publiques du centre vers les unités infranationales sur un territoire donné (Rezazade 1961, Bennett 1990, Falletti 2005). Dans cette perspective, les valeurs sous-jacentes de ces réformes décentralisatrices délibérées sont non seulement liées à l'autonomie locale, mais aussi à l'efficacité, l'efficacé et la démocratisation du processus politique (Kjellberg 1995). A cet égard, trois formes de décentralisation ont été distinguées en administration publique, en fonction de l'ampleur du transfert de compétence vers le bas et du degré d'autonomie accordé aux gouvernements locaux : la décentralisation politique, la décentralisation administrative et la déconcentration administrative (Kuhlmann et Wollmann 2014, Benz 2002).⁵ La décentralisation est

⁴ En 2018, 47 Etats membres du Conseil de l'Europe ont ratifié la Charte européenne. Il convient toutefois de préciser que les pays signataires sont autorisés à exclure certaines dispositions alors que d'autres constituent un « noyau obligatoire » (Conseil de l'Europe 1985, art. 12). Bien que la Charte européenne s'apparente plutôt dans les faits à un instrument conventionnel menant progressivement à une harmonisation volontaire des systèmes juridiques des Etats membres qu'à un corpus de dispositions juridiquement contraignantes (Keuffer 2016), elle recueille les critères de référence selon lesquels la situation de l'autonomie et de la démocratie locales des pays signataires sont évaluées et des recommandations formulées. Par ailleurs, la Charte européenne a servi de modèle pour l'élaboration d'un projet de texte d'une charte mondiale de l'autonomie locale par le Centre des Nations Unies pour les établissements humains (CNUEH-Habitat) et la Coordination des associations mondiales des villes et autorités locales (CAMVAL).

⁵ La décentralisation politique fait référence au transfert de certains pouvoirs, responsabilités et ressources à des autorités infranationales autonomes et indépendantes, qui sont élues et habilitées à percevoir des impôts pour financer les services qu'elles souhaitent fournir. La décentralisation administrative implique la dévolution de certaines responsabilités et du financement à des autorités infranationales, généralement des unités gouvernementales semi-autonomes, soumises à un contrôle administratif strict sur leur activité locale. La déconcentration administrative signifie que le gouvernement central conserve ses pouvoirs et responsabilités

donc un processus fonctionnel descendant (*top-down*) qui implique l'existence d'une autorité centrale, alors que l'autonomie locale est un concept ascendant (*bottom-up*), soulignant des aspects institutionnels également, et s'appliquant aussi aux systèmes non-centralisés (Elazar 1976, Dafflon et Madiès 2009) au sein desquels il est très probable que les gouvernements locaux préexistaient le gouvernement central (Rokkan et Urwin 1983).

L'autonomie locale – préexistante ou découlant de la décentralisation politique – peut avoir des conséquences normatives positives, en tant qu'extension de la liberté individuelle ou – comme évoqué plus haut – sur les aspects liés respectivement à l'efficacité et à la démocratie locales (Chandler 2008). Toutefois, il est nécessaire de mettre en évidence que les études théoriques et empiriques de ses impacts présentent des résultats contrastés, en raison des contreparties qu'elle peut engendrer, de manière différenciée selon les services publics (Musgrave 1959, Andrews et De Vries 2007, Wolman 1990, Treisman 2007, Ostrom and Bish 1977, Beer-Tóth 2009). Si l'autonomie locale permet dans de nombreux cas de fournir un service de manière plus efficace en l'adaptant aux besoins exprimés par les citoyens (Oates 1972), les politiques de défense ou des relations internationales, par exemple, peuvent être administrées centralement à moindre coût en bénéficiant d'une internalisation des externalités négatives, d'économies d'échelle, d'une meilleure coordination et d'une utilisation plus efficace des ressources (Rodriguez-Pose et Ezcurra 2011, Prud'homme 1994). En outre, lorsque les tâches sont assumées localement par des transferts financiers ou des emprunts, la stabilité macroéconomique et politique du pays peut être menacée, en raison de l'augmentation conséquente du budget et des responsabilités des autorités locales, ainsi que des risques liés à l'endettement et à la compétition (Musgrave et Musgrave 1976, Tiebout 1956, Oates 2005). De plus, l'encouragement de la participation et du contrôle démocratique sur les décisions prises localement, ainsi que l'apprentissage de la politique, ont aussi leur revers de la médaille, dans la mesure où ces arguments supposent des autorités locales capables, disponibles et prêtes à traiter des dossiers de plus en plus techniques, spécialisés et complexes (De Vries 2000). Enfin, l'autonomie locale, qui mène inévitablement à une diversité interpersonnelle et interjuridictionnelle accrue, se confronte aux valeurs de justice sociale et d'égalité des citoyens devant les services publics (Marcou 1999, Buchanan 1950). Il convient de souligner par ailleurs que les valeurs sous-jacentes à l'autonomie locale évoluent au gré du temps.

Au cours des années 1990, les relations intergouvernementales, les modalités de répartition des compétences entre les échelons gouvernementaux, et l'environnement politique, social et économique des gouvernements locaux ont subi de profonds changements, qui ont eu des répercussions durables sur l'autonomie et les pratiques de ces derniers. D'une part, ces évolutions sont liées aux mutations de la société dans son ensemble : globalisation, urbanisation, européanisation, essor technologique, accroissement des interdépendances économiques, politiques et sociales. D'autre part, elles ont trait aux transformations des contextes nationaux : mobilité accrue et décalages entre structures spatiales institutionnelles et espaces fonctionnels, privatisation de la fourniture des services publics, restructuration des systèmes de gouvernement local, crise de légitimité des institutions, diversification des centres urbains. Enfin, elles sont les conséquences des changements opérés par les gouvernements locaux eux-mêmes : intégration de mécanismes du marché et recul du gouvernement local au profit d'agences semi-autonomes spécialisées et de groupes d'intérêts

pour une tâche, tandis que son exécution est confiée à une agence gouvernementale ou non-gouvernementale quasi-autonome sur le terrain.

spécialisés pour la fourniture des services publics, introduction de nouvelles formes de participation citoyenne, réformes fonctionnelles et territoriales (Andrew et Goldsmith 1998, Kersting et Vetter 2003, Baldersheim et Rose 2010). Un phénomène international de déplacement du gouvernement local à la gouvernance locale a pu ainsi être mis en évidence (Denters et Rose 2005, Le Galès 1995, Peters et Pierre 1998).

Construite sur un modèle extrêmement décentralisé et plutôt connue pour sa stabilité institutionnelle (Kriesi 1999), la Suisse n'échappe pas à ces tendances lourdes dont on peut encore observer les effets aujourd'hui, sur l'autonomie communale⁶ notamment. Depuis la seconde moitié des années 1990, les espaces et modes d'intervention des communes suisses sont remis en cause. Il s'avère en effet que les communes ont été confrontées à un certain nombre de défis, tels que la complexité croissante des tâches à délivrer (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, Joye et Bassand 1995). En réponse à ces défis, les communes suisses ont considérablement amplifié leurs activités de réforme sur tous les plans, s'inscrivant ainsi dans une tendance générale au changement des gouvernements locaux européens, qui n'est pas sans lien avec l'autonomie locale (Kersting et Vetter 2003).

Sur le plan des relations verticales entre les niveaux de gouvernement, l'autonomie communale est un des arguments centraux mobilisés pour revendiquer la formalisation de nouveaux leviers en vue de peser sur la Confédération et les cantons (Horber-Papazian 2004).⁷ A ce titre, les efforts conjoints de l'Union des villes suisses et de l'Association des communes suisses pour clarifier la position des villes et des communes dans l'architecture fédéraliste helvétique ont été récompensés par l'inscription de l'autonomie communale dans la Constitution fédérale de 1999.⁸ L'autonomie communale est également fréquemment évoquée par les autorités communales pour obtenir de nouvelles compétences, dans le cadre des réformes de répartition des tâches et des charges initiées par les cantons suisses.⁹ Comme la réforme fédérale de la péréquation financière et de la répartition des tâches (RPT), celles-ci ont principalement pour but d'améliorer l'efficacité des prestations publiques

⁶ Dans le Message du Conseil fédéral relatif à la Charte européenne de l'autonomie locale, que la Suisse a ratifiée en 2005, il est précisé qu'il est plus usuel d'utiliser le terme d'autonomie communale que celui d'autonomie locale dans le contexte helvétique (Conseil fédéral 2003).

⁷ Voir à ce sujet par exemple la proposition du Directeur de l'Association des communes suisses selon laquelle les communes devraient disposer d'un droit de référendum (*Neue Zürcher Zeitung*, 13.08.2018 : <https://www.nzz.ch/schweiz/wir-brauchen-das-gemeindereferendum-als-druckmittel-ld.1408275>, consulté en octobre 2018).

⁸ La teneur de l'art. 50 de la Constitution est la suivante : « Al. 1. L'autonomie communale est garantie dans les limites fixées par le droit cantonal ; Al. 2. La Confédération tient compte des conséquences éventuelles de son activité pour les communes ; Al. 3. Ce faisant, elle prend en considération la situation particulière des villes, des agglomérations urbaines et des régions de montagne » (Constitution fédérale de la Confédération suisse du 18 avril 1999, Etat le 1er janvier 2018, RS 101). En entérinant la pratique du Tribunal fédéral, cette disposition constitutionnelle a toutefois surtout une portée symbolique et n'a pas entraîné de bouleversements concrets majeurs. Si elle a peut-être incité indirectement des cantons à entreprendre des réformes de leur propre répartition des tâches avec les communes, il est difficile d'en rendre compte empiriquement (Mathys et Keuffer 2015).

⁹ Voir par exemple à ce propos « la question épineuse de l'autonomie communale » posée dans le cadre de la réforme de la répartition des tâches entre les communes et le canton de Genève lancée en 2012 suite à l'adoption par le peuple d'une nouvelle constitution (*Le Temps*, 14.10.2015 : <https://www.letemps.ch/opinions/communes-veulent-plus-dautonomie-cest-doivent-dire>, consulté en octobre 2018).

en renforçant la collaboration institutionnelle et en améliorant la répartition des tâches et leurs financements. Elles se soldent le plus souvent par un transfert de compétences décisionnelles des communes vers les cantons et un report de charges sur les communes (Jacot-Descombes 2013, Horber-Papazian et Soguel 1996). Les enjeux mentionnés, inscrits dans l'architecture institutionnelle multi-niveaux suisse, se sont par ailleurs traduits par des réformes des administrations communales et des systèmes politiques locaux, ainsi que par l'apparition de nouveaux dispositifs de gouvernance, où la question de l'autonomie communale est centrale (Horber-Papazian 2001, Ladner et Steiner 2005, Steiner, Ladner et Reist 2014, Ladner 2016).¹⁰

L'autonomie communale fait également partie des préoccupations fondamentales lorsque des réformes territoriales sont envisagées. En raison de la mobilité frénétique de la population, de l'accroissement des interdépendances, de l'augmentation des décalages entre lieux de vie et de travail ou de la complexification des tâches, certaines initiatives de redéfinition des espaces institutionnels sont proposées, à l'exemple de la suppression pure et simple du niveau communal dans le canton de Schaffhouse.¹¹ Permettant de conserver l'autonomie communale, les fusions de communes représentent une option de plus en plus envisagée, souvent perçue comme la pérennisation des collaborations intercommunales (Steiner et al. 2019). Pourtant, malgré les encouragements financiers de près de la moitié des cantons, les fusions essuient de nombreux échecs en raison notamment de la crainte, pour certaines communes, de perdre leur autonomie (Horber-Papazian et Jacot-Descombes 2013, Kaiser 2014). Pour résumer, l'autonomie communale en Suisse est, sur tous les plans, souvent inscrite dans des débats marqués du sceau de l'émotion (Ladner et al. 2000, Dafflon et Perritaz 2000, Fleiner-Gerster 1992).

Partage des compétences, relations intergouvernementales, décentralisation, valeurs normatives du gouvernement local, gouvernance locale ou fusions de communes : l'autonomie locale se trouve au centre de nombreux débats scientifiques et pratiques tenus aux niveaux mondial, européen et suisse. En dépit de cet intérêt durable et actuel, Bouckaert et Kuhlmann (2016) ont récemment identifié l'autonomie locale comme une des pistes de recherche prioritaires pour mieux comprendre les défis rencontrés par les gouvernements locaux et la gouvernance locale, que ce soit à travers des méthodes quantitatives ou qualitatives : « *On the one hand, comparative researchers should jointly invest in the elaboration of more comprehensive databases, indicators, indices, and statistics – thus into their quantitative tools for research. On the other hand, there is still an urgent need for more contextual country-case specific information to understand reforms, their triggers and effects, differences and similarities, and converges and divergences on a European and international scale – and, hence, an improved qualitative data basis and context-knowledge for sound comparisons* » (2016, pp. 352-353).

Cet « espace à combler » dans le champ académique peut s'expliquer en grande partie par les enjeux conceptuels sous-jacents à l'étude de l'autonomie locale, que nous regroupons en trois points principaux. Premièrement, l'autonomie locale ne connaît pas, dans le champ académique, de définition établie: « *Local autonomy is at the center of many theoretical models of local public finance and urban politics. Yet there has been little explicit theorizing as to what is autonomy (...). Local*

¹⁰ La politique fédérale d'agglomération et la Conférence tripartite sur les agglomérations (CTA) sont des exemples souvent cités de gouvernance multi-niveaux (Ladner 2011).

¹¹ Pour plus d'information, voir par exemple l'article de la *Tages Anzeiger* du 15.02.2016 : <https://www.tagesanzeiger.ch/schweiz/standard/bald-koennten-gemeinden-eliminiert-werden/story/12604413?track>, consulté en octobre 2018.

autonomy means many different things to different people » (Clark 1984, p. 205). Cette hétérogénéité de vues trouve notamment sa source dans les différentes conceptions théoriques (Pratchett 2004) et approches d'analyse (Fleurke et Willemse 2004) de l'autonomie locale en fonction des unités d'analyse, ainsi que dans la nature multidimensionnelle et transdisciplinaire du concept (Keuffer 2016, Ladner et al. 2019). Il s'ensuit que la littérature n'est pas unanime lorsqu'il en vient à l'opérationnalisation des diverses composantes de l'autonomie locale (Hansen et Klausen 2002, Vetter 2007).

Deuxièmement, des difficultés ont été signalées dans la littérature consacrée à l'autonomie locale en ce qui concerne les études comparatives. Celles-ci sont notamment liées à la terminologie, à la traduction et la contextualité du concept (Kuhlmann et Wollmann 2014, Pollitt 2005), à l'hétérogénéité des modèles territoriaux, conduisant à diverses notions du local (Page et Goldsmith 1987), au manque de données comparables relatives au niveau local (Bouckaert et Kuhlmann 2016a), ou encore à la nécessité de prendre en compte la dimension sectorielle des politiques publiques dans le cadre de l'analyse institutionnaliste (Wolman 2008, Braun 2000, Wollmann 2008, Marcou 2010).

Troisièmement, comme le suggèrent les références évoquées ci-dessus, l'autonomie locale a une composante normative forte, souvent considérée comme la pierre angulaire d'une démocratie véritable où les décisions prises rencontrent les besoins, exigences et problèmes des citoyens, ou comme la condition selon laquelle le gouvernement local peut distribuer de manière plus efficiente les services publics par sa proximité. En toute neutralité axiologique, il convient toutefois de ne pas appréhender l'autonomie locale comme une valeur positive en soi – comme un « *hurrah word* » (Page 1982, p. 39), tel que cela a trop souvent été le cas dans la littérature selon King et Stoker (1996) – mais de tester théoriquement et empiriquement ses conséquences positives attendues. Ces questionnements touchent non seulement à des débats tenus dans les études du gouvernement local (Pierre 1990) et de la décentralisation (Wolman 1990), mais également dans celles des institutions et de leur influence (March et Olsen 1989).

Tenant compte du contexte dans lequel l'autonomie locale s'inscrit et des enjeux conceptuels qu'elle suppose, **cette recherche a pour objectif principal de mesurer comparativement l'autonomie locale et de tester empiriquement ses conséquences positives attendues normativement**. Afin de le concrétiser, elle a pour originalité d'appréhender l'autonomie locale à travers trois points d'ancrage. La section suivante renseigne sur les questions de recherche posées respectivement à travers des perspectives internationale, nationale et communale et sur la structuration de cette thèse de doctorat.

1.2 Questions de recherche et structuration

Pour concrétiser son objectif principal, cette recherche vise à appréhender comparativement l'autonomie locale selon différentes perspectives : A) internationale, B) nationale et C) communale. Celles-ci correspondent à des niveaux institutionnels distincts mais également à des échelles d'observation particulières des phénomènes sociaux : en bref, les échelles macrosociale et mésosociale portent sur les structures institutionnelles et organisationnelles plus larges, alors que l'échelle microsociale se concentre davantage sur les interactions entre acteurs (Desjeux 2004). Selon la problématique et la méthode privilégiées, l'analyse peut porter sur une échelle particulière d'observation ou, au contraire, sur leur articulation. La complémentarité de vues prônée offre la possibilité, d'une part, de tirer des enseignements en termes d'analyse conceptuelle, d'approche

méthodologique et de gouvernance des politiques publiques, et, d'autre part, de développer une logique réflexive et critique en faisant parler les diverses perspectives entre elles.

Cette structuration en trois perspectives complémentaires correspond aux questions de recherche (QR) spécifiques suivantes :¹²

- A) **QR₁** : Comment mesurer l'autonomie locale en comparaison internationale et quels en sont les résultats ?
- B) **QR₂** : Quels sont les impacts de l'autonomie locale sur l'initiative des gouvernements locaux à réformer ?
- B) **QR₃** : Quelles sont les conséquences de l'autonomie locale sur les aspects liés respectivement à la perception du fonctionnement de la démocratie, à la perception de la qualité de l'offre de prestations et au développement des pratiques procédurales de gouvernance ?
- C) **QR₄** : Les dimensions de l'autonomie locale influencent-elles le choix du dispositif de gouvernance pour la fourniture de politiques publiques ?

Afin de présenter la manière dont ces questions de recherche ont été abordées, leurs résultats et les constats qui en découlent, ce rapport de synthèse se découpe en quatre volets. Le premier dresse l'état de la littérature sur l'autonomie locale et ses conséquences pour en tirer des hypothèses de recherche. Le deuxième expose et explique le dessin de recherche global de l'étude, ainsi que les méthodes ayant été mobilisées pour répondre aux questions de recherche spécifiques. Le troisième présente et discute les résultats. Après avoir répondu aux questions de recherche, le quatrième volet tire les conclusions de cette thèse de doctorat en mettant en évidence quels sont ses apports, limites et perspectives. Les articles scientifiques sont présentés en annexe.

¹² La perspective nationale (B) comporte deux questions de recherche.

2 Littérature et hypothèses

2.1 L'autonomie locale

En fonction du niveau institutionnel observé et du questionnement posé, l'autonomie locale peut être abordée selon trois conceptions théoriques (Pratchett 2004). Premièrement, l'autonomie locale est appréhendée comme un concept relatif et définie comme l'indépendance du gouvernement local par rapport aux contraintes existant dans son environnement (Goldsmith 1990). Ainsi, le degré d'autonomie dépend de la « *freedom from* » (Pratchett 2004, p. 363) de telles contraintes, qui peuvent être verticales, lorsqu'il s'agit de relations entre différents niveaux de gouvernement, et horizontales, lorsque des facteurs locaux sont concernés.

L'autonomie locale est traditionnellement envisagée dans sa relation verticale à l'Etat. Elle est en effet mobilisée, selon Marcou (1999), pour décrire la situation revendiquée par un gouvernement local envers le gouvernement central et, étant mise en place dans l'Etat, elle est en même temps définie par l'Etat. Représentatif de cette approche, l'article de Clark (1984) définit l'autonomie locale à travers l'initiation et l'immunité. L'initiation est la compétence des autorités locales à effectuer des tâches dans leur propre intérêt. L'immunité signifie la possibilité pour une autorité locale d'agir sans être sous le contrôle des échelons supérieurs de gouvernement. Successivement, l'autonomie « *defines the extent of local discretion in terms of local government functions, actions, and legitimate behavior. (...) Discretion, or the ability of local governments to carry out in their own manner their own particular objectives in accordance with their own standards of implementation, depends on the prior specification of local autonomy* » (Clark 1984, pp. 198-199).

L'autonomie est basée ici sur une compréhension constitutionnelle ou juridique des relations intergouvernementales. Son ampleur peut être analysée à travers une approche formelle de la répartition des tâches et des compétences et correspond au degré de décentralisation d'un système politico-administratif. Toutefois, la décentralisation est organisée non seulement verticalement mais aussi horizontalement dans l'Etat (Fleurke et Willemse 2004). En effet, Gurr et King (1987) se sont concentrés non pas uniquement sur les limites imposées par des niveaux gouvernementaux supérieurs à un gouvernement local, mais aussi sur une multitude de facteurs locaux : « *The autonomy of the local state in advanced capitalist societies at any given historical juncture is a function first of its relationship with local economic and social groups, and second of its relationship with the national or central state* » (1987, p. 56).

Selon les auteurs, ces deux formes de contrainte sont résumées en deux dimensions qui déterminent ensemble le degré d'autonomie locale. La première dimension, l'autonomie de Type I, dépend de facteurs économiques et sociaux à l'échelon local. Elle est concrètement circonscrite par l'ampleur des recettes effectives qui peuvent être extraites de l'économie locale, par la capacité des acteurs économiques à contrôler l'agenda politique local et par la présence d'organisations politiques locales et de mouvements sociaux capables de contester ou remodeler les politiques locales mises en œuvre (Gurr et King 1987). L'autonomie de Type II concerne la mesure dans laquelle un gouvernement local peut poursuivre ses intérêts sans être limité par des contraintes fixées constitutionnellement, des objectifs stricts qui accompagnent les subventions, ainsi que des pressions politiques nationales sur les politiques locales (Gurr et King 1987). Elle correspond donc en partie au pouvoir d'immunité de Clark (1984), mais comporte aussi des éléments plus détaillés sur les conditions réelles affectant la fourniture locale de biens et services publics. Il est intéressant de mentionner le compromis existant

entre l'autonomie de Type I et l'autonomie de Type II : l'introduction de techniques issues du secteur privé dans les pratiques du gouvernemental local pour générer davantage de recettes provenant de l'économie locale est destinée à accroître l'autonomie locale – de la communauté locale dans son ensemble, soit de Type I –, mais peut conduire à un renforcement du contrôle exercé par les gouvernements supérieurs sur l'utilisation des ressources financières et à la diminution de l'autonomie des gouvernements locaux – dans le cadre de l'Etat, soit de Type II (King et Pierre 1990).

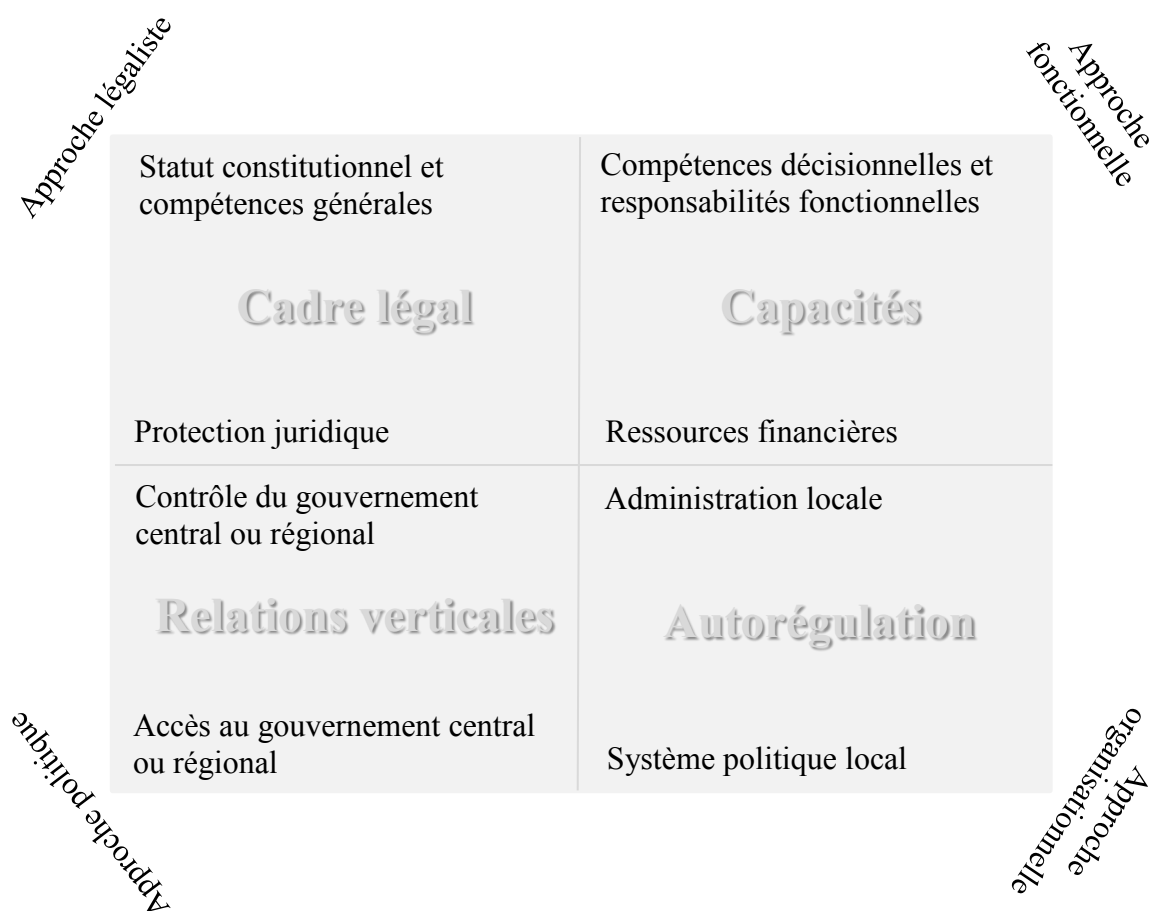
La deuxième conception théorique de l'autonomie locale est la « *freedom to approach* » (Pratchett 2004, p. 364) et se réfère à l'interprétation de Wolman et Goldsmith (1992) : « *Conventionally local autonomy is defined as the discretion local governments possess to act, free from control by higher levels of governments. The usage here is much different. Local autonomy is defined as the ability of local governments to have an independent impact on the well-being of their citizens* » (p. 45). Les auteurs considèrent également que l'autonomie locale offre des potentialités au gouvernement local, contraint par un ensemble de lois, de facteurs politiques et de conditions socio-économiques. Toutefois, ils vont plus loin en analysant la capacité du gouvernement local à entreprendre des activités particulières dans l'intérêt des citoyens. Ce sont les conséquences réelles et les logiques normatives sous-jacentes de l'autonomie locale qui sont mises en avant, sans considérer l'autonomie locale comme une valeur positive en soi, et en prenant autant la dimension verticale (territoriale) que la dimension horizontale (fonctionnelle) en compte (Fleurke et Willemse 2004). Appliquant ce concept analytique pour comparer les administrations locales aux États-Unis et au Royaume-Uni, la question fondamentale que se posent Wolman et Goldsmith (1990) est la suivante: « *Do local governments in urban areas have autonomy in the sense that their presence and activities have independent impacts on anything important? Does urban politics matter?* » (p. 3). Cette perspective ajoute à l'aspect plus formel précédemment discuté la capacité effective du gouvernement local à mener une action et insiste sur la pertinence sociale de celle-ci.

La troisième conception théorique aborde l'autonomie locale comme un phénomène ascendant (*bottom-up*) dans lequel les gouvernements locaux ont plus ou moins « *the capacity to define and express local identities through political activity* » (Pratchett 2004, p. 366). Cette approche met l'accent sur les valeurs de participation, d'engagement, d'indépendance et d'attachement émotionnel et se concentre sur les activités que la communauté locale déploie pour contrôler la construction sociale du lieu et définir ses propres différences (Lake 1994). Elle permet ainsi d'étudier de manière plus pertinente les pratiques politico-administratives effectives locales et leur évolution (Fleurke et Willemse 2004). 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). Ainsi, les potentialités qu'offre l'autonomie locale sont latentes et se concrétisent par la recherche constante de stratégies de résistance et de contestation (Brown 1992). Dans ce sens, l'autonomie locale peut être considérée comme un concept subjectif, dans la mesure où elle incarne l'expression de la perception des citoyens, des élus ou des fonctionnaires (Ladner 1994, Denters et al. 2016).

En guise de synthèse, soulignons qu'il existe un large accord dans la littérature sur le fait qu'il n'y ait pas une théorie de l'autonomie locale valide, le concept étant trop diversifié (Kjellberg 1995, Mackenzie 1961). En premier lieu, cela se rapporte à la pluralité des conceptions théoriques existantes ainsi qu'à l'évolution de la définition de l'autonomie locale et de ses valeurs sous-jacentes au fil du temps. Après avoir été définie plutôt négativement comme un droit des autorités locales démocratiquement élues à résister aux contraintes imposées, l'autonomie locale a vu en effet son sens s'élargir pour inclure la capacité positive à réaliser les intérêts locaux, ainsi que le moyen de mettre en

œuvre d'autres valeurs (Chapman 2003, Hansen et Klausen 2002, Boyne 1996).¹³ En second lieu, cela vient de la nature interdisciplinaire et multidimensionnelle du concept d'autonomie locale. La revue approfondie de la littérature réalisée (Ladner et Keuffer 2018) permet de mettre en exergue le fait que l'autonomie locale se trouve au carrefour de différentes disciplines – droit public, économie, administration publique, science politique – abordant le concept à travers des dimensions spécifiques ou en les combinant très différemment. Les approches et dimensions principalement investies sont récapitulées dans la Figure 1 ci-dessous.

Figure 1: Approches et dimensions de l'autonomie locale



Source : Ladner et al. (2019, p. 25, propre traduction).

¹³ Il convient de préciser que cette évolution s'inscrit essentiellement dans un contexte démocratique occidental. D'ailleurs, cette définition plus large de l'autonomie locale se retrouve également dans la Charte européenne : « Par autonomie locale, on entend le droit et la capacité effective pour les collectivités locales de régler et de gérer, dans le cadre de la loi, sous leur propre responsabilité et au profit de leurs populations, une part importante des affaires publiques » (Conseil de l'Europe 1985, art. 3). Elle implique ainsi le droit de gérer les affaires publiques dans les limites de la loi, mais aussi les ressources politiques, administratives et financières dont un gouvernement local doit disposer librement afin de réaliser ce droit concrètement (Conseil de l'Europe 1985a).

2.2 Les conséquences de l'autonomie locale

Tester empiriquement les conséquences positives de l'autonomie locale attendues normativement nécessite dans un premier temps de mesurer le concept dans un certain nombre de cas d'études pour y faire ressortir comparativement sa variance.¹⁴ Cette démarche consiste dans un deuxième temps à considérer l'autonomie non pas comme une fin en soi (Ménéménis 1999), mais pour les potentialités qu'elle offre au gouvernement local de décider librement sur des aspects de politique publique dans l'intérêt des citoyens.¹⁵

La théorie la plus adéquate pour expliquer les effets d'une variation du cadre institutionnel sur la liberté des acteurs à entreprendre effectivement des activités est le néo-institutionnalisme, car celle-ci met en évidence la relative autonomie des institutions politiques : « *The claim of autonomy is necessary to establish that political institutions are more than simple mirrors of social forces* » (March et Olsen 1984, p. 739). Dans ce sens, les gouvernements locaux sont des institutions politiques auxquelles le cadre formel plus large confère des missions et des pouvoirs. En définissant un corps cohérent de normes et de principes de comportement, elles influencent la manière dont les acteurs conçoivent et définissent leurs intérêts, mais également la façon dont ceux-ci sont exprimés et défendus. Constituée d'écoles de pensée dont les postulats sont distincts mais les pistes explicatives complémentaires (Hall et Taylor 1996) – les institutionnalisations historique, des choix rationnels et sociologique –, cette perspective théorique représente un cadre analytique très intéressant pour les études comparatives, parce qu'il attire l'attention sur les libertés des acteurs politico-administratifs conférées de manière différente, déterminante et durable par des cadres institutionnels (Pollitt 2016). A ce titre, le néo-institutionnalisme se démarque de l'institutionnalisme traditionnel en considérant les préférences, ressources et règles du jeu comme des facteurs endogènes et considère que l'étude des motivations et comportements des acteurs prenant part à l'institution est complémentaire à l'analyse institutionnelle (Peters 1995).

Pour analyser les impacts de l'autonomie locale sur l'initiative des gouvernements locaux à réformer – questionnement qui s'inscrit dans le débat du changement institutionnel (Dente et Kjellberg 1988) – les transformations du secteur public local sont abordées en tant que politiques institutionnelles du fait qu'elles touchent aux structures et actions du système politico-administratif local dans son ensemble (Knoepfel, Larrue et Varone 2006, Wollmann 2000). On peut supposer alors que les autorités locales chargées d'un large éventail de tâches sont plus enclines à se réformer car la portée des questions pour lesquelles elles peuvent décider des aspects en toute indépendance est plus grande (Bouckaert et Kuhlmann 2016a). En outre, il peut exister une relation positive entre les capacités financières, sociales, économiques et politiques et les initiatives de réforme, notamment parce que les innovations et les échecs peuvent être mieux gérés (Ladner et al. 2000). Globalement, l'hypothèse suivante peut ainsi être formulée :¹⁶

¹⁴ Ce dessein correspond à la première question de recherche spécifique : « Comment mesurer l'autonomie locale en comparaison internationale et quels en sont les résultats ? ». De nature descriptive, celle-ci ne suppose pas la formulation d'une hypothèse de recherche.

¹⁵ Cette conception de l'autonomie locale en tant que facteur d'influence (variable indépendante) correspond à la « *freedom to approach* » (voir section 2.1).

¹⁶ Il s'agit ici d'une hypothèse fortement simplifiée, autant au niveau de la variable dépendante – les initiatives du gouvernement local à réformer – qu'au niveau de la variable indépendante – l'autonomie locale. Les relations théoriques se complexifient en effet extrêmement lorsque l'on prend en compte les différents types de réformes, que l'on peut distinguer en fonction de la structure institutionnelle qu'elles ont pour objectif de

QR₂) H₁ : Plus l'autonomie locale est élevée, plus les initiatives de réforme des gouvernements locaux sont nombreuses.

Les variantes du néo-institutionnalisme mettent en évidence d'autres facteurs explicatifs du changement institutionnel dont il s'agit également de tenir compte. Comme le suggère le néo-institutionnalisme historique, les périodes critiques, comme les crises financières et/ou économiques, peuvent avoir une influence sur les initiatives de réforme des gouvernements locaux (Pierson 2004). Le néo-institutionnalisme du choix rationnel a plus de points de convergence avec l'institutionnalisme historique qu'il est souvent supposé, en ce sens que la « *path dependency* » du cadre institutionnel peut être atténué par le comportement d'acteurs rationnels qui visent à maximiser leurs propres avantages, services et intérêts (Thelen 1999). Selon le néo-institutionnalisme sociologique, le contexte a une influence sur l'émergence de développements institutionnels (Gorges 2001). D'une part, la population d'un gouvernement local peut jouer un rôle important dans le succès ou l'échec des réformes que celui-ci a initié (Dahl et Tufté 1973). D'autre part, la diffusion d'un discours réformateur dépend de l'environnement culturel et politique du gouvernement local (March et Olsen 1984).

Le nombre important de réformes lancées par les gouvernements en Europe et en Suisse depuis la seconde moitié des années 1990 et pendant une décennie avaient pour buts principaux d'améliorer l'efficacité de la mise à disposition locale des services publics et de renforcer la démocratie locale (Kersting et Vetter 2003, Ladner et Steiner 2005), soit les deux moments essentiels du processus local d'élaboration des politiques publiques. En effet, Easton (1953) a le premier fait la distinction entre l'*input* dans le système politique, à savoir les votes, demandes ou intérêts des citoyens, et l'*output*, c'est-à-dire les décisions et actions réelles des gouvernements. S'inspirant du modèle systémique d'Easton, Scharpf (1970) définit la légitimité orientée sur l'*output* comme la faculté de gouverner efficacement pour le peuple et celle orientée sur l'*input* comme la prise en compte des besoins exprimés par le peuple via leur participation politique.

Vivien Schmidt (2013) définit ces deux critères normatifs ainsi : « *input legitimacy refers to the participatory quality of the process leading to laws and rules as ensured by the 'majoritarian' institutions of electoral representation. Output legitimacy is instead concerned with the problem-solving quality of the laws and rules, and has a range of institutional mechanisms to ensure it* » (2013, p. 4). Prenant appui sur l'exemple de l'UE, l'auteure postule qu'il manque toutefois dans la théorie démocratique moderne les pratiques procédurales de gouvernance et propose alors un critère de légitimité supplémentaire à celle-ci, le *throughput* : « *Throughput legitimacy builds upon yet another term from systems theory, and is judged in terms of the efficacy, accountability and transparency of the EU's governance processes along with their inclusiveness and openness to consultation with the people* » (2013, p. 2). En conséquence, plus l'autonomie dont les gouvernements locaux jouissent est élevée, plus la latitude pour décider sur un large spectre de fonctions répondant aux enjeux soulevés par leurs citoyens sera conséquente et, ce faisant, plus leur réactivité, leur responsabilité et leur obligation de rendre des comptes de manière transparente devraient l'être également. De manière analogue à la légitimité orientée sur l'*input* et sur l'*output*, l'autonomie locale peut ainsi être considérée comme le prérequis théorique nécessaire à une plus grande légitimité du gouvernement local orientée sur le *throughput*. Ce faisant, l'hypothèse suivante peut être émise :

changer (Bouckaert et Kuhlmann 2016a), ainsi que les directions horizontale et verticale de l'autonomie locale (voir l'article II en annexe).

QR₃) H₂ : Plus l'autonomie locale est élevée, plus les aspects liés respectivement à la perception du fonctionnement de la démocratie, à la perception de la qualité de l'offre de prestations et au développement des pratiques procédurales de gouvernance au niveau local sont élevés.

Afin de pouvoir observer les développements actuels des pratiques locales en matière de fourniture des politiques publiques et d'éviter le « *fallacy of the wrong level* », Fleurke et Willemse (2004, p. 529) mettent en garde les auteurs appréhendant l'autonomie locale sur le fait que l'analyse institutionnelle du gouvernement doit être remplacée par celle de la gouvernance. Les théories de la gouvernance sont axées sur le système de gouvernement dans son ensemble, c'est-à-dire les agences publiques, les organisations à but non-lucratif et autres entreprises privées, mais également la société civile et les mouvements citoyens qui participent à la prise de décision et à la fourniture de services publics, et met notamment en avant le fait que les acteurs agissent de manière interdépendante au sein de réseaux et de partenariats (Pierre et Peters 2000). Bien que leurs contours ne soient pas toujours clairs, ces théories permettent 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 transformation a également été observée à l'échelon local, entraînant de nombreux auteurs à parler de déplacement « *from local government to local governance* » (John 2001, Andrew et Goldsmith 1998, Peters et Pierre 1998, Denters et Rose 2005, Le Galès 1995). La gouvernance locale bénéficie des apports complémentaires d'autres courants théoriques, tels que la gouvernance multi-niveaux (Van Kersbergen et Van Waarden 2004). Celle-ci permet de considérer l'enchevêtrement des compétences et des relations dans une dimension verticale (intergouvernementale) et horizontale (état-société/marché), ainsi que le degré de multifonctionnalité des organismes et de l'ampleur du chevauchement des découpages géographiques (Hooghe et Marks 2003). De surcroît, la gouvernance locale est étroitement liée à l'émergence de la vague du « *new regionalism* » dans le débat sur la gouvernance métropolitaine. Selon Kübler et Heinelt (2005), ce courant représente le compromis intellectuel entre la tradition de la « *metropolitan reform* », qui plaide en faveur de la consolidation institutionnelle pour atteindre davantage d'équité, et l'école du « *public choice* », qui affirme que la concurrence entre autorités autonomes fragmentées conduit à une fourniture de services plus efficace et efficiente. Le *new regionalism*, comme les autres théories associées à la gouvernance locale, identifie principalement des facteurs institutionnels, comme l'autonomie locale, pour expliquer le choix des autorités locales de recourir à des arrangements de gouvernance plutôt qu'au mode traditionnel intégré d'administration des services publics. A ce titre, Kübler et Schwab (2007) suggèrent différents types d'arrangements de gouvernance métropolitaine qu'ils placent sur un continuum entre gouvernement et gouvernance et qu'ils appliquent à l'échelon local suisse.¹⁷

En Suisse, les communes sont restées le dispositif institutionnel de référence pour la mise en œuvre des politiques publiques à l'échelon local (Leresche 2001). Certaines d'entre elles se sont toutefois trouvées face à des enjeux de taille pour accomplir leurs tâches, tels que la complexification de l'action publique (Ladner et al. 2000), la diminution de leurs compétences décisionnelles et l'augmentation des charges liées dans certaines politiques suite aux réformes canton-communes de répartition des tâches (Horber-Papazian et Soguel 1996), l'accroissement de la mobilité, ou l'exigence accrue des citoyens

¹⁷ Il s'agit des dispositifs de gouvernance métropolitaine suivants : « *local government* », « *multi-tiered government* », « *linked functions governance* » et « *complex network governance* » (Kübler et Schwab 2007, p. 478).

pour une action publique efficace (Geser 1997). Ainsi, selon les secrétaires de l'ensemble des communes suisses, l'autonomie communale a diminué de façon linéaire ces 23 dernières années.¹⁸ Pour assurer des tâches complexes et réduire les coûts de production, nombreuses sont les communes à ne plus fournir les services seules et s'être tournées vers des modes d'accomplissement apparentés à la gouvernance – collaborations à but unique et multiple (Horber-Papazian et Jacot-Descombes 2013). Tout en considérant l'influence d'autres facteurs identifiés par les théories de la gouvernance locale et du néo-institutionnalisme (taille et type des cantons et des communes), un lien est supposé entre la baisse de l'autonomie perçue par les acteurs communaux et le choix de ces derniers de recourir à des modalités de gouvernance, et l'hypothèse suivante est avancée :¹⁹

QR₄) H₃ : Plus l'autonomie communale perçue est basse, au sein d'un cadre cantonal formel pourtant homogène, plus les communes auront tendance à choisir des modalités de gouvernance, ceci différemment selon les politiques publiques considérées.

Les hypothèses de recherche étant formulées, le chapitre suivant décrit la méthodologie et le dessin de recherche mis sur pied pour les tester.

¹⁸ Les scores moyens des secrétaires municipaux recueillis dans les monitorings nationaux sont de 4,83 en 1994 (N = 1549), de 4,78 en 2005 (N = 2003), de 4,62 en 2009 (N = 1317) et de 4,60 en 2017 (N = 1780), sur une échelle allant de 1 à 10 (10 = grande autonomie).

¹⁹ Les modalités de gouvernance sont entendues dans le sens de la mise en place de dispositifs de fourniture de services publics mobilisant d'autres acteurs – privés et/ou publics – que le gouvernement local strictement. Il convient par ailleurs de préciser que la deuxième partie de l'hypothèse, qui concerne, inversement, l'impact de la mise en place de dispositifs de gouvernance sur l'autonomie locale (voir l'article III en annexe), va au-delà du sujet traité dans ce rapport de synthèse et n'est donc pas abordée en détail ici.

3 Méthodologie et dessin de recherche

3.1 Méthodes mixtes

La méthodologie adoptée globalement dans cette thèse de doctorat consiste à un modèle explicatif séquencé de méthodes mixtes (Creswell 2006). Les méthodes mixtes renaissent des cendres des guerres paradigmatiques entre méthodes quantitatives et qualitatives en les articulant de manière pragmatique (Cameron 2009, Cameron et Miller 2007). Selon Johnston et Onwuegbuzie (2004), le principe fondamental de la recherche mixte consiste à combiner les différentes stratégies, approches et méthodes, de manière à profiter de leurs avantages respectifs et à limiter les conséquences de leurs désavantages respectifs. Sur la base des forces et faiblesses des recherches quantitative et qualitative, les auteurs listent celles de la recherche mixte : de manière synthétique, les méthodes mixtes exigent selon eux davantage de connaissances et de ressources, mais permettent de produire des connaissances plus complètes, nécessaires à éclairer la théorie et la pratique.²⁰

De manière à envisager une posture critique envers la méthodologie et les résultats qui s'ensuivent, le découpage de cette recherche à travers les perspectives internationale, nationale et communale permet de « *putting qualitative flesh on quantitative bones* » (Tarrow 1995, p. 473). Avant de montrer de quelle manière elles s'inscrivent dans un dessin de recherche global cohérent, il s'agit de présenter plus en détail les unités d'analyse et d'observation, ainsi que les méthodes d'analyse comparative et de récolte des données de chacune d'entre elles.

3.1.1 *Perspective internationale*

L'étude de l'autonomie locale en comparaison internationale a pour unités d'analyse 39 pays européens²¹, caractérisés par leur extrême hétérogénéité institutionnelle. A titre d'exemple, il existe un certain nombre de pays dans lesquels le degré d'autonomie est conféré de manière asymétrique – pays fédéralistes, régionalisés ou allouant un statut particulier à un type de gouvernement local spécifique. En outre, il n'y a pas de réponse correcte à la question de savoir ce qu'est le gouvernement local (Wolman 2008). Le gouvernement local étant l'unité d'observation de la recherche, nous nous sommes basés sur les quatre critères cumulatifs développés par Lidström (1998) pour le distinguer d'autres formes d'organisation : « *A local government unit has a clearly defined territory, executes a certain amount of self-government, has authoritative power over its citizens, and has directly elected decision-makers and/or municipal assemblies* » (pp. 110s.).²²

De manière à outrepasser l'extrême diversité des systèmes de gouvernements locaux existants (Goldsmith et Page 2010, John 2001, Page et Goldsmith 1987, Hesse et Sharpe 1991), il est nécessaire de développer une méthodologie exhaustive et standardisée. En raison notamment des enjeux

²⁰ Voir le Tableau 5 pour la liste complète des forces et faiblesses de la recherche mixte (Johnston et Onwuegbuzie 2004, p. 21).

²¹ Il s'agit plus précisément des 28 Etats de l'Union européenne ainsi que les trois pays de l'Espace économique européen (EEE) (la Norvège, l'Islande et le Liechtenstein), la Suisse, membre de l'Association européenne de libre-échange (AELE) et l'Albanie, la Macédoine, la Moldavie, la Géorgie, la Serbie, la Turquie et l'Ukraine.

²² Les unités examinées sont communément appelées les municipalités, soit l'unité administrative locale la plus basse d'un pays, classée au-dessous d'une province, d'une région ou d'un État. Il s'agit du niveau d'unités administratives locales 2 (LAU 2, anciennement niveau NUTS 5) ou, dans certains cas, niveau d'unités administratives locales 1 selon la nomenclature des unités territoriales statistiques d'Eurostat: <https://ec.europa.eu/eurostat/web/nuts/local-administrative-units>, consulté en octobre 2018.

conceptuels évoqués en introduction, une étude d'une si grande ampleur n'avait jamais été conduite. Elle a été réalisée dans le cadre du projet « *Self-rule Index for local authorities in the EU 1990-2014* » de la Direction générale de la politique régionale et urbaine de la Commission européenne, avec le soutien de l'action COST « *Local Public Sector Reforms: An International Comparison* ». Ainsi, le développement d'un livre de codage standardisé de onze variables (« *codebook* »²³), l'opérationnalisation de celles-ci et la détermination des unités d'analyse ont été discutés et validés par des experts régionaux de la question, des responsables de l'action COST, ainsi que par les représentants de la Commission européenne. Sur la base du *codebook*, les données, intégrant une dimension diachronique (1990-2014), ont été récoltées en s'appuyant sur le jugement d'experts (Steenbergen et Marks 2007) et des profils nationaux ont été rédigés. Afin de prendre en compte les asymétries institutionnelles au sein des pays, les scores ont été pondérés par la population des unités d'agrégation et des « règles de pondération » ont été établies (Ladner, Keuffer et Baldersheim 2015, p. 14). Des stratégies ont par ailleurs été mises sur pied pour éviter les risques liés au jugement d'experts identifiés dans la littérature (Hooghe et al. 2010), à la fois pour garantir la fiabilité et la validité interne et externe des données (Ladner, Keuffer et Baldersheim 2016).

Afin de réduire la complexité de la mesure de l'autonomie locale, les onze variables ont été regroupées au sein d'un indice de sept dimensions pondérées de l'autonomie locale. La construction d'un indice a pour principaux avantages de permettre plus facilement la comparaison et d'aider ainsi la décision (Cartwright et Stenga 2011) mais représente méthodologiquement un processus exigeant à plusieurs titres (MacKenzie, Podsakoff et Podsakoff 2011) : il n'existe souvent pas de définitions conceptuelles adéquates du construit social étudié, les spécifications du modèle de mesure sont incomplètes et le recours à des techniques statistiques pour garantir que l'indice mesure effectivement ce qu'il entend mesurer est insuffisant. Pour éviter ces écueils, la création de l'« indice d'autonomie locale » (en anglais : LAI) (Ladner et Keuffer 2018, p. 8) a été réalisée en expliquant étape par étape les choix opérés à la lumière des débats relatifs à la construction et la validation des indices (Jarvis, Mackenzie et Podsakoff 2003, Bollen et Lennox 1991). Ainsi, dans une première étape, nous avons argumenté que le LAI est un indicateur formatif plutôt que réflexif car ses dimensions constituantes sont les causes de celui-ci. Ensuite, nous avons standardisé les 11 variables pour les rendre comparables. A l'étape suivante, les variables ont tout d'abord été pondérées et regroupées en sept dimensions, puis celles-ci ont également été agrégées et pondérées, en se basant sur des considérations théoriques et empiriques. Enfin, nous nous sommes assurés de la validité²⁴ de l'indice ainsi créé, de manière à ce que celui-ci puisse être utilisé pour comparer les systèmes nationaux de gouvernement local et d'administration publique (Kuhlmann à paraître, Heinelt et al. 2018, Ladner et al. 2019).

²³ Pour une description plus détaillée du *codebook* et de ses onze variables constituantes ainsi que du projet lancé par la Commission européenne, se référer au rapport de Ladner, Keuffer et Baldersheim (2015) : http://ec.europa.eu/regional_policy/fr/information/publications/studies/2015/self-rule-index-for-local-authorities-release-1-0 (consulté en octobre 2018). Le développement du *codebook* étant inspiré dans une certaine mesure de la méthodologie du « *Regional Authority Index (RAI)* » produit par Hooghe, Marks et Schakel (2010), une comparaison des deux méthodologies a été réalisée (Keuffer 2016, pp. 483-487).

²⁴ La validité de l'indice a été testée selon le critère du contenu – l'indice couvre-t-il tous les aspects principaux du construit mesuré ? – et celui de la convergence – l'indice converge-t-il avec d'autres indices mesurant le même construit ? – (Bollen 1989, Ray 2007).

3.1.2 Perspective nationale

Les résultats de la perspective internationale ayant mis en évidence l'intérêt du cas suisse pour l'étude de l'autonomie locale (voir section 4.1.2), la perspective nationale propose un focus sur la Suisse. De manière générale, les études nationales analysant les différents degrés d'autonomie et son influence sur d'autres variables dans un pays donné se justifient par un contexte généralement plus homogène que les études transnationales (Psycharis, Zoi et Iliopoulou 2016, Freitag et Vatter 2008). Outre les communes politiques, responsables de tâches générales, il existe en Suisse un grand nombre de communes spécialisées dans l'accomplissement d'une tâche (Frey et Eichenberger 1999). 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 (Steiner et Kaiser 2013). Ne tenant pas compte des communes spécialisées, les unités d'observation sont ici les communes politiques suisses. Présentes sur tout le territoire national, les communes sont homogènes au regard de nombreuses caractéristiques générales telles que leur définition, leur structure ou leur fonction publique. Toutefois, selon la Constitution suisse, l'autonomie communale est une institution de droit fédéral dont le contenu matériel est défini par le droit cantonal. En conséquence, chaque canton définit les types de communes qu'il reconnaît, leurs tâches, leurs ressources et leur organisation, ce qui engendre une grande diversité intercantonale en matière d'autonomie communale. Il existe par ailleurs une très grande hétérogénéité au niveau communal, permettant la variation des variables indépendantes et dépendantes. En somme, la structure infranationale suisse constitue par ses caractéristiques un contexte quasi-expérimental idéal pour analyser les conséquences de l'autonomie locale – en tant que variable indépendante – sur d'autres phénomènes sans recourir à la nécessité de considérer un grand nombre de variables de contrôles (Snyder 2001, Mueller 2015).

En raison de l'imbrication hiérarchique du niveau communal (niveau 1) dans le niveau cantonal (niveau 2), la méthode statistique utilisée dans le cadre de la perspective nationale est l'analyse multi-niveaux (Jones 1993, Courgeau et Baccaïni 1997). Celle-ci permet de prendre en compte simultanément les niveaux cantonal et communal dans un seul et unique modèle et sortir de ce fait du « dualisme micro-macro » (Steenbergen et Jones 2002). En effet, l'interdépendance entre les niveaux gouvernementaux supérieurs et le niveau local est une hypothèse commune de la littérature comparative sur les politiques publiques et l'un des principaux résultats des études sur la gouvernance locale et urbaine (Sellers 2002). En outre, l'analyse multi-niveaux est recommandée ici parce que les données d'un même canton suisse sont généralement plus similaires – en raison du contexte légal, socio-économique et culturel (homogénéité infracantonale) – que les données provenant de différents cantons, ce qui va à l'encontre de l'hypothèse d'indépendance des modèles de régression OLS classiques. Selon Hox (2010, p. 787), les modèles multi-niveaux prennent cette non-indépendance en compte en subdivisant les termes résiduels en deux parties (voir Équation 1). En effet, en plus du terme d'erreur variable pour chaque observation (ϵ_{ic}), comme dans tous modèles de régression, un second terme d'erreur, restant constant pour toutes les observations d'un même canton, est ajouté (μ_{0c}), ce qui permet de faire varier l'ordonnée à l'origine (γ_{00}) de notre équation pour chaque canton.

Équation 1 : Modèle de régression multi-niveaux

$$Y_{ic} = [\gamma_{00} + \beta_1 \cdot x_{1ic} + \beta_2 \cdot x_{2ic} + \dots + \beta_p \cdot x_{pic}] + [\mu_{0c} + \epsilon_{ic}]$$

où $c = \text{canton}$ et $i = \text{commune}$ et où $u_{0c} \sim N(0, \tau_{u0})$ et $e_{ic} \sim N(0, \tau_e)$

Concernant l'autonomie communale, la perspective nationale s'inspire des sept dimensions légitimées théoriquement et empiriquement dans la perspective internationale pour construire un « indice cantonal global d'autonomie communale » (en anglais : CIMA) (Keuffer 2018, p. 436). Celui-ci est basé sur des données objectives au maximum mais n'intègre pas de dimension diachronique. S'agissant des données mobilisées, la perspective nationale combine des données secondaires avec des données issues des questionnaires adressés aux secrétaires communaux de l'ensemble des communes suisses : le taux de réponse de l'enquête 2009/2010 est de 58% (Ladner et al. 2013), alors qu'il s'élève à 82.8% pour l'enquête de 2017 (ZHAW et IDHEAP 2017).²⁵ Présents dans toutes les communes suisses et étant souvent au sommet de la hiérarchie administrative, les secrétaires communaux servent d'interface entre les sphères administrative et politique et disposent ainsi d'une vaste connaissance générale du fonctionnement des communes (Kleindienst 1999). Même s'il n'est pas parfaitement garanti qu'ils comprennent les questions de la même manière ou qu'ils n'exagèrent pas quelque peu les activités de leur propre commune, les enquêtes précédentes ont montré que les secrétaires communaux suisses sont des informateurs fiables (Ladner 2016).

3.1.3 Perspective communale

La perspective communale a pour objet d'étude les communes (politiques) suisses – tant comme unité d'analyse que d'observation. Celles-ci étant restées le dispositif de référence principal pour la mise en œuvre des politiques publiques à l'échelon local, en fonction supposément de leur autonomie, il est nécessaire, dans une logique comparative, d'identifier le degré d'autonomie dont elles jouissent. Celle-ci étant formellement prescrite par la législation cantonale, nous nous sommes appuyés sur le CIMA développé dans la perspective nationale. Le score pondéré et celui de ses sept dimensions constitutives, ainsi que des variables externes, nous ont ainsi guidés pour choisir deux cantons similaires. Si les questionnements soulevés dans cette perspective ne supposent en effet pas de variance au niveau du cadre cantonal, ils nécessitent la mise en place d'un dessin de recherche à l'échelon communal qui soit le plus différent possible au niveau des variables dépendantes et indépendantes, conformément à un « *Most Similar Systems Design With Different Outcome* » (Ankar 2008, p. 390).

S'agissant des pratiques locales pour l'accomplissement d'une tâche, les politiques publiques du sport et des transports publics ont été choisies empiriquement dans la mesure où elles correspondent à des politiques pour lesquelles la perception de l'autonomie des membres des exécutifs des communes suisses est en moyenne respectivement parmi les plus élevées pour le sport et parmi les plus basses pour les transports publics. Les données aboutissant à ce constat proviennent d'un questionnaire national ayant été adressé à tous les membres des organes exécutifs des communes suisses fin 2017 (ZHAW et IDHEAP 2018 : taux de réponse de 60.52%). Concernant l'autonomie communale – inscrite dans le cadre cantonal décrit plus haut et dépendant des caractéristiques locales –, nous nous sommes basés sur la perception des membres des exécutifs, recueillie dans le cadre du questionnaire national et agrégée (moyenne) au niveau des communes, qui représentent les cas d'étude.²⁶ Le choix des 16 communes dans les deux cantons retenus a été effectué – tout en contrôlant les effets possibles de la

²⁵ Dans une perspective traditionnelle de la légitimité, il aurait été pertinent d'aborder celle-ci à travers la perception des citoyens. Cette option a toutefois été écartée pour des questions évidentes de faisabilité.

²⁶ Mûrement réfléchi, ce choix limpide d'opérer la moyenne communale des réponses des membres des exécutifs permet de grandement maximiser le nombre de cas d'analyse, les communes.

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 à comparer.

L'analyse s'est ensuite déroulée en trois phases. Dans un premier temps, elle a consisté en une analyse des textes de loi fédéraux et cantonaux afin de déterminer les compétences décisionnelles communales au sein des cantons retenus dans les politiques du sport et des transports publics. Dans un second temps, des entretiens semi-directifs d'environ une heure ont été conduits au printemps 2018 auprès des membres des exécutifs en charge des politiques choisies.²⁷ 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, aux modalités de gouvernance et aux échelles de décision à l'échelon local. 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 communes 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. Enfin, nous nous sommes appuyés sur des données secondaires ayant trait aux capacités communales afin d'apprécier les liens potentiels entre l'autonomie effective et le choix de dispositifs de gouvernance locale.

La méthode d'analyse est la méthode comparative. Pour Lijphart (1971), le principal problème auquel cette méthode est confrontée peut succinctement être formulé ainsi : « *many variables, small number of cases* » (p. 685). Suivant les quatre stratégies que l'auteur propose pour minimiser cette faiblesse, nous avons premièrement pris en compte un maximum de communes en fonction des ressources imparties et du questionnement. Cela a été possible, deuxièmement, en réduisant à deux le nombre de politiques considérées.²⁸ Troisièmement, nous nous sommes concentrés sur les cas comparables, en mettant en place un dessin de recherche à l'échelon communal qui soit le plus différent possible au niveau du phénomène à expliquer et du facteur d'influence à tester : « *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). Enfin, concernant précisément le phénomène à expliquer et le facteur d'influence à tester, nous nous sommes concentrés sur les variables centrales.²⁹

3.2 Dessin de recherche

Le dessin de recherche de cette thèse est structuré de manière à permettre une posture critique envers la méthodologie et les résultats qui s'ensuivent, puisque les analyses quantitatives (A et B) et qualitatives (C) sont imbriquées : « *A nested analysis requires a shifting of levels because the SNA [small-N analysis (ndlr.)] component demands an examination of within-case processes and/or*

²⁷ La grille de questions semi-directives est disponible en annexe VI.

²⁸ En augmentant le nombre de politiques publiques pris en considération, le nombre de cas d'observation par politique publique s'en serait trouvé réduit, toutes choses égales par ailleurs.

²⁹ Plus précisément, quatre modalités de gouvernance ont été retenues sur la base des travaux de Kübler et Schwab (2007) s'agissant du phénomène à expliquer (voir section 4.3.1), et pour ce qui a trait à la variable dépendante, l'autonomie communale, nous nous sommes focalisés sur l'autonomie communale perçue et formelle, ainsi que sur les compétences décisionnelles et les capacités d'autofinancement, administratives et d'intervention politique des communes.

variation » (Lieberman 2005, p. 440). Ce modèle explicatif séquencé est utilisé lorsque le chercheur a besoin de données qualitatives pour expliquer ou approfondir ses résultats quantitatifs, grâce auxquels il a pu choisir les cas intéressants d'analyse (Creswell et al. 2003). Si l'accent de ce type de dessin de recherche est principalement axé sur les aspects quantitatifs, les phases successives apportent l'une à l'autre et s'inscrivent dans un tout cohérent (voir Figure 2).

En somme, ce dessin de recherche général présente l'avantage de croiser les méthodes utilisées, les approches et les conceptions théoriques de l'autonomie locale poursuivies et les acteurs interrogés. Assignant à chaque article scientifique un objectif spécifique, il offre finalement l'opportunité d'opérer un regard critique et réflexif sur la conceptualisation de l'autonomie locale ainsi que ses implications (voir Tableau 1).

Figure 2: Dessin de recherche général

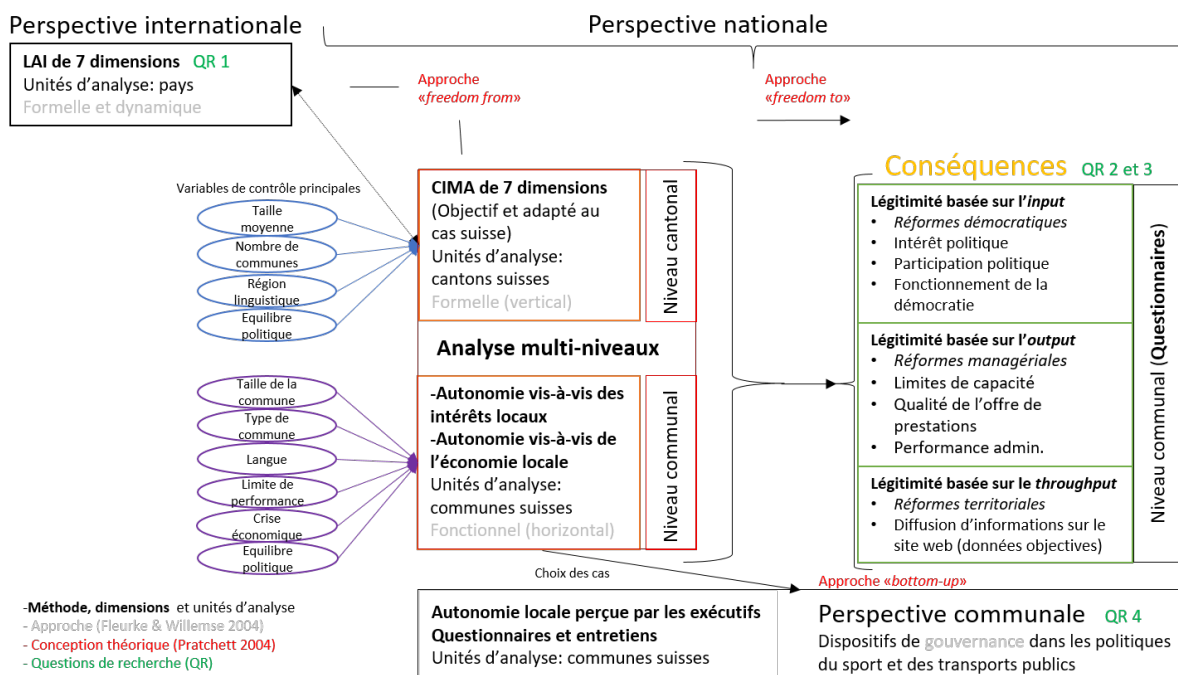


Tableau 1 : Comparatif des modalités liées à la problématique, à la théorie et à la méthodologie des trois perspectives à travers lesquelles l'autonomie locale est mesurée comparativement et ses conséquences attendues normativement sont testées empiriquement

	A) Perspective internationale	B) Perspective nationale	C) Perspective communale
Question de recherche spécifique	QR₁) Comment mesurer l'autonomie locale en comparaison internationale et quels en sont les résultats ?	QR₂) Quels sont les impacts de l'autonomie locale sur l'initiative des gouvernements locaux à réformer ? QR₃) Quelles sont les conséquences de l'autonomie locale sur les aspects liés respectivement à la perception du fonctionnement de la démocratie, à la perception de la qualité de l'offre de prestations et au développement des pratiques procédurales de gouvernance ?	QR₄) Les dimensions de l'autonomie locale influencent-elles le choix du dispositif de gouvernance pour la fourniture de politiques publiques ?
Théorie	Approches de l'autonomie locale, décentralisation, fédéralisme (fiscal), gouvernement local	Néo-institutionnalisme, théorie démocratique (moderne), changement institutionnel	Gouvernance locale, gouvernance multi-niveaux, gouvernance métropolitaine
Conceptualisation théorique (Pratchett 2004)	« <i>Freedom from</i> »	« <i>Freedom from</i> » « <i>Freedom to</i> »	« <i>Freedom from</i> » « <i>Freedom to</i> » « <i>Bottom-up</i> »
Hypothèse de recherche	-	H₁) Plus l'autonomie locale est élevée, plus les initiatives de réforme des gouvernements locaux sont nombreuses. H₂) Plus l'autonomie locale est élevée, plus les aspects liés respectivement à la perception du fonctionnement de la démocratie, à la perception de la qualité de l'offre de prestations et au développement des pratiques procédurales de gouvernance au niveau local sont élevés.	H₃) Plus l'autonomie communale perçue est basse, au sein d'un cadre cantonal formel pourtant homogène, plus les communes auront tendance à choisir des modalités de gouvernance, ceci différemment selon les politiques publiques considérées.
Approche de l'autonomie locale (Fleurke et Willemse 2004)	Formelle et dynamique	Formelle et fonctionnelle	Formelle, fonctionnelle et gouvernance

Unité d'analyse	Pays	Canton suisse (et commune politique suisse)	Commune politique suisse (et canton suisse)
Unité d'observation	Gouvernement local	Commune politique suisse	Commune politique suisse
Méthode d'analyse	Méthode statistique appliquée notamment sur un indice d'autonomie locale (LAI)	Méthode statistique : analyse multi-niveaux appliquée notamment sur un indice cantonal d'autonomie communale (CIMA)	Politique comparée et méthode statistique
Méthode de récolte des données	Jugement d'experts sur la base d'un livre de codage standardisé (« <i>codebook</i> »)	Données secondaires et questionnaires adressés aux communes	Questionnaires adressés aux communes et entretiens semi-directifs auprès des membres de l'exécutif communal
Objectif spécifique poursuivi	S'appuyer sur les approches et les études empiriques de l'autonomie locale, de la décentralisation et du gouvernement local, afin de proposer une définition de l'autonomie locale et une opérationnalisation de celle-ci pour construire un « indice d'autonomie locale » (LAI) théoriquement et empiriquement légitimé et ainsi réaliser des études comparatives.	S'appuyer sur la définition et l'opérationnalisation de la perspective internationale pour construire un « indice cantonal d'autonomie communale » (CIMA) s'appuyant sur des données objectives, afin d'analyser dans quelle mesure l'autonomie locale facilite les initiatives prises par les communes suisses à reformer et impacte leur légitimité démocratique liée à l' <i>input</i> , à l' <i>output</i> et au <i>throughput</i> .	Questionner les résultats macros obtenus dans les perspectives internationale et nationale et enrichir le débat méthodologique, en analysant l'autonomie communale et ses implications en termes de gouvernance locale sur des politiques différentes, dans une démarche tenant compte du cadre formel, mais également de la pratique sur le terrain.
Article scientifique annexé	I) Ladner, A. & Keuffer, N. (2018): "Creating an index of local autonomy – theoretical, conceptual, and empirical issues", <i>Regional et Federal Studies</i> , DOI: 10.1080/13597566.2018.1464443.	II) Keuffer, N. (2018): "Does local autonomy facilitate local government reform initiatives? Evidence from Switzerland", <i>International Journal of Public Sector Management</i> , 31(4): 426-447.	III) Keuffer, N. & Horber-Papazian, K. (soumis pour publication): "The Bottom-up Approach: Essential to an Apprehension of Local Autonomy and Local Governance in the Case of Switzerland", <i>Local Government Studies</i> .

4 Résultats et discussions

4.1 Perspective internationale : le LAI comme outil d'analyse comparative

4.1.1 *Création d'un indice d'autonomie locale (LAI) théoriquement et empiriquement légitimé*

Bien qu'ils soient la cible de critiques, les indices (statistiques) sont de plus en plus populaires dans les sciences économiques et sociales, ainsi que dans l'élaboration de politiques publiques, car ils permettent de présenter simplement l'information en plaçant les cas observés sur une échelle ordonnée en fonction de leur valeur attribuée (Horn 1993). Parce qu'il soulève des enjeux théoriques, conceptuels, méthodologiques et techniques, le processus de création d'un indice est exigeant (MacKenzie, Podsakoff et Podsakoff 2011). En premier lieu, une revue de littérature quasi-exhaustive est nécessaire pour identifier, d'une part, si l'indice peut amener quelque chose de nouveau et, d'autre part, ce qui le différenciera des mesures existantes (Satori 1984, MacKenzie 2003).

Les études empiriques évaluant l'autonomie locale qualitativement et quantitativement dans une perspective comparative peuvent être distinguées en trois catégories, dont nous soulignons ici brièvement les lacunes uniquement.³⁰ Premièrement, les études focalisées sur le gouvernement local et l'autonomie locale ne sont pas unanimes sur les dimensions à prendre en considération et n'aboutissent pas toutes aux mêmes résultats. Bien que n'adoptant pas dans la majorité des cas de perspective diachronique, elles montrent en outre que l'autonomie locale conférée par les pays n'est pas figée et pointent la nécessité de réaliser de nouvelles mesures. Deuxièmement, les études sur le fédéralisme, l'autorité régionale et la décentralisation, n'ont généralement pas pour unité d'observation le gouvernement local et ne différencient pas leur jugement en fonction de politiques publiques. Troisièmement, les études se basant sur les données de la décentralisation fiscale sont plutôt nombreuses en raison de l'accessibilité des indicateurs mis à disposition par l'OCDE, la BM ou le FMI. La plupart d'entre elles utilisent l'indicateur financier du pourcentage des dépenses infranationales par rapport aux dépenses totales pour décrire l'importance du gouvernement local. Au-delà du fait que les niveaux infranationaux ne sont pas distingués (Vetter 2007, Ebel et Yilmaz 2002), elles s'abstiennent des efforts liés à la prise en compte d'autres aspects de l'autonomie financière, tels que la provenance des ressources financières, la possibilité des gouvernements locaux d'avoir leur mot à dire sur l'utilisation de celles-ci, et les compétences fiscales des gouvernements locaux (Blöchliger et King 2006, OCDE et KIPF 2016, Akai 2013).

Sur la base de ces constats, une approche globale pour mesurer l'autonomie locale de manière diachronique et adéquate (validité de contenu) doit aller au-delà des données financières et intégrer les dimensions des quatre approches identifiées dans la littérature (voir section 2.1). Suivant l'extension du sens de l'autonomie locale, celle-ci est appréhendée en tant que phénomène multidimensionnel, considéré à la fois comme un droit et une capacité. En effet, comme l'approche légaliste l'a montré, l'autonomie locale implique un droit et des pouvoirs décisionnels pour la gestion des affaires publiques, inclus dans un cadre légal définissant les statuts constitutionnels des gouvernements locaux, les compétences générales et les modalités de protection juridique de ces derniers. En lien avec l'étendue des compétences fonctionnelles formelles se trouve la gamme des services pour lesquels les gouvernements locaux sont responsables et les dépenses relatives. Toutefois, pour rendre l'autonomie effective, un gouvernement local doit également avoir les

³⁰ Pour une revue quasi-exhaustive des études existantes, se référer à Keuffer (2016) ou à Ladner et al. (2019).

capacités de les fournir concrètement. Par conséquent, l'autonomie locale est liée, d'une part, aux ressources financières dont les gouvernements locaux disposent de manière indépendante, et, d'autre part, à leurs capacités administratives et aux possibilités qu'ils ont de créer, organiser et réguler leurs arènes politiques indépendamment. Enfin, les relations politiques, qui existent dans le jeu de pouvoir intergouvernemental, sont également liées à l'autonomie locale dans le sens du contrôle et de l'accès (voir Figure 1).

Par conséquent, en se basant sur la définition de Page (1982, p. 21, propre trad.), l'autonomie locale est définie comme « Le [droit et la] capacité des gouvernements locaux [dans un cadre juridique défini] de prendre des décisions sur les services qu'ils fournissent [et les ressources financières nécessaires] sans ingérence du centre³¹ ». Partant, sept dimensions constitutives de l'autonomie locale sont identifiées :

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

L'importance relative de ces sept dimensions est cependant difficile à établir car elle dépend de la perspective adoptée et des raisons pour lesquelles le concept est utilisé dans le cadre de recherches empiriques. En l'occurrence, le projet lancé par la Commission européenne a permis de récolter un grand nombre de données grâce à l'attribution d'un score pour les 11 variables du *codebook* – pour 39 pays européens de 1990 à 2014. Pour réduire la masse d'information afin de la rendre plus intelligible, une série d'analyses factorielles, avec un nombre imposé de facteurs, montrent empiriquement quelles variables sont liées empiriquement les unes aux autres.

Les résultats des analyses factorielles (Ladner et Keuffer 2018) identifient trois variables mesurant des dimensions distinctes de l'autonomie locale : la protection juridique, l'accès au(x) gouvernement(s) supérieur(s) et l'autonomie organisationnelle. Ensuite, l'autonomie fiscale et l'autosuffisance financière se trouvent ensemble sur le même facteur dans les quatre solutions testées, ce qui s'avère tout à fait logique puisque l'autonomie fiscale donne aux gouvernements locaux un meilleur accès aux ressources financières propres. En ce qui concerne la question financière, à laquelle est rattachée l'autonomie en matière d'emprunt, il est intéressant de noter que le système de transferts financiers n'est pas lié à ces variables-ci, mais à la supervision administrative. Ce résultat empirique semble plutôt donner raison aux chercheurs ayant affirmé que les subventions affectées font l'objet d'un strict contrôle (Oates 1999, Blöchliger 2013). Enfin, le champ de responsabilités et la discrétion politique

³¹ « Le centre » est entendu ici comme les niveaux gouvernementaux supérieurs, dans la mesure où les pays fédéraux sont également pris en compte, alors que Page (1991) était davantage intéressé aux pays unitaires.

effective se trouvent sur le même facteur dans toutes les solutions testées.³² Cela signifie potentiellement que le principe d'équivalence fiscale³³ (Olson 1969) est respecté. Suivant les préoccupations souvent exprimées par les gouvernements locaux selon lesquelles ils n'ont seulement qu'à payer et exécuter sans pouvoir décider, ou les arguments scientifiques prônant que la fourniture de services et la décision politique effective sont des aspects distincts, ceux-ci sont analysés séparément. Par conséquent, la discrétion politique est appréhendée en considérant la discrétion politique effective ainsi que la profondeur institutionnelle, ce qui se justifie tant théoriquement qu'empiriquement.

La création de l'indice d'autonomie locale (LAI) prend en compte le fait que tous les aspects de l'autonomie locale ne sont pas d'égale importance. Elle est ainsi réalisée en deux étapes (Ladner et Keuffer 2018) : d'abord, la pondération des variables incluses dans les sept dimensions ; ensuite, la pondération des dimensions qui composent ensemble le LAI.³⁴

Ainsi, les sept dimensions (D) sont construites (pour chaque année) de la manière suivante :

- 1) $D_{\text{autonomie juridique}} = 100/3 * \text{protection juridique}$;
- 2) $D_{\text{discrétion politique}} = 100/15 * (\text{profondeur institutionnelle} + 3 * \text{discrétion politique effective})$;
- 3) $D_{\text{champ d'exécution}} = 100/4 * \text{champ de responsabilités}$;
- 4) $D_{\text{autonomie financière}} = 100/24 * (3 * \text{autonomie fiscale} + 3 * \text{autosuffisance financière} + 1 * \text{autonomie en matière d'emprunt})$;
- 5) $D_{\text{autonomie organisationnelle}} = 100/4 * \text{autonomie organisationnelle}$;
- 6) $D_{\text{noningérence}} = 100/6 * (\text{système de transferts financiers} + \text{supervision administrative})$;
- 7) $D_{\text{accès}} = 100/3 * \text{accès au(x)gouvernement(s)supérieur(s)}$.

Le LAI se calcule finalement comme suit :

$$LAI = [1 * Dw_{\text{autonomie juridique}} + 3 * Dw_{\text{discrétion politique}} + 2 * Dw_{\text{champ d'exécution}} + 3 * Dw_{\text{autonomie financière}} + 2 * Dw_{\text{autonomie organisationnelle}} + 1 * Dw_{\text{noningérence}} + 1 * Dw_{\text{accès}}] / 13.$$

où $D = \text{dimension}$ et $w = \text{pondéré}$

Afin d'évaluer si cette manière de construire l'indice est la plus adéquate pour mesurer l'autonomie locale, nous³⁵ avons comparé les résultats empiriques qui en découlent avec ceux de deux mesures alternatives et testé leur validité de convergence respective, en suivant la procédure de Schakel (2008). Tout en rappelant que la création d'indice suppose des choix qu'il est possible de discuter, nous affirmons que c'est bien le cas, parce que la variante proposée concorde davantage avec la théorie sur l'autonomie locale, parce que ses dimensions corrént le plus fortement avec les mesures de la

³² A noter que ces deux variables prennent en compte les mêmes huit politiques publiques dans leur opérationnalisation respective.

³³ L'équivalence fiscale fait coïncider le périmètre des bénéficiaires des prestations publiques avec celui des contribuables.

³⁴ Etant donné que la littérature existant sur le sujet n'est pas univoque sur le degré d'importance à conférer aux multiples facettes de l'autonomie locale, les variables sont pondérées de manière relative (en fonction de l'autre variable constitutive de la dimension donnée lorsque c'est le cas) sur la base de considérations théoriques et empiriques ainsi que du jugement générique des experts impliqués dans cette recherche (Ladner, Keuffer et Baldersheim 2015). Par ailleurs, leurs valeurs sont transformées à partir de leur échelle d'origine en échelle graduée de 0 à 100 (100 étant le degré d'autonomie locale le plus élevé). S'agissant des dimensions, la pondération repose sur « le triangle de l'autonomie locale » (Ladner et Keuffer 2018, p. 16), accordant plus d'importance aux dimensions financière et décisionnelle, dans une compréhension plus fonctionnelle de l'autonomie locale.

³⁵ Ladner et Keuffer (2018, pp. 17s ; voir article I en annexe).

décentralisation, et parce que l'indice a une vraie plus-value par rapport à ses sept dimensions constitutives. Nous concluons en soulignant que la vraie contribution d'un tel indice ne peut en fait être évaluée que lorsque celui-ci est appliqué en tant qu'outil d'analyse comparative de l'autonomie locale.

4.1.2 Résultats empiriques : développements, profils nationaux et conséquences de l'autonomie locale

Les principaux résultats au niveau du LAI, calculé pour 2014,³⁶ révèlent des disparités importantes de part et d'autre du continent. Les premiers rangs sont occupés par les pays nordiques, la Suisse, l'Allemagne et la Pologne, alors que les pays où les gouvernements locaux ont le degré d'autonomie le plus bas se situent au Sud-Est de l'Europe, à l'exception de l'Irlande (voir Figure 3). Plus globalement, cinq groupes peuvent être identifiés :³⁷

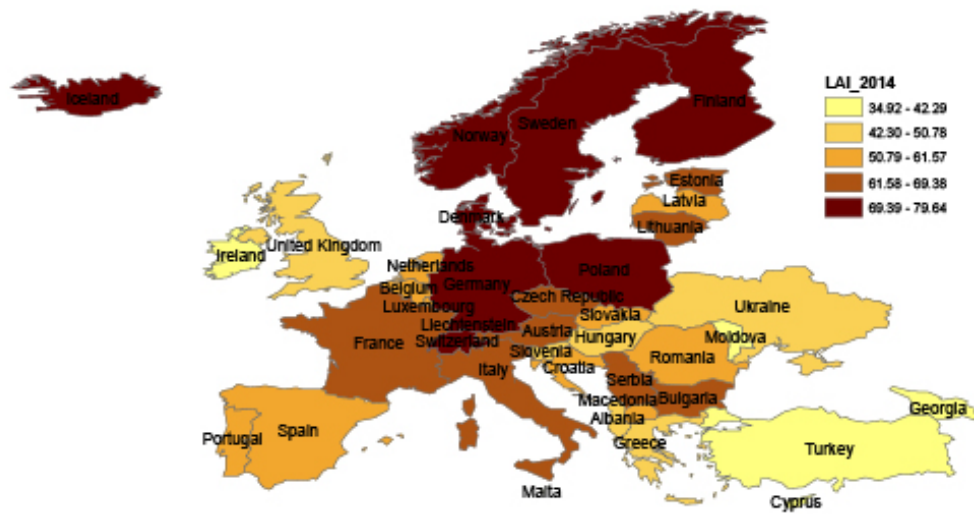
- 1) Un groupe composé des pays du nord (la Finlande, l'Islande, le Danemark, la Suède et la Norvège) et de certains pays du centre de l'Europe (la Suisse, l'Allemagne, la Pologne et le Liechtenstein), tous ayant un score d'autonomie locale supérieur à 69.38 ;
- 2) Les pays dont le score du LAI en 2014 se situe entre 60.58 et 69.38, à savoir l'Italie, la Serbie, la France, la Bulgarie, la Lituanie, la République tchèque, l'Autriche et l'Estonie ;
- 3) Les pays où le degré d'autonomie locale est moyen (score du LAI entre 50.79 et 61.57), c'est-à-dire le Portugal, la Belgique, la Slovaquie, les Pays-Bas, la Macédoine, la Roumanie, la Croatie, le Luxembourg, l'Espagne et la Lettonie ;
- 4) Un groupe de pays dont le score du LAI en 2014 se situe entre 42.30 et 50.78, c'est-à-dire la Hongrie, l'Albanie, la Slovénie, la Grèce, l'Ukraine et le Royaume-Uni ;
- 5) Un groupe de pays où les gouvernements locaux jouissent d'un degré d'autonomie locale bas (le score pour 2014 est inférieur à 42.30), soit les pays du Sud de l'Europe et ceux qui entourent la Mer Noire (Chypre, la Turquie, Malte, la Géorgie, et la Moldavie), ainsi que l'Irlande.

S'agissant des évolutions générales, les résultats du LAI montrent qu'une augmentation de l'autonomie locale a eu lieu entre 1990 et 2014, en particulier dans les nouvelles démocraties d'Europe centrale et orientale (voir Figure 4). Cela a eu lieu plus précisément jusqu'en 2009 (moy = 59.23, N = 39), puisque le tableau d'ensemble montre une légère tendance à la centralisation depuis lors. La crise financière de 2007/08, bien qu'ayant eu un impact très différencié selon les pays, n'est certainement pas étrangère à cette stabilisation de l'autonomie locale.

³⁶ Pour les moyennes des résultats du LAI de 1990 à 2014, voir Ladner et Keuffer (2018, p. 18) ; pour les résultats numériques pour 2014, se référer au tableau en annexe IV.

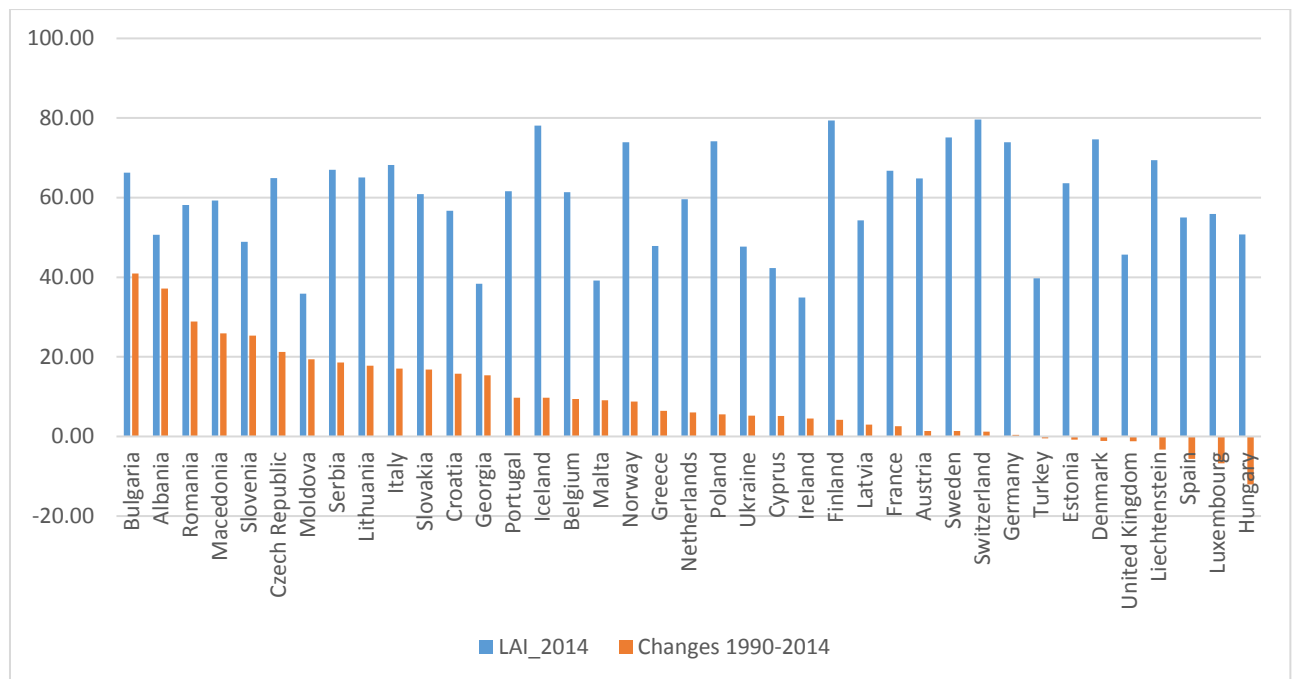
³⁷ Cette classification repose sur l'algorithme Seuils naturels (Jenks). Les classes de seuils naturels dépendent des regroupements naturels inhérents aux données. Les bornes des classes désignées grâce à cette méthode permettent ainsi de regrouper au mieux des valeurs similaires et optimiser les différences entre les classes.

Figure 3: Résultats du LAI (2014)



Notes : 5 classes du clair au foncé (voir légende) ; N = 39.

Figure 4 : Evolution diachronique des résultats du LAI (1990-2014)



Notes : Tri selon l'ampleur de la progression dans les scores de 1990 à 2014 ; N = 39 (pour l'Albanie, la Lettonie, Malte, la Roumanie et l'Ukraine, aucune donnée n'a été recueillie pour 1990, les pays n'étant pas encore indépendants ; les premières années de mesures sont respectivement 1992, 1991, 1993, 1992 et 1991).

Le LAI est un bon moyen d'apprécier la situation dans son ensemble et son évolution au fil du temps. En tant que concept multidimensionnel, l'autonomie locale est néanmoins plus intéressante à analyser et comparer à travers ses sept dimensions constitutives. A ce propos, les profils nationaux d'autonomie locale illustrent bien les systèmes de gouvernement local en place dans les pays et, plus globalement, reflètent leur structure institutionnelle. A titre d'exemple, il est révélateur de comparer les profils suisses et finlandais à la moyenne européenne et entre eux (voir Figure 5). Alors que ces deux pays se placent tout en haut de l'indice pour 2014, ils ont en effet des profils très variés d'autonomie locale.

La Finlande est un pays unitaire où les communes sont peu nombreuses, grandes et fortes.³⁸ Jouissant d'un rayon important d'action couplé à une grande autonomie décisionnelle, elles sont considérées comme des véritables partenaires du gouvernement central ainsi que les garants de l'Etat providence. La Finlande a ainsi le profil national d'autonomie locale le plus complet (où les scores de l'ensemble des dimensions dépassent largement la moyenne européenne) parmi les 39 pays européens étudiés.

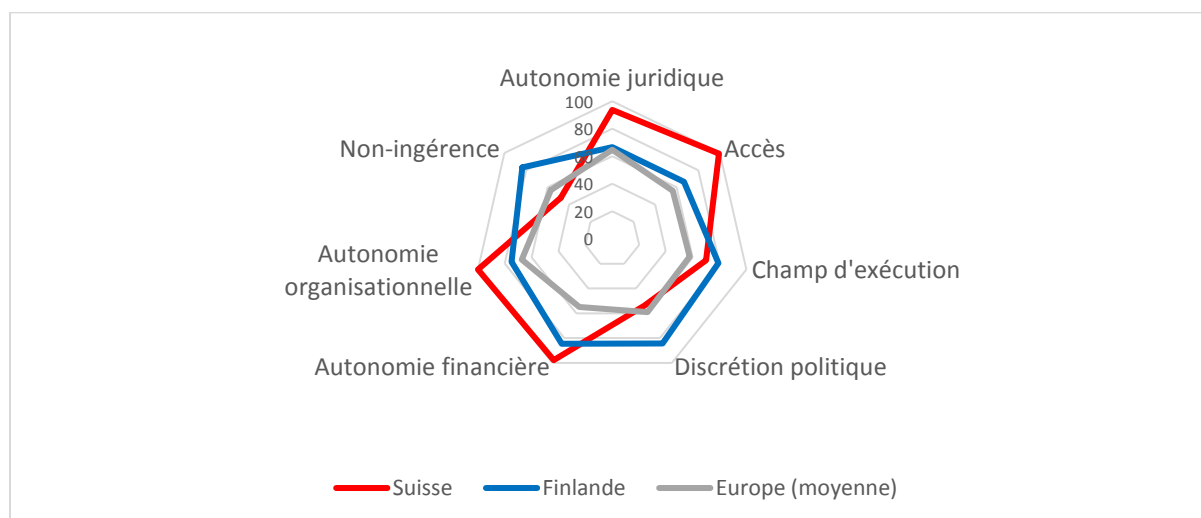
En Suisse, en vertu de la construction ascendante de la structure fédéraliste³⁹, les communes jouissent comparativement d'une large autonomie juridique, organisationnelle, financière, et connaissent de multiples possibilités d'accès aux niveaux de gouvernement supérieurs. En raison de leur taille également⁴⁰, ce sont en revanche plutôt les cantons qui ont une responsabilité importante dans la fourniture des services publics, comme le suggèrent les dimensions fonctionnelles – « champ d'exécution », « discrétion politique » et « non-ingérence ». Les scores des deux dernières dimensions se trouvent en-dessous de la moyenne européenne, mettant en évidence le fait que les communes suisses, d'une part, disposent comparativement par leur souveraineté fiscale d'une quantité relativement élevée de fonds propres, mais que les transferts financiers alloués par les niveaux politiques supérieurs, bien que de faible proportion, sont pour environ les deux tiers liés, ce qui peut engendrer un contrôle étatique sur leur utilisation. D'autre part, la marge décisionnelle restant aux communes après la fourniture des politiques publiques par l'Etat fédéral et les cantons est faible, semblant indiquer que les communes suisses sont devenues de plus en plus importantes en tant qu'organes exécutifs et unités administratives de l'Etat, comme cela a déjà été évoqué dans des études antérieures (Horber-Papazian 2006, Ladner 2005).

³⁸ Pour une population d'ordre comparable, la Finlande compte environ 10 fois moins de communes que la Suisse alors que le pays est 10 fois plus vaste. Il y a en Finlande 320 communes pour 5,4 millions d'habitants pour une surface de 338'145 km². Quant à elle, la Suisse compte 8.4 millions d'habitants répartis dans 2255 communes pour une superficie de 41'285 km² au 1^{er} janvier 2017 (OFS 2018).

³⁹ Il convient de rappeler ici au sujet de la structure fédéraliste suisse que le LAI en tient compte. En effet, l'autonomie étant en Suisse une institution de droit fédéral dont le contenu matériel est défini par le droit cantonal, un score a été attribué pour chaque dimension de l'autonomie aux 26 cantons avant d'être agrégé en fonction de la population cantonale respective. Pour une comparaison systématique des scores alloués à chaque variable pour la Suisse avec la moyenne européenne, voir Keuffer (2019).

⁴⁰ Au 1^{er} janvier 2017, la population moyenne est de 3733 habitants par commune et la médiane de 1475 habitants en Suisse (OFS 2018, propres calculs).

Figure 5 : Profils suisses et finlandais d'autonomie locale en comparaison avec la moyenne européenne (LAI 2014)



Sur la base des résultats pour les sept dimensions du LAI (voir le tableau en annexe IV), d'autres analyses ont été entreprises pour réduire l'information et lui donner du sens en créant des typologies ou en tentant d'expliquer les causes et les conséquences des variations nationales en termes d'autonomie locale (Ladner et al. 2019). Conformément à l'objectif général de cette étude, nous présentons ici les résultats relatifs aux principales conséquences attendues de l'autonomie locale, principalement appréhendées sous l'angle de la qualité de la démocratie (légitimité basée sur l'*input*) ou sous l'angle de la performance (légitimité basée sur l'*output*) des systèmes politiques.

Du côté des processus qui entrent dans le système politique (*input*), il s'avère que le LAI est corrélé positivement avec l'indicateur global de qualité de la démocratie développé dans le cadre du « baromètre de la démocratie », ainsi qu'avec la majorité de ses sous-dimensions.⁴¹ C'est principalement la dimension financière et dans une moindre mesure le champ d'exécution et la discrétion politique qui vont principalement de pair avec les aspects de la démocratie. Il semblerait donc que les citoyens sont plus enclins à participer au processus démocratique lorsque les autorités locales sont responsables d'un large spectre de tâches et qu'elles détiennent les compétences financières et décisionnelles en la matière. En intégrant des variables de contrôle liées à la taille de la commune (Dahl et Tufté 1973) et à la compétition électorale (Hollyer, Rosendorff et Vreeland 2011)⁴², les régressions linéaires montrent en outre que le LAI est positivement lié à l'élection directe du gouvernement local et à la confiance dans le gouvernement local et régional (voir Tableau 2).

⁴¹ Le « baromètre de la démocratie » ne fait pas la distinction entre la légitimité basée sur l'*input* et celle basée sur le *throughput*. Ainsi, les sous-dimensions de l'indicateur global sont les libertés individuelles, l'état de droit, la liberté la compétition, les contraintes mutuelles des pouvoirs constitutionnels, l'aptitude du gouvernement, le contrôle, la transparence, la participation, la répression et l'égalité : www.democracybarometer.org, consulté en octobre 2018.

⁴² Alors que la question de l'influence de la taille du gouvernement local sur la qualité de la démocratie fait l'objet d'un long débat, il est plus communément admis qu'un pays où il existe une grande compétition électorale connaît des processus démocratiques de meilleure qualité que des pays ayant connus une transition récente vers la démocratie (pays post-communistes).

Du côté des décisions qui sortent du système politique (*output*), les analyses de corrélation indiquent que l'autonomie locale (le LAI et l'autonomie financière principalement) montrent que les indicateurs de performance économique tels que le produit intérieur brut (PIB), son augmentation ces 25 dernières années, la dette publique en rapport au PIB et la corruption perçue vont de pair. Le résultat le plus remarquable est la corrélation positive entre l'indice du bonheur⁴³ et le LAI, l'autonomie financière, la non-ingérence et l'accès aux gouvernements supérieurs (Ladner et al. 2019). L'influence de l'autonomie locale sur l'efficacité locale est atténuée lorsque nous intégrons les mêmes variables de contrôle que précédemment dans un modèle de régression multiple : il ne reste alors que deux relations significatives, à savoir celles entre l'autonomie locale et un faible degré de corruption et un niveau élevé de bonheur, en raison notamment de l'importance des distinctions entre pays post-communistes et les autres (voir Tableau 2).

Pour conclure, il est important de préciser que si les résultats présentés soutiennent l'idée que l'autonomie locale et certaines caractéristiques relatives à la qualité de la démocratie et à la performance ont quelque chose en commun, parler d'effets directs de l'autonomie locale en la matière est incorrect. Il s'avère en effet que certains pays sont performants sur l'ensemble des dimensions, ce qui suggère plutôt une relation indirecte ou mutuelle : l'autonomie locale renforce la confiance dans les institutions et leur performance, et, inversement, des institutions locales saines et compétitives sont les conditions préalables à davantage d'autonomie locale.

Tableau 2 : Autonomie locale et aspects relatifs à la légitimité basée sur l'*input* et l'*output* (modèles de régression)

	Légitimité basée sur l' <i>input</i>			Légitimité basée sur l' <i>output</i>				
	Participation aux élections locales	Élection du gouvernement local	Confiance dans le gouvernement local et régional	PIB 2014	Augmentation du PIB (1990-2014)	Dette publique par rapport au PIB	Indice de perception de la corruption	Indice du bonheur (2013-2015)
Indice d'autonomie locale (LAI)	-0.109*	0.732**	0.398*	0.248	0.225	-0.283	0.493**	0.406**
Taille moyenne des gouvernements locaux	-0.378	-0.149	0.014	0.008	0.290	-0.066	.244	0.084**
Pays postcommunistes	-0.584**	0.173	-0.312	-0.629**	-0.320	-0.464**	-0.500**	-0.580
R2 ajusté	0.272	0.422	0.148	0.482	0.165	0.164	0.592	0.549

Note: *sig. = 0.05, **sig. = 0.01. Source: Ladner et al. (2019, pp. 321-329, propres conceptions et traduction).

⁴³ *Happiness Index 2013-2015 : World Happiness Report 2016*, voir : <http://worldhappiness.report/ed/2016/>, consulté en octobre 2018.

4.1.3 Discussion

La conceptualisation et la mesure de l'autonomie locale dans un grand nombre de pays constituent un défi majeur dans l'étude du gouvernement local et de la décentralisation. Il est ainsi nécessaire de disposer d'un cadre comparatif cohérent et généralisable pour analyser les systèmes de gouvernement local dans les différents pays et pour pouvoir exploiter les résultats ainsi obtenus (Wolman 2008). Conformément au but de cette perspective internationale, nous nous sommes appuyés sur les études existantes pour créer une méthodologie complète et systématique en incluant de nombreux indicateurs couvrant différentes approches de l'autonomie locale. Le LAI, théoriquement et empiriquement légitimé, permet ainsi de réaliser des analyses comparatives valides et de mettre en évidence certaines caractéristiques des modèles institutionnels des pays.

En réduisant la complexité implicite à une étude d'une telle ampleur – 39 pays, 25 années, 11 variables, 7 dimensions –, le LAI permet de montrer d'une part que l'autonomie locale a bien des implications positives sur le système politique (local), bien que des réserves doivent être émises sur le niveau d'abstraction des analyses, sur la nature du lien entre autonomie et indicateurs de performance, ainsi que sur les données utilisées pour opérationnaliser ces derniers. Ces lacunes ouvrent la porte à des études réalisées à un niveau plus micro, essayant de dégager un lien de causalité et/ou affinant la mesure de la performance.

D'autre part, le LAI révèle que la Finlande et la Suisse, bien qu'occupant les deux premières places du classement, ont des profils d'autonomie locale complètement distincts, ce qui reflète des rôles des gouvernements locaux différents. Alors qu'ils sont de véritables partenaires en Finlande, ils sont souvent des agents d'exécution en Suisse, en raison de leur taille et de l'importance jouée par les cantons dans la fourniture des services publics, comme c'est le cas dans les autres pays fédéralistes également (Bouckaert et Kuhlmann 2016, Hooghe et al. 2016). Outre le fait que la prise en compte de la dimension sectorielle pourrait être renforcée, cette remarque pose la question de la mesure de la décentralisation des états fédéralistes : faut-il cumuler les mesures de l'autonomie des différents niveaux ?⁴⁴

Par ailleurs, de par sa prise en compte de la nature multidimensionnelle et complexe de l'autonomie locale, l'accent sur l'aspect discrétionnaire et sa focale sur le niveau local spécifiquement, le LAI va plus loin que les mesures existantes de l'autonomie et de la décentralisation (fiscale) : « *Simple decentralisation ratios say little about a SCG (sub-central government)'s power, autonomy or discretion over fiscal resources, and the way intergovernmental fiscal and budgetary institutions function. On the revenue side, national limits on tax bases, rates and relief reduce the extent to which SCGs can sway tax revenues. On the expenditure side, SCGs may be strongly constrained by central or federal government regulation, so losing discretionary power over various policy areas. In some countries, the transfer of financial responsibility for education, healthcare and/or social welfare was hardly more than a change in accounting procedures, while essential regulatory power over service delivery remained with or was even tightened at the central government level. (...) The use of other indicators in addition to financial flows can thus usefully complement assessments of true decentralisation and power sharing* » (OCDE et KIPF 2016, pp. 16s.). Cela se traduit concrètement par des résultats différents. La Suisse, qui est dans le premier bloc de pays sur le LAI, se situe au même niveau que la majorité des

⁴⁴ Si l'on additionne les scores du LAI et du RAI (en pondérant le RAI de manière à le rendre comparable), les pays fédéralistes que sont l'Allemagne, la Suisse et la Belgique obtiennent les résultats les plus élevés en matière de décentralisation, suivis de l'Italie, de l'Espagne, de l'Autriche et de la France. Les pays nordiques, la Finlande, le Danemark et l'Islande, ne font plus partie des pays les plus décentralisés (Ladner, Keuffer et Baldersheim 2015, p. 69).

pays européens en ce qui concerne la part des recettes du gouvernement local par rapport aux recettes totales et s'agissant de la part des dépenses du gouvernement local par rapport aux dépenses totales, avec des pourcentage autour de 20% pour les deux mesures (voir Figure 6). C'est en effet sur des aspects liés à l'autonomie dans les choix fiscaux, au cadre légal, aux modalités de relations intergouvernementales et aux capacités d'autorégulation que les gouvernements locaux suisses bénéficient comparativement d'une grande autonomie. Et ce sont précisément ces dimensions qui constituent la plus-value de l'indice de l'autonomie locale développé par rapport aux mesures existantes.

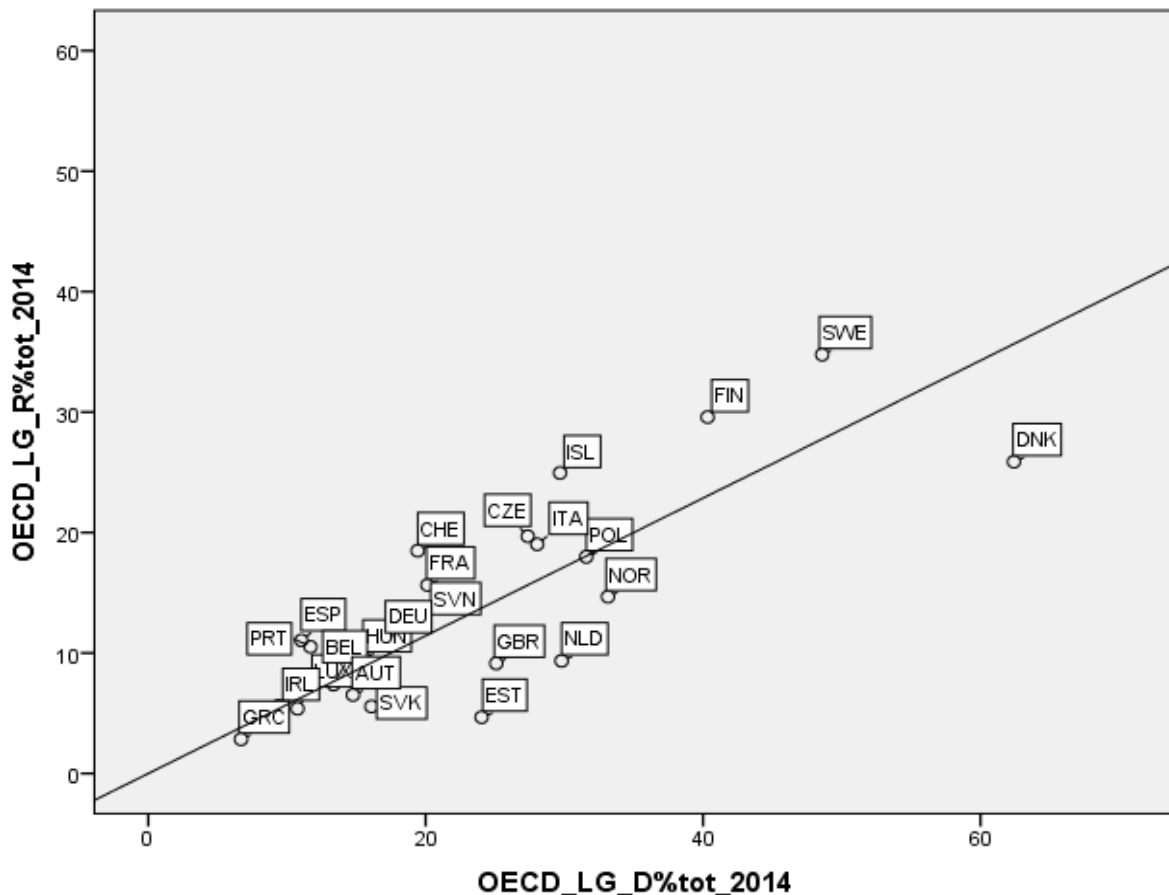
La création d'un indice représente toutefois une tâche complexe. La division de ce processus exigeant en différentes phases consécutives, pour lesquels nous avons rendus nos choix transparents, permet la discussion de certaines limites, distinguées en deux points. En premier lieu, les profils nationaux de l'autonomie locale présentés montrent qu'il n'est pas évident de cerner un corps de règles et de compétences qui en constituerait l'incontestable commun dénominateur. Les critères d'évaluation de l'autonomie locale sont liés aux fondements normatifs d'un gouvernement local. Par conséquent, l'inclusion de certaines variables, et leur pondération, impliquent potentiellement la « sélection implicite » d'un système normatif de gouvernement local.⁴⁵ En outre, le traitement des résultats qui découlent de la création d'un indice nécessite de regarder la situation dans son ensemble, dans la mesure où un simple changement d'indicateur peut conduire à un jugement complètement différent (Fleurke et Willemse 2004, Rodden 2004, Smith 1985). A ce propos, le regroupement des variables dans certaines dimensions peut faire l'objet de critiques. Nous n'avons par exemple pas regroupé la discrétion politique effective et le champ de responsabilités alors qu'elles étaient les variables les plus corrélées selon les analyses. La raison de cette forte corrélation n'est peut-être pas à trouver dans la théorie (de la décentralisation fiscale) mais plutôt dans le choix des politiques publiques opéré pour les opérationnaliser et l'effet de mesure que celui-ci a pu occasionner. Nous avons également privilégié la dimension de contrôle inhérente au système de transferts financiers plutôt que d'y voir une source de financement supplémentaire. Par rapport aux relations verticales, enfin, nous n'avons pas accordé suffisamment d'importance à la dimension de l'accès, en considérant peut-être trop celle-ci comme une compensation de la supervision et en ne tenant pas suffisamment compte des canaux informels d'influence politique que les acteurs locaux peuvent mobiliser (Horber-Papazian 2004, Mueller 2011).

En second lieu, selon la typologie développée par Fleurke et Willemse (2004), l'approche poursuivie, pleinement justifiée par la complexité et la diversité des objets d'analyse, est formelle et dynamique, dans le sens où elle consiste à appréhender l'autonomie locale « par le haut » à travers des caractéristiques des systèmes étatiques et de leurs évolutions, sans prendre en considération la dimension horizontale de l'autonomie locale. Par ailleurs, le choix méthodologique opéré est celui du jugement d'experts, méthode permettant de recueillir dans un délai relativement court une grande quantité de données comparables. Même si les risques d'affaiblissement de la fiabilité et de la validité des données ont été réduits au maximum, le choix d'une catégorie ou d'une autre sur la base du *codebook* laisse toujours place à l'interprétation.

Pour mesurer de manière plus objective l'autonomie locale, intégrer une dimension horizontale et une variation infranationale, tester plus finement les conséquences des dimensions de l'autonomie locale, ainsi qu'en raison de son profil national d'autonomie locale, la Suisse semble représenter un terrain d'analyse intéressant.

⁴⁵ Tel que le modèle clientéliste (principalement dans les pays du Sud de l'Europe), celui de l'Etat providence (principalement dans les pays du Nord de l'Europe) ou celui du développement économique (Goldsmith 1990, Pierre 1990).

Figure 6: Part des recettes du gouvernement local par rapport aux recettes totales et part des dépenses du gouvernement local par rapport aux dépenses totales (2014)



Source : base de données de l'OCDE sur la décentralisation fiscale : <http://www.oecd.org/ctp/federalism/fiscal-decentralisation-database.htm>, consultée en octobre 2018, propre réalisation ; les deux mesures sont consolidées : les transferts intergouvernementaux ne sont pas pris en compte ; AUT = Autriche, BEL = Belgique, CHE = Suisse, CZE = République tchèque, DEU = Allemagne, DNK = Danemark, ESP = Espagne, FIN = Finlande, FRA = France, GBR = Royaume-Uni, GRC = Grèce, HUN = Hongrie, IRL = Irlande, ISL = Islande, ITA = Italie, LUX = Luxembourg, NLD = Pays-Bas, NOR = Norvège, POL = Pologne, PRT = Portugal, SVK = Slovaquie, SVN = Slovénie, SWE = Suède (N = 24).

4.2 Perspective nationale : la diversité intercantonale et infracantonale de l'autonomie communale et ses implications

4.2.1 L'autonomie communale en Suisse : construction d'un modèle imbriqué

Dans le cadre de cette perspective, la focale se déplace vers les structures institutionnelles d'un pays, en l'occurrence la Suisse. En plus des résultats du LAI évoqués plus haut et de ses nombreuses spécificités en comparaison internationale (Ladner 2005), la Suisse offre un terrain d'analyse passionnant de l'autonomie locale car le pays est caractérisé par une très grande diversité communale, non seulement entre les communes de différents cantons, en raison de l'architecture fédérale, mais également entre les communes d'un même canton (Horber-Papazian 2006, Horber-Papazian et Jacot-Descombes 2013, Ladner 2016). En raison de cet enchevêtrement des niveaux institutionnels infranationaux (Sellers et Kwak 2007), l'autonomie communale est considérée comme un concept relatif, mais relatif non seulement aux acteurs gouvernementaux – Autonomie de Type II, dimension

verticale – mais également autres acteurs économiques, politiques et sociaux – Autonomie de Type I, dimension horizontale – (Gurr et King 1987, Fleurke et Willemse 2004, King et Pierre 1990, Stoker 1995). L'autonomie coïncide donc avec la définition de Pierre (1990) : « *Local autonomy is defined as consisting of the maximization of local government policy-making powers, revenue-raising powers and implementation capacities. Autonomy is constrained by central state policy and actions, local and national economic trends and local political and social interests* » (p. 38).

Avec cette approche, les unités d'analyse sont simultanément les cantons et les communes suisses, le niveau communal étant imbriqué dans le niveau cantonal (voir Tableau 3). La démarche consiste à développer un modèle quantitatif permettant de mesurer l'autonomie communale en tant que phénomène multidimensionnel à travers des indicateurs standardisés. En raison de son haut niveau d'abstraction pour l'étude des structures infranationales d'un pays, la méthodologie du LAI n'est pas reprise telle quelle, mais adaptée au terrain national d'analyse afin d'apprécier au mieux la réalité des communes suisses, cadres fondamentaux de l'autonomie communale. Par ailleurs, le modèle développé s'appuie au maximum sur des données objectives pour opérationnaliser les différentes composantes de l'autonomie communale.⁴⁶

Tableau 3: Modèle d'analyse de l'autonomie communale, prenant en compte l'imbrication du niveau communal dans le niveau cantonal

<p>Autonomie de Type I (niveau communal)</p> <ul style="list-style-type: none"> - Autonomie vis-à-vis de l'économie locale - Autonomie vis-à-vis des intérêts locaux 	<p>Autonomie de Type II (niveau cantonal)</p> <ul style="list-style-type: none"> - Autonomie juridique - Discretion politique - Champ d'exécution - Autonomie financière - Autonomie organisationnelle - Non-ingérence - Accès 	<p>} CIMA</p>
---	--	---------------

Source : Keuffer (2018, p. 434, propre traduction).

La conceptualisation de l'autonomie de Type I se base principalement sur les réflexions de Gurr et King (1987) : « *The local state is autonomous to the extent that it can pursue its interests without being substantially constrained by local economic and social conditions. More concretely, the conditions most likely to constrain local state autonomy are of three kinds: 1. Limits on the revenues which can be extracted from the local economy; 2. Resistance of dominant local interests to the policies of the local state; and 3. The activities of locally-based (or focused) political organisations and social movements which aim at reshaping the content of local public policy or at thwarting its implementation* » (p. 57). La mesure de l'autonomie de Type I, effectuée au niveau communal, s'opère donc à travers deux dimensions.

D'une part, l'autonomie vis-à-vis de l'économie locale se réfère à la position d'une commune dans le système cantonal de péréquation financière. Ce système de solidarité économique intercommunale, qui existe dans tous les cantons suisses mais sous différentes formes (Ladner et al. 2000), a pour but

⁴⁶ Pour le détail des opérationnalisations respectives des composantes de l'autonomie communale ainsi que les résultats qui en découlent, voir Keuffer (2019). Le degré d'autonomie locale n'étant pas figé, les mesures sont évolutives. Le récapitulatif le plus actuel des scores des cantons suisses pour les dimensions de l'autonomie de Type I et de Type II est disponible en annexe V.

de contribuer à niveler en partie les différences entre les ressources des communes en atténuant les conséquences de facteurs exogènes sur leur potentiel fiscal (Rühli 2013, Dafflon 2007). Mais la compensation n'est pas complète. Ainsi, on peut partir de l'hypothèse que si une commune est contributrice nette des transferts financiers entre les communes, des fonds suffisants peuvent être tirés de son environnement économique, et son autonomie vis-à-vis de l'économie locale est élevée. D'autre part, l'autonomie vis-à-vis des intérêts locaux indique dans quelle mesure une commune est indépendante des pressions d'autres acteurs locaux, tels que les groupes d'intérêt économique, les mouvements sociaux ou les organisations politiques (Gurr et King 1987).⁴⁷

La conceptualisation de l'autonomie de Type II, qui s'opère au niveau cantonal compte tenu du fait que les communes sont des institutions de droit cantonal (Tschannen 2011, Braaker 2000, Seiler 2001), s'inspire de la définition de l'autonomie locale développée dans la perspective internationale (pour 39 pays). Les sept dimensions constitutives de l'autonomie locale – tout comme la logique de les agréger dans un indice global – sont donc conservées, mais leur opérationnalisation est affinée pour prendre en considération les caractéristiques propres au cas suisse en matière d'autonomie communale et garantir une plus grande variance entre les 26 cantons suisses.

L'autonomie juridique implique le statut juridique des communes et les modalités de protection de ceux-ci. En général, l'introduction de l'article 50 dans la Constitution fédérale et la ratification de la Charte européenne ont renforcé le respect de l'autonomie communale formelle (Meyer 2010). Mais l'autonomie juridique varie légèrement d'un canton à un autre (Giacometti 1952). Certaines législations cantonales mentionnent explicitement le nom des communes dans leur constitution, ce qui implique, par exemple, qu'une fusion nécessite un amendement de la constitution, conduisant automatiquement à un vote populaire exigeant l'accord de la majorité des citoyens du canton. Dans d'autres cantons, le droit d'existence est explicite, ce qui empêche également les autorités cantonales de forcer les communes à fusionner contre la volonté populaire (Fiechter 2010). Les constitutions cantonales mentionnent aussi plus ou moins explicitement le principe d'autonomie communale (Buser 2011).

La discrétion politique se réfère aux compétences décisionnelles effectives des communes pour fournir des services publics. Si les communes ont généralement des compétences générales résiduelles, selon le principe de subsidiarité, certaines législations définissent positivement les compétences des communes en distinguant les tâches déléguées, par la législation fédérale ou cantonale, des tâches propres, à savoir celles dont la commune décide d'exercer en vertu de son autonomie (Auer 2003). Le concept de compétences résiduelles renvoie à la compétence pour la commune d'assumer toutes les tâches relevant du niveau local que le droit de rang supérieur ne réserve pas au canton ou à la Confédération et n'interdit donc pas aux cantons de modifier la répartition des compétences par voie législative. Le champ de l'autonomie communale varie ainsi d'une tâche à l'autre en fonction des législations cantonales, de sorte que seul un examen juridique approfondi des domaines concrets est susceptible de permettre une telle comparaison (Grodecki 2007). Pour des raisons de faisabilité, nous nous sommes donc adressés aux acteurs communaux pour connaître leur possibilité de décider de certains aspects clés de tâches. Ces dernières, quant à elles, ont été choisies parce qu'elles permettent de différencier les communes, en référence à certains inventaires réalisées (Linder 1999, Steiner et Kaiser 2013, Häfelin et Müller 2002).

⁴⁷ Les intérêts retenus pour chacun de types d'intérêts locaux sont respectivement les entreprises privées locales, les commerces et les associations économiques ; les associations locales, les anciens habitants et les agriculteurs ; les partis politiques et les syndicats.

Le champ d'exécution correspond à la gamme des politiques publiques pour lesquelles les communes sont responsables de la mise en œuvre et peut être mesuré à travers la part des dépenses consolidées – c'est-à-dire en considérant les transferts intergouvernementaux – des communes par rapport aux dépenses publiques infranationales (Van de Walle, Baker et Skelcher 2009, OECD et KIPF 2016). La décentralisation des dépenses a été calculée pour les mêmes fonctions que pour la discrétion politique. Avec cette approche, qui prend en compte la dimension sectorielle des politiques publiques, les résultats finaux ne sont pas tout à fait équivalents à la décentralisation des dépenses totales consolidées.⁴⁸

L'autonomie financière concerne les ressources financières disponibles pour les gouvernements locaux et la possibilité de décider librement de leurs sources. L'ensemble des communes suisses jouissent d'une souveraineté fiscale. Pour mesurer comparativement le degré avec lequel les communes d'un canton disposent des ressources suffisantes pour mener à bien leurs tâches (Meylan, Gottraux et Dahinden 1972), deux variables sont considérées comme importantes⁴⁹ : premièrement, la décentralisation des revenus, soit la moyenne des revenus globaux des communes par rapport aux revenus globaux des cantons avec la proportion des revenus fiscaux communaux par rapport aux revenus fiscaux cantonaux⁵⁰ ; deuxièmement, l'autosuffisance financière, c'est-à-dire la proportion des revenus communaux provenant de leur propres sources (impôts, taxes, redevances).

L'autonomie organisationnelle implique la libre organisation des arènes politiques et de l'administration communale. La première variable est mesurée à travers la latitude dont bénéficient les communes pour décider de certaines caractéristiques importantes de leur système politique – type et taille du législatif et taille de l'exécutif. La deuxième variable est mesurée à travers, d'une part, la proportion communale des dépenses dans l'administration générale – prenant en compte les transferts intergouvernementaux –, et, d'autre part, à travers un « *personal decentralisation index* » (Treisman 2002, p. 43) – regroupant la part communale des emplois et des salaires par rapport au niveau infranational.⁵¹

La non-ingérence signifie dans cette perspective nationale l'étendue de la liberté laissée aux communes dans le cadre du contrôle effectué par le canton dans lequel elles sont situées. Cette dimension implique d'une part les paramètres de la supervision administrative opérée par le canton. Devant respecter les principes de proportionnalité et de subsidiarité, l'objet de celle-ci oscille globalement entre la légalité des actes communaux au moment de leur approbation et l'opportunité des décisions en fonction du but poursuivi (Rühli 2012, Moor 1992, Peregrina 2007). D'autre part, elle

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

⁴⁹ La propension à contracter des emprunts n'est pas considérée ici car les cantons suisses prescrivent aux communes sises sur leur territoire des conditions comparables (Freitag et Vatter 2008). Par ailleurs, d'autres mesures financières objectives ont été écartées : la mesure de la décentralisation fiscale préconisée par l'OCDE (OECD et KIPF 2016) n'a pas été prise en considération parce qu'elle ne prend pas en compte tous les revenus propres des communes suisses (Dafflon et Madiès 2009), ou la décentralisation des revenus globaux, parce qu'il est impossible de dire ce qui provient des recettes propres des communes.

⁵⁰ Dans la mesure où autant les recettes des communes que les recettes des cantons incluent les transferts intergouvernementaux dans les données de l'Administration fédérale des finances (AFF), il n'est pas nécessaire de procéder à quelque correction à propos des recettes financières globales et des recettes fiscales (Rühli 2013).

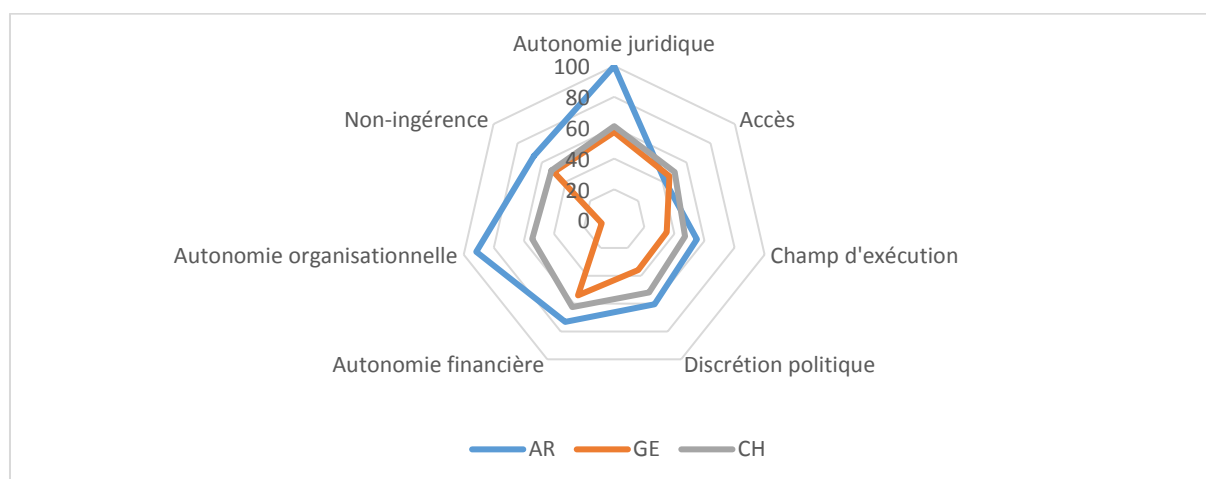
⁵¹ La prise en compte d'une proportion communale de personnel par rapport au personnel infranational dans chaque canton permet d'éviter un biais de taille des communes.

inclut le système de transferts financiers, à savoir la proportion des transferts inconditionnels par rapport aux transferts financiers totaux reçus par les communes, puisque les transferts conditionnels peuvent occasionner un contrôle supplémentaire (Oates 1999, Prud'homme 1994). Globalement, les transferts financiers des cantons vers les communes sont moins élevés que les transferts de la Confédération vers les cantons, mais, toutefois, un quart des dépenses des cantons sont dévolues à cette fin (Ladner 2009).

L'accès correspond au degré d'influence des communes sur les décisions politiques prises par les cantons – dans la mesure où il est généralement admis que les cantons s'adressent à la Confédération, alors que les communes s'adressent aux cantons (Ladner 2009). Bien qu'il n'existe pas de chambre représentative des communes au niveau cantonal, la défense des intérêts locaux s'exerce par les autorités communales à travers d'autres canaux directs et indirects (Page 1991), tels que les instruments communaux de démocratie directe, les associations de communes et le « cumul des mandats » au sein des parlements cantonaux (Mueller 2011, Horber-Papazian 2004, Arnold 2017).⁵²

La prise en considération de ces sept dimensions dans des profils cantonaux de l'autonomie communale permet une représentation intéressante des structures institutionnelles et des relations intergouvernementales des cantons suisses. On constate par exemple que les deux extrêmes, les cantons d'Appenzell Rhodes-Extérieures (AR) et de Genève (GE), sont organisés très différemment, le deuxième se trouvant pour toutes les dimensions en-dessous de la moyenne nationale (voir Figure 7). L'agrégation de ces sept dimensions en une mesure globale donne l'indice cantonal d'autonomie communale (CIMA⁵³), pouvant être représenté sous forme de carte (voir Figure 8). Celui-ci est calculé en pondérant les sept dimensions constitutives en accord avec la méthodologie développée pour le LAI (Ladner et Keuffer 2018). Le CIMA implique une perte d'information mais permet de ne pas surcharger les modèles statistiques lorsqu'il s'agit de tester quantitativement les conséquences de l'autonomie locale en Suisse.

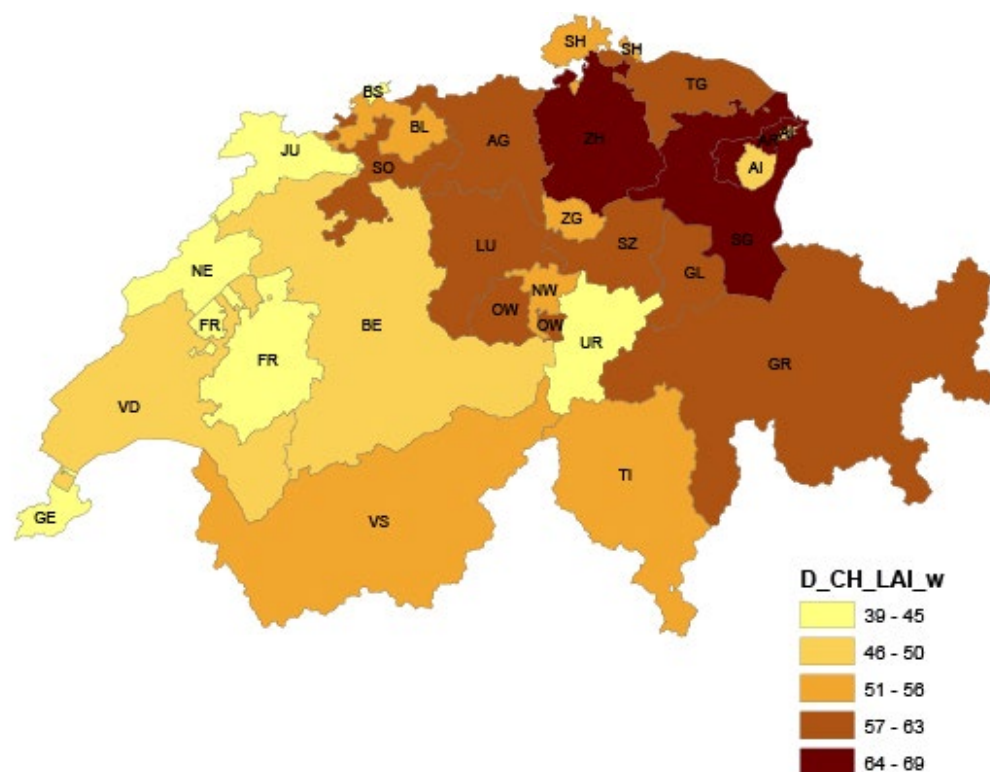
Figure 7 : Profils cantonaux d'autonomie communale (Genève et Appenzell Rhodes-Extérieures) et moyenne nationale (CH)



⁵² D'autres canaux (partis politiques, districts électoraux, préfets) ont été exclus parce que leur prise en compte aurait augmenté le nombre de variables de la dimension sans en augmenter substantiellement sa précision (selon les coefficients alpha de Chronbach).

⁵³ CIMA pour « *cantonal index of municipal autonomy* » (Keuffer 2018, p. 436).

Figure 8 : Carte nationale de l'indice cantonal d'autonomie communale (CIMA)



Note : les cantons suisses sont distingués en 5 classes (voir légende) selon l'algorithme de Jens.

4.2.2 Conséquences de l'autonomie communale en Suisse

L'autonomie communale – mesurée quantitativement à travers le modèle développé – est considérée ici non pas comme une fin en soi (Horber-Papazian 2006, Schaffhauser 1978), mais comme une variable indépendante, dans le but de mettre en évidence ses conséquences. Les implications de l'autonomie locale en Suisse ont été testées en deux volets distincts, à savoir tout d'abord sur l'initiative des communes suisses à lancer des réformes, puis sur les aspects relatifs à la légitimité des communes suisses basée sur l'*input*, l'*output* et le *throughput* (conception « *freedom-to* » : voir Figure 2).

Les liens entre l'autonomie et les réformes des communes ont rarement été examinés, que ce soit en Suisse ou plus globalement (Bouckaert et Kuhlmann 2016a, Pollitt et Bouckaert 2011). Considérées comme des politiques institutionnelles (Wollmann 2000), les réformes des communes suisses ont été regroupées, sur la base de la littérature et d'une analyse factorielle, en trois types : les réformes managériales, politiques et territoriales (Keuffer 2018).⁵⁴ L'analyse multi-niveaux réalisée entre le modèle imbriqué d'autonomie communale et les différents types de réformes, intégrant des variables de contrôle aux niveaux cantonal et communal (voir Tableau 4), révèle que l'autonomie locale a de l'influence, mais que celle-ci est différente en fonction du type de réforme. La première hypothèse est donc partiellement confirmée. En effet, lorsque les communes initient des réformes politiques ou managériales, leur autonomie vis-à-vis des échelons supérieurs de gouvernement est importante. Ensuite, ce n'est pas l'autonomie communale, mais plutôt la perception de problèmes structurels qui

⁵⁴ La majorité des données utilisées sont issues du questionnaire adressé en 2009/2010 à l'ensemble des secrétaires des communes suisses, dernière enquête sur les réformes des communes disponible au moment de la recherche.

est le facteur décisif pour les réformes territoriales. Enfin, ce n'est pas l'autonomie des communes vis-à-vis des facteurs locaux mais les pressions découlant de ce contexte qui peuvent faciliter les réformes.

Tableau 4 : Modèles d'analyse multi-niveaux des initiatives prises par les communes suisses de réformer

	Réformes managériales	Réformes politiques	Réformes territoriales
Ordonnée à l'origine	-2.466***	-1.764*	1.266
<i>Variables relatives à l'autonomie communale</i>			
Autonomie vis-à-vis de l'économie locale	0.127*	-0.156*	0.058
Autonomie vis-à-vis des intérêts locaux	-1.138***	-0.351	-0.764**
CIMA	1.249**	2.596***	0.282
<i>Variables de contrôle au niveau communal</i>			
Langue	0.150	0.018	-0.247
Taille (population, ln)	1.787***	1.000*	-1.100**
Indice de limite de performance	0.179	0.728*	0.706*
Crise économique	-0.236*	-0.338**	0.335**
Proportion d'élus de gauche au sein de l'exécutif communal	0.196	-0.018	0.395
<i>Variables de contrôle au niveau cantonal</i>			
Région linguistique	0.132	-0.205	0.179
Taille (population moyenne, ln)	1.404	-0.474	-0.971
Proportion d'élus de gauche au sein du parlement cantonal	0.240	0.373	0.070
<i>-2 Restricted Log Likelihood</i>	1689.561	1927.985	1882.605

Notes : Uniquement les modèles 3 sont présentés ici ; *sig = 0.1 ; **sig = 0.05 ; ***sig = 0.01 ; Source: Keuffer (2018, p. 436, propre traduction).

Bien qu'aucune relation empirique n'ait été testée, il est raisonnable de penser que les réformes réalisées à l'aune du 21^{ème} siècle aient produit des effets sur la légitimité des communes suisses et/ou sur l'autonomie communale quelques années plus tard. La variation respective de ces deux phénomènes dans le contexte suisse incline à tester les conséquences normatives attendues de l'autonomie communale sur les aspects liés à la démocratie locale, à l'efficacité locale et aux pratiques procédurales de gouvernance, conformément à la théorie démocratique moderne (voir section 2.2). En raison des données disponibles pour mesurer les variables dépendantes, les analyses ont été conduites dans le cadre de deux démarches distinctes.

La première démarche se base sur les données recueillies à travers le questionnaire 2017 adressé aux secrétaires de l'ensemble des communes suisses et permet de mesurer leur perception de certains aspects liés respectivement à la perception du fonctionnement de la démocratie – intérêt pour la politique locale, participation aux élections locales, fonctionnement de la démocratie – et à la perception de la qualité de l'offre de prestations – pas de limite de capacité, qualité de l'offre de

prestations, performance de l'administration. Les résultats multi-niveaux obtenus (voir Tableau 5) indiquent essentiellement que le CIMA a une influence sur la participation aux élections communales, que l'autonomie vis-à-vis de l'économie locale a un impact positif sur l'intérêt pour la politique communale, la participation aux élections communales et la qualité de l'offre de services fournie et que l'autonomie vis-à-vis des intérêts locaux a une influence négative sur cette dernière. Le seul facteur significatif de la perception du bon fonctionnement de la démocratie est la population cantonale. Les résultats montrent en outre que la non-atteinte des limites de capacité et la performance administrative sont perçues davantage dans les communes germanophones. Ces résultats, plutôt décevants au niveau de l'influence de l'autonomie communale, surtout sur les aspects liés à la perception de la qualité de l'offre de prestations, sont, à notre sens, pour une grande part à mettre sur le compte de la qualité des données utilisées et l'absence d'autres données comparables objectives en la matière.

Tableau 5 : Conséquences de l'autonomie communale sur la perception des aspects liés à la légitimité basée sur l'input et sur l'output

	<i>Légitimité basée sur l'input</i>			<i>Légitimité basée sur l'output</i>		
	Intérêt pour la politique	Participation aux élections	Fonction. démocratie	Pas de limite de capacité	Qualité de l'offre de prestations	Performance de l'admin.
Ordonnée à l'origine	0.675	4.323	2.894***	3.061***	7.582***	7.736***
<i>Autonomie communale</i>						
Autonomie vis-à-vis de l'économie locale	0.134*	3.070***	0.004	0.036	0.360***	0.108
Autonomie vis-à-vis des intérêts locaux	-0.016	-5.428	-0.412	0.214	-0.950**	-0.043
CIMA	0.215	50.618*	-0.209	-0.145	0.392	-0.455
<i>Variables de contrôle au niveau communal</i>						
Langue (1=germanophone)	0.247*	-5.708***	0.008	0.151***	-0.264	0.222**
Taille (population, ln), 2017	-0.698*	5.148	-0.003	-0.238	0.691	-0.045
Type de commune, 2012	0.549***	12.230***	0.118	0.025	-0.112	0.084
Proportion d'élus de gauche au sein de l'exécutif communal, 2017	0.260	5.567**	-0.139	-0.164	0.193	-0.357
<i>Variables de contrôle au niveau cantonal</i>						
Région linguistique (1=germanophone)	-0.050	-12.098**	-0.001	0.029	-0.060	0.174
Taille (population, ln), 2017	3.958***	16.374	2.054**	0.193	-1.024	-0.601
Nombre de communes dans le canton, 2017	-0.121	-6.217	-0.031	0.104	0.041	0.039
Proportion d'élus de gauche au sein du parlement cantonal, 2017	0.029	24.678	1.368	0.043	0.061	0.314
-2 Restricted Log Likelihood	4622.411	4622.411	4622.411	2294.126	5335.399	4322.248

Notes : Uniquement les modèles 3 sont présentés ici ; *sig=0.1 ; **sig=0.05 ; ***sig=0.01 ; toutes les variables indépendantes ont été transformées en échelle de 0 à 1 pour être comparables. Sources : *Intérêt pour la politique* : ZHAW et IDHEAP (2017, question 29, Comment jugez-vous de manière générale l'intérêt de votre population pour la politique communale ?, 1=très faible ; 7=très grand), *Participation aux élections* : ZHAW et IDHEAP (2017, question 35, Quelle a été la participation électorale dans votre commune aux dernières élections de l'exécutif communal, pourcent), *Fonctionnement de la démocratie* : ZHAW et IDHEAP (2017, question 30, A quel point êtes-vous satisfait de manière générale du fonctionnement de la démocratie dans votre commune ?, 1=totalement insatisfait ; 7=tout à fait satisfait), *Pas de limite de capacité* : ZHAW et IDHEAP (2017, question 2, Dans quels domaines votre commune a-t-elle atteint une limite de performance (LP) ?, moyenne de 1=LP dépassée ; 4=pas de LP), *Qualité de l'offre de prestations* : ZHAW et IDHEAP (2017, question 31 : Comment jugez-vous l'offre de prestations de votre commune en comparaison de l'offre de communes de taille comparable ?, 1=très mauvaise ; 10=très satisfaisante), *Performance de l'administration* : ZHAW et IDHEAP (2017, question 55 : Comment estimez-vous les performances de votre administration communale ? 1=très mauvaises ; 10=très bonnes), *Taille* : OFS (2018), *Type de communes* : OFS (2012), *Proportion d'élus de gauche au sein de l'exécutif communal* : ZHAW et IDHEAP (2017: question 44: Quelle était la composition partisane de l'exécutif communal (Président(e) /Syndic(que)/Maire inclus) au 1.1.2017 ?), *Nombre de communes dans le canton* : OFS (2017), *Proportion d'élus de gauche au sein du parlement cantonal* : OFS (2017a).

La deuxième démarche repose sur la création d'un indice de transparence locale de six dimensions, inspiré essentiellement de Ferreira de Cruz et al. (2016). En raison du manque de données objectives pour tester les conséquences de l'autonomie locale sur la légitimité des communes globalement, mais principalement sur les aspects liés au *throughput* – dont la transparence est l'une des dimensions (Wilde et Nahem 2008) – une mesure de la diffusion proactive d'informations des communes et de la possibilité de contacter les autorités communales à travers leur site Internet a été développée dans deux cantons suisses : Fribourg et Vaud (Keuffer et Mabillard 2019). Ces cantons ont été choisis en fonction de leurs scores similaires sur le CIMA. Toutefois, en raison du caractère plus micro de cette approche, l'autonomie a ensuite été mesurée au niveau communal, à travers la perception globale en la matière des membres des exécutifs communaux (ZHAW et IDHEAP 2018).⁵⁵ Les résultats des modèles de régression (voir Tableau 6) révèlent un impact significatif de l'autonomie communale perçue sur le volume d'informations diffusées sur le site Internet communal, en dépit de l'intégration dans le modèle 3 de l'ensemble des variables de contrôle structurelles et politiques observées dans la littérature.

En bref, notre deuxième hypothèse selon laquelle une autonomie locale élevée a des conséquences positives sur les aspects liés à la légitimité démocratique des gouvernements locaux est donc partiellement confirmée. D'une part, les résultats ne montrent aucun impact tangible de l'autonomie locale sur la perception de la qualité de l'offre de prestations. D'autre part, les liens significatifs entre l'autonomie vis-à-vis de l'économie locale et l'intérêt pour la politique et ceux entre le CIMA et la participation aux élections, ainsi que ceux entre l'autonomie locale et la diffusion d'informations sur le site Internet communal, tendent à corroborer la relation entre l'autonomie locale et la perception du fonctionnement de la démocratie ainsi qu'avec le développement des pratiques procédurales de gouvernance.

⁵⁵ Il convient de préciser que le dessin de cette recherche correspond à un modèle séquentiel de modèle mixte et que 16 communes ont été sélectionnées en fonction de la perception de l'autonomie communale (en général) des membres des exécutifs pour y mener des entretiens semi-directifs avec ceux-ci afin de comprendre plus en détail les enjeux des activités communales en matière de diffusion d'informations sur leur site Internet.

Tableau 6 : Lien entre informations diffusées en ligne par les communes et autonomie communale (modèles de régression linéaire, coefficients beta standardisés)

	Modèle 1	Modèle 2	Modèle 3
Autonomie communale perçue	0.113*	0.097*	0.120*
Variables de contrôle structurelles			
Taille (population, ln, 2017)		0.104*	0.112
Type (9 types de communes selon le caractère urbain, périurbain ou rural, 2018)		-0.246**	-0.136*
Taux d'endettement par habitant (2016)		-0.28	-0.030
Taux d'imposition communal (2017)		0.064	0.022
Variables de contrôle politiques			
Le taux de participation électorale lors des élections de l'exécutif communal (2017)			-0.137*
Qualité des prestations offertes par la commune en comparaison à celles de communes de taille comparable (2017)			0.036
Pourcentage des membres de partis de gauche au sein de l'exécutif communal (2017)			0.261**
Pourcentage de femmes au sein de l'exécutif communal (2017)			0.021
R ² ajusté	0.011	0.086	0.192

Note : *sig = 0.05 ; **sig = 0.01. Source : Keuffer et Mabillard (2019, propre traduction).

4.2.3 Discussion

Dans cette perspective nationale, les sept dimensions constitutives de l'autonomie communale (de Type II) identifiées dans le cadre de la perspective internationale ont été conservées en tant que cadre d'analyse. Néanmoins, leur opérationnalisation respective a été adaptée au terrain d'analyse, afin d'apprécier au mieux la réalité des communes suisses, de pouvoir recourir à des données objectives et d'analyser les conséquences de l'autonomie communale.

Le déplacement de la focale permet en effet d'affiner la mesure et de garantir plus de variance entre les unités d'analyse. A travers le LAI, utilisé dans une perspective macro, le degré d'autonomie des cantons suisses n'est pas différent sur un nombre relativement important de dimensions : l'autonomie organisationnelle, l'accès (seul BS a un score moins élevé compte tenu de sa structure particulière⁵⁶), l'autonomie financière (seuls trois cantons sont distingués en raison des limites plus strictes fixées aux conditions d'emprunt) et l'autonomie juridique (seul un nombre réduit de constitutions cantonales ont énuméré les communes sises sur leur territoire ou intégré un article sur la possibilité de les contraindre à fusionner). L'opérationnalisation du CIMA et de ses sept dimensions constitutives permettent d'observer des différences plus fines entre les cantons : l'autonomie organisationnelle va plus loin en intégrant la dimension de capacité administrative effective en tenant compte notamment de la décentralisation du personnel, l'accès considère des canaux institutionnels d'influence politique mais également des leviers individuels, l'autonomie financière inclut des mesures de décentralisation, et l'autonomie juridique intègre la typologie de la formalisation de l'autonomie communale dans la constitution cantonale.

⁵⁶ Le demi-canton de Bâle-Ville ne compte que trois communes – Bettingen, Riehen et Bâle – et l'administration de la ville de Bâle se confond avec l'administration cantonale, menant certains auteurs à exclure le demi-canton des analyses statistiques (Rühli 2012, Fiechter 2010).

La dimension horizontale de l'autonomie locale (de Type I) a en outre été prise en considération, de manière à tenir également compte de la grande diversité de l'autonomie communale sur le plan infracantonal. S'agissant des deux dimensions relatives aux facteurs locaux, leur opérationnalisation n'est de loin pas parfaite. De manière générale, les aspects horizontaux de l'autonomie locale sont difficiles à saisir dans les études comparatives, dans la mesure où ils impliquent des acteurs non-gouvernementaux et des variations entre les communes. En dehors des questionnaires adressés aux acteurs communaux, peu de données sont disponibles. L'opérationnalisation réalisée permet toutefois de mettre en évidence le compromis entre autonomie de types I et II : les demandes et pressions des acteurs locaux – basse autonomie de Type I – pour améliorer la fourniture de services publics ont plus de chances d'être importantes au sein des communes bénéficiant de plus de marge décisionnelle et étant responsables pour un plus large spectre de tâches – haute autonomie de Type II. S'il est plus net dans les résultats empiriques liés à l'initiative de réformer (Keuffer 2018), le dilemme l'est moins dans les analyses des conséquences de l'autonomie communale sur les aspects relatifs à la légitimité de la commune. De façon générale, les résultats des analyses multi-niveaux relatives aux conséquences de l'autonomie communale sur les aspects liés respectivement à la perception du fonctionnement de la démocratie et à la perception de la qualité de l'offre de prestations ne sont guère significatifs. A ce propos, nous mettons principalement la faute sur la précision discutable des données pour mesurer ces éléments. Premièrement, le seul résultat significatif relatif au CIMA a trait à la participation, qui représente la seule variable dépendante où la mesure est objectivée (il s'agit d'un pourcentage). Deuxièmement, les analyses de l'impact de l'autonomie communale sur la légitimité basée sur le *throughput*, mesurée de manière objective, ont mené à des résultats significatifs. Ces constats encouragent la poursuite de recherches à ce sujet, qui viseraient à mesurer plus précisément les conséquences de l'autonomie locale au travers des données objectives, et rappellent le manque de preuves empiriques des conséquences normatives attendues de celle-ci.

Prenant en considération les aspects verticaux et horizontaux de l'autonomie locale, cette approche nationale est formelle et fonctionnelle, selon la catégorisation de Fleurke et Willemse (2004). La dimension diachronique est abandonnée pour des questions de faisabilité. En mettant de côté la mesure de l'autonomie de Type I et en simplifiant l'opérationnalisation de l'autonomie de Type II, des recherches futures pourraient s'adonner à mesurer précisément l'évolution dans le temps de l'autonomie communale en s'appuyant sur les données objectives disponibles. Néanmoins, cette perspective ne permet pas d'aborder toute la complexité de la fourniture de politiques locales. En effet, n'est pas considéré ici le fait que les communes ont perdu de leur influence directe en faveur de réseaux d'organisations à but unique (tâche spécifique) opérant selon des modalités de gouvernance, que cette gouvernance est souvent enchevêtrée en Suisse entre plusieurs niveaux institutionnels en fonction de la politique publique considérée, ou que certaines décisions sont prises à un niveau intermédiaire entre les communes et les cantons (spatialité de la prise de décision). Afin d'appréhender ces enjeux, il semble nécessaire de se rendre sur le terrain pour comprendre plus concrètement à quoi le potentiel créé par les arrangements institutionnels de l'autonomie communale ressemble dans la pratique et pour saisir comment et dans quelle mesure les communes suisses se servent de leur autonomie « dans la réalité ». Cette perspective communale sous-entend une conception plus micro de l'autonomie communale et implique non seulement un recours à des données qualitatives, mais également un objet d'analyse différent : l'autonomie perçue localement est au centre de l'analyse, en se demandant dans quelle mesure celle-ci a une incidence sur le choix des acteurs politiques d'agir seuls au niveau de leur commune ou d'opter pour la collaboration intercommunale ou d'autres formes de gouvernance.

4.3 Perspective communale : la complémentarité de l'approche « *bottom-up* » pour appréhender l'autonomie et les politiques locales

4.3.1 L'autonomie communale perçue par les acteurs locaux

En plus de la diversité existant en matière d'autonomie formelle, relevant du droit cantonal, l'échelon communal suisse se caractérise par de grandes disparités démographiques, socio-économiques, financières, ou encore par une diversité des problèmes à résoudre et des tâches à assumer (Ladner 1991, Steiner et al. 2019). A titre d'exemple, on peut mentionner le fait que 59.2% des communes suisses ont moins de 2000 habitants mais que celles-ci n'accueillent que 13.8% de la population suisse (OFS 2018, propre calcul). Cette hétérogénéité communale au sein d'un même canton incline à questionner les résultats macro obtenus dans les perspectives précédentes en adoptant une approche microsociale de l'autonomie communale. Celle-ci est plutôt comprise ici comme la capacité de concrétiser les potentialités qu'offre le cadre formel à travers l'activité politique et peut donc être appréhendée à travers la perception des acteurs locaux (voir la conception « *bottom-up* » de l'autonomie locale : Section 2.1).

Le monitoring national des communes suisses, s'adressant régulièrement depuis 1988 aux secrétaires communaux, représente une source d'information précieuse pour connaître la perception de ces derniers de l'autonomie communale à un moment précis ainsi que son évolution.⁵⁷ Les résultats, nettoyés et agrégés au niveau cantonal (voir Figure 9), indiquent, d'une part, une grande diversité de l'autonomie communale perçue entre les cantons – il y a une grande différence entre les moyennes maximum (6.6 à ZG) et minimum (3.71 à GE) – et, d'autre part, une diminution linéaire de celle-ci au fil des années, passant de 4.83 en 1994, à 4.78 en 2005, à 4.62 en 2009 et à 4.60 en 2017.⁵⁸ De plus, les secrétaires perçoivent globalement que les limites de performance de leur commune sont atteintes ou dépassées dans tous les domaines (selon au moins 12% d'entre eux), à l'exception des tâches liées à la culture.⁵⁹ 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). Face aux difficultés rencontrées par les communes pour gérer la complexité de l'action publique et avec la diminution de leurs compétences décisionnelles et de leurs capacités financières, nombreuses sont les communes à ne plus délivrer par elles-mêmes les services publics – « *local government* » (seul, en interne) –, mais à choisir des modes d'accomplissement apparentés à la gouvernance – « *multi-tiered government* » (région ou agglomération), « *linked functions governance* » (coopération entre gouvernements locaux ou avec des agences du secteur privé et/ou de la société civile), ou « *complex network governance* »

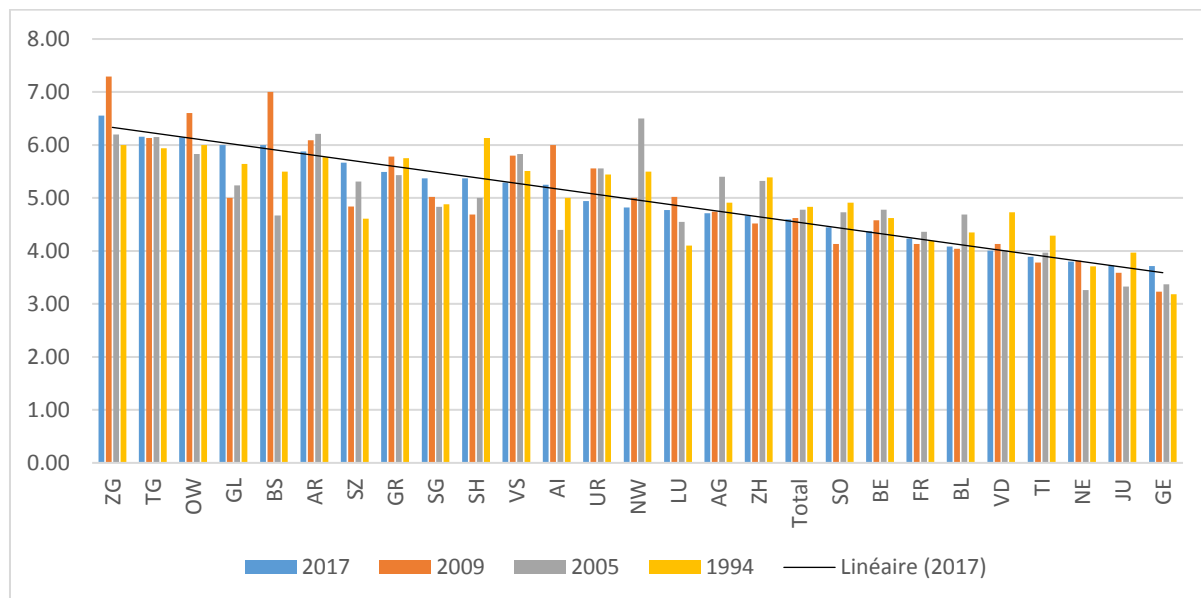
⁵⁷ En raison de la grande complexité qu'entraînent les fusions de communes sur le traitement des données, les résultats présentés sont des tendances plutôt que des données de panel (ils ne concernent donc pas uniquement les communes qui ont répondu à toutes les enquêtes).

⁵⁸ Il s'agit ici des moyennes pour toutes les communes suisses. La question posée est la suivante : « De manière générale, quel est selon vous, sur cette échelle, le degré d'autonomie de votre commune par rapport à la Confédération et au canton ? », 1 = aucune autonomie ; 10 = grande autonomie ; N 1994 = 1549, N 2005 = 2003, N 2009 = 1317, N 2017 = 1780. Pour plus d'informations, voir Steiner et al. (2019).

⁵⁹ Nmin = 1285, Nmax = 1788, « pas une tâche communale » = manquant (ZHAW et IDHEAP 2017: question 2). Les moyennes par domaines, qui parfois regroupent plusieurs tâches, sont les suivantes : transports publics (17%), gouvernement et administration (17%), aménagement du territoire (16%), social (15%), éducation (13%), sport (13%), promotion économique (12%), infrastructures (12%), sécurité (12%) et culture (7%).

(les réseaux complexes de gouvernance, tels que les sociétés anonymes multi-niveaux) –, selon la typologie de Kübler et Schwab (2007, p. 478).

Figure 9 : Autonomie communale perçue par les secrétaires de l'ensemble des communes suisses (moyennes cantonales)



Sources : Enquêtes menées auprès des secrétaires municipaux dans toutes les communes suisses en 1994, 2005, 2009 et 2017. Note : les cantons sont triés en fonction des résultats de 2017.

Cette perspective communale se focalise plus précisément sur l'implication des différentes dimensions de l'autonomie locale dans le choix du dispositif de gouvernance pour la fourniture de politiques publiques à l'échelon local, ce qui implique la prise en compte de la dimension sectorielle. Pour l'ensemble des communes suisses, les membres des exécutifs communaux, qui sont plus directement responsables de certaines fonctions, attribuées lors d'une législature, perçoivent en moyenne que l'autonomie communale en matière de sport est la plus élevée (6.57), alors que celle en matière de transports publics (3.65) fait partie des plus basses avec la santé (cas extrêmes).⁶⁰ La politique de la santé a été exclue parce qu'elle recouvre des prestations très hétéroclites. Outre les raisons empiriques, les politiques du sport et des transports publics ont été sélectionnées pour deux motifs théoriques principaux. 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 (Braun 2000, Marcou 2010). Deuxièmement, elles sont peu étudiées dans une perspective comparative focalisée sur la gouvernance locale (Wollmann et Marcou 2010), alors qu'elles sont les produits, en Suisse, de structures politico-administratives très

⁶⁰ Source : ZHAW et 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) ; pour rappel, les réponses des exécutifs sont agrégées au niveau communal en procédant à la moyenne.

différentes et qu'elles développent des espaces fonctionnels spécifiques (Horber-Papazian et Terribilini 2000).

En prenant en considération l'autonomie formelle conférée aux communes par le canton dans lequel elles se situent et le fait que les compétences décisionnelles communales sont différentes en fonction de la politique publique, la section suivante analyse les conséquences de l'autonomie communale perçue et effective sur les modalités de gouvernance du sport et des transports publics. Elle permet de tirer des enseignements quant à l'approche méthodologique de l'autonomie locale.

4.3.2 Conséquences des dimensions de l'autonomie communale sur la gouvernance locale des politiques 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 et IDHEAP 2017). Selon des analyses de corrélation intégrant l'ensemble des communes suisses, 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 (Sport : Pearson's $r = 0.158$, $p < 0.01$ et Transports publics : Pearson's $r = 0.047$, $p < 0.1$).⁶¹ Bien que relativement faible et ne signifiant pas de relation de causalité, l'association qui existe entre ces variables va dans le sens de notre troisième hypothèse selon laquelle les communes où l'autonomie communale perçue est plus basse ont davantage la propension à choisir des systèmes de gouvernance plutôt que de fournir les prestations seules (à l'interne). D'autre part, cela semble également indiquer que la mise en place de mécanismes de gouvernance peut, à son tour, avoir une incidence sur la perception à la fois de l'autonomie et de l'influence politique des acteurs municipaux, comme l'ont également souligné d'autres études sur le contexte local suisse (Plüss 2015, Kübler et Schwab 2007, Steiner 2003).

L'examen juridique approfondi des textes de loi en matière de transports publics et de sport dans les deux cantons sélectionnés – Fribourg et Vaud pour leurs similarités, leurs incitations analogues et leurs scores comparables sur le CIMA – met en évidence l'imbrication des objectifs et des outils de la politiques des transports publics avec celle de l'aménagement du territoire, ainsi que la grande variation des compétences décisionnelles accordées aux communes entre les politiques analysées, sans différences significatives entre les cantons (voir Tableau 7). En matière de transports publics, l'autonomie décisionnelle communale est faible. Les communes sont uniquement compétentes en matière d'infrastructures locales et consultées pour les horaires des bus ou des trains. Les aspects plus cruciaux sont décidés et exécutés par le canton ou par des instances multi-niveaux – agglomérations ou régions pour les lignes urbaines, voire réseaux complexes pour les lignes régionales –, indépendamment de l'autonomie effective (capacités financières, administratives et d'intervention politique), ou de l'autonomie perçue des communes, qui est globalement faible. Les communes agissent donc principalement en tant qu'agent de mise en œuvre des lignes directrices du canton et sous sa surveillance.

Dans le domaine du sport, les compétences décisionnelles des communes sont (formellement) importantes en vertu du principe de subsidiarité. Ce sont alors 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

⁶¹ ZHAW et IDHEAP (2017), question 12, N = 1489 et 1216, 1 = à l'interne ; 0 = gouvernance (en collaboration intercommunale ou avec des prestataires privés).

communes, voire des prestataires privés). A ce propos, les membres des exécutifs rencontrés sont unanimes sur le fait que les communes soient très sensibles à la possibilité d’offrir des services à la population par elles-mêmes, grâce à leur propre personnel administratif. Lorsque c’est le cas, l’autonomie perçue est élevée. Toutefois, pour réduire les coûts de production, nombreuses sont les communes où l’autonomie perçue et l’autonomie effective sont basses qui collaborent avec d’autres pour offrir des prestations qu’elles ne pourraient pas assurer seules, corroborant notre troisième hypothèse. Existant sous des formes très variées, la collaboration intercommunale est très développée et s’opère de plus en plus à l’échelle régionale. Pour la majorité des élus, la participation à des structures supracommunales est cependant synonyme de perte de compétences décisionnelles – parce que les décisions sont prises conjointement entre les parties prenantes du dispositif de gouvernance en place –, donc d’une faible autonomie perçue.

Il ressort cependant des entretiens menés que certains élus, membres de réseaux politiques, partis et parlements cantonaux, et à l’aise dans des grémiums supralocaux, estiment que de telles structures renforcent l’autonomie locale. Indépendamment de la politique publique, il s’avère en effet que lorsque les services sont délivrés à travers un dispositif de gouvernance, l’autonomie communale perçue par les membres des exécutifs dépend de leur capacité d’intervention politique au sein de ces dispositifs de gouvernance (voir Tableau 7). L’élue communal considérant ne pas pouvoir défendre les intérêts de sa commune dans les structures supracommunales où les décisions importantes se prennent perçoit en effet une autonomie communale d’un faible degré, alors que celui qui est membre de réseaux politiques, partis et parlements cantonaux est d’avis que ces structures renforcent l’autonomie communale. Ce dernier compense en fait *de facto* le transfert de compétences décisionnelles *de jure*.

Tableau 7 : Autonomie communale perçue, formelle et effective et dispositifs de gouvernance en matière de transports publics (TP) et de sport (SP)

Canton	1. Commune choisie, taille et type	2. Autonomie communale perçue	3. Compétences décisionnelles légales	4. Capacités d’autofinancement	5. Capacités administratives	6. Capacités d’intervention politique	7. Dispositif de gouvernance en place (pour les TP, distinction entre trafic urbain / régional)
FRIBOURG (CIMA=45)	1 (-)	1 (TP)	Consultation pour le plan cantonal des transports et élaboration du plan directeur des circulations aux niveaux local et régional; contributions financières	20.6%	0.38%	-	Région / Confédération et canton
	3 (+)	3 (TP)		5.8%	0.89%	-	Agglomération / Confédération et canton
	2 (-)	5.5 (TP)	4.0%	0.20%	0	Région / Confédération et canton	
	4 (+)	5.8 (TP)	15.2%	0.54%	+	Agglomération / Confédération et canton	
	5 (-)	2 (SP)	14.6%	0.21%	-	Entente intercommunale	
	7 (+)	3.5 (SP)	Compétences générales résiduelles	12.3%	0.47%	0	Entente intercommunale et société civile
	6 (-)	5.5 (SP)		-2.3%	0.40%	0	Entente intercommunale
	8 (+)	7.8 (SP)		4.3%	1.53%	+	Seule (à l’interne, au travers d’un service administrative)

VAUD (CIMA=48)	1	(-)	1 (TP)	Elaboration du plan directeur communal d'aménagement du territoire; contributions financières	12.3%	0.36%	-	Canton / Confédération et canton
	3	(+)	3 (TP)		12.1%	1.02%	-	Seule (à l'interne, mais aspiration à la collaboration intercommunale) / Confédération et canton
	2	(-)	7 (TP)	Compétences générales résiduelles	18.0%	0.42%	-	Canton / Confédération et canton
	4	(+)	7.4 (TP)		2.6%	1.38%	+	Société anonyme / Sociétés anonymes multi-niveaux
	5	(-)	1 (SP)	Compétences générales résiduelles	-10.0%	0.71%	-	Collaboration intercommunale
	7	(+)	3.5 (SP)		16.7%	0.86%	-	Collaboration intercommunale et société civile
	6	(-)	7 (SP)		17.8%	0.08%	0	Collaboration intercommunale
	8	(+)	9 (SP)		9.5%	2.79%	+	Seule (à l'interne, au travers d'un service administrative)

Source : Keuffer et Horber-Papazian (soumis pour publication, propre traduction).

4.3.3 Discussion

Les perspectives internationale et nationale de l'autonomie locale ont permis de dévoiler, sur la base d'indicateurs « *top-down* », que le degré d'autonomie locale peut être très différencié en fonction des dimensions du concept, des entités fédérées et des politiques considérées. Exemplifiant ces constats, les communes suisses jouissent globalement d'une grande autonomie en comparaison européenne, mais celle-ci est relativement basse pour les dimensions fonctionnelles et diverge selon les cantons et les politiques. Selon Fleurke et Willemse (2004), l'approche formelle adoptée dans les études macros est réductrice : « *A result of the formal nature of this bird's-eye view on decentralization— or preferably, on centrality—is that subsequent judgments on local autonomy are still hypothetical, since through a formal analysis one can only deduce the extent of local autonomy, not measure it directly. In this respect it is worth mentioning Brown, who states that the focus on formal system features has led to “a theoretical consensus on the lack of autonomy” (1992, p. 261). He calls the indicators of local autonomy— inventoried in this section—“top-down vectors” that “have been highlighted to such an extent that the theoretical possibility for local power has been negated a priori” (1992, p. 262) » (p. 529).*

En adoptant une approche microsociale et *bottom-up* de l'autonomie locale, cette perspective communale avait comme premier objectif de questionner les résultats macros obtenus dans les perspectives précédentes en interrogeant les pratiques sur le terrain. Les résultats qui en découlent confirment que les communes suisses, bien que disposant de compétences juridique, fiscale et organisationnelle élevées, résultant de la construction ascendante de la structure étatique, disposent de peu de marge de manœuvre décisionnelle et financière dans un grand nombre de politiques publiques, notamment celles à incidence spatiale. En effet, la centralisation des compétences décisionnelles et la réduction de la marge de manœuvre des communes à travers des contraintes réglementaires accrues et des reports de charges financières résultent pour une grande partie 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. Cette tendance explique donc en grande partie pourquoi l'autonomie communale régresse globalement selon la perception des élus rencontrés et celle des secrétaires communaux. Ainsi, l'augmentation des charges liées et des contraintes réglementaires en provenance des échelons gouvernementaux supérieurs a bel et bien pour conséquence une diminution de l'autonomie perçue, formelle et effective des communes dans la fourniture des services publics, ce qui contredit le résonnement de Fleurke et Willemse évoqué ci-dessus. Mais en partie seulement. En effet, l'analyse réalisée montre que les potentialités qu'offre l'autonomie communale peuvent être concrétisées par les acteurs locaux faisant preuve d'initiative politique et actionnant des leviers d'influence dans les structures et réseaux de gouvernance supracommunaux. Ce constat est valable en premier lieu pour les services relevant du contexte local, comme le sport par exemple, où les activités des communes bénéficient de l'application du principe de subsidiarité, mais également pour des politiques où l'élu représente les intérêts de sa commune dans des grémiums supralocaux.

Le deuxième objectif de cette approche consistait à enrichir le débat méthodologique en analysant l'autonomie locale et ses conséquences en termes de gouvernance locale. Les résultats présentés brièvement illustrent que lorsqu'il s'agit d'appréhender l'autonomie locale, ses dimensions formelle (l'autonomie conférée par les législations des niveaux supérieurs de gouvernement), effective (l'autonomie entendue comme les capacités financières, administratives et d'intervention à délivrer des politiques publiques répondant aux besoins de citoyens) et perçue (l'autonomie permettant d'être proactif par l'activité politique) sont toutes importantes. Difficiles à analyser au seul niveau macro, ces facettes imposent de compléter les résultats quantitatifs par des méthodes qualitatives. L'approche *bottom-up* permet en effet de mettre en évidence que sur le plan vertical, de multiples échelons décisionnels locaux fonctionnent simultanément (communal, intercommunal, régional), que sur le plan horizontal, la décentralisation vers le marché ou vers la société civile est très développée selon les politiques publiques, que concrètement, les capacités d'intervention politique concourent à un levier fondamental de l'autonomie, et que d'un point de vue conceptuel, enfin, 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 qu'elle n'est pas une notion fixe qui peut être définie, opérationnalisée et mesurée une fois pour toute.

5 Conclusion

5.1 Synthèse des résultats et apports

Relevant de problématiques théoriques et pratiques à la fois incontournables et actuelles, cette thèse de doctorat a pour but principal de mesurer l'autonomie locale dans une perspective comparative et de tester empiriquement ses conséquences positives attendues normativement. Pour atteindre cet objectif, la recherche repose sur trois points d'ancrage, correspondant à quatre questions spécifiques. Pour chacune d'entre elles, des hypothèses ont été formulées sur la base de la littérature étudiée. Les réponses apportées à chacune de ces questions, synthétisées dans le Tableau 8, montrent que les hypothèses ont plutôt été confirmées, mais que l'autonomie locale est un concept multidimensionnel qui reste difficile à appréhender et qui s'inscrit dans un contexte institutionnel complexe.

Afin de relever au mieux ces enjeux, l'autonomie a été abordée dans le cadre d'un dessin de recherche imbriquant des niveaux institutionnels multiples – l'échelon communal intégré dans le palier national, lui-même imbriqué dans le niveau international. Outre le glissement des unités d'analyse – du pays à la commune en passant par les cantons –, ce découpage a permis d'articuler différentes échelles d'observation des gouvernements locaux et de leur autonomie. Dans une approche macrosociale, les gouvernements locaux sont envisagés comme des acteurs corporatistes intégrés dans l'Etat avec plus ou moins d'autonomie conférée par celui-ci. Dans une approche mésosociale, les gouvernements locaux sont inscrits non seulement dans l'Etat mais également dans une constellation d'acteurs locaux, ce qui leur confère plus ou moins d'autonomie et de capacité d'action. Dans une approche microsociale, les gouvernements locaux sont davantage considérés à travers les acteurs qui les composent et la manière dont ils peuvent investir l'autonomie institutionnelle attribuée par des actions individuelles ou collectives. Ces approches reposant sur des postulats théoriques et méthodologiques différents, l'apport principal de cette thèse de doctorat réside dans la contribution de chacune d'entre elles pour mieux appréhender et comprendre l'autonomie locale.

A travers une focale macrosociale de l'autonomie locale, la perspective internationale a pour intérêt majeur les efforts théoriques, conceptuels et méthodologiques entrepris pour mesurer de manière valide et fiable l'autonomie locale et son évolution. La revue de la littérature a été réalisée en adoptant une posture pluridisciplinaire. Mettant en évidence les apports et les lacunes des études existantes – essentiellement sur l'autonomie locale, la décentralisation, le fédéralisme (fiscal) et le gouvernement local –, celle-ci nous a permis de faire ressortir les principales facettes du concept. Elle nous a également conduits à le définir et à l'opérationnaliser à travers sept dimensions constitutives tenant compte de sa complexité. S'appuyant sur un large réseau d'experts, la mesure a pu être appliquée à un nombre de pays et d'années sans précédent, passant outre les enjeux liés à l'hétérogénéité institutionnelle des pays européens. Ce travail de classification et de clarification conceptuelle, au vu de son ampleur, est déterminant, car il offre l'opportunité au champ académique non seulement d'aborder l'autonomie locale de manière plus complète, mais également de disposer d'une référence théorique et de données empiriques d'ores et déjà reconnues et utilisées au niveau européen (Kuhlmann à paraître, Heinelt et al. 2018, Van Houwelingen 2018, Däubler, Müller et Stecker 2018, Bouckaert et Kuhlmann 2016a, Schwab, Bouckaert et Kuhlmann 2017). Après avoir évalué 25 indices de décentralisation différents à travers un grand nombre de critères, Harguindéguy et al. (2019, p. 18) en concluent par exemple que : « *In terms of the robust character of their design, and their overall capacity for operationalization, the RAI and the LAI rankings are our favourite indexes. Both provide a*

clear definition of the concept of decentralization, their sub-state units of analysis allow aggregating and disaggregating data, their coverage is balanced, their analyses rely on a broad range of items, their systems of scoring and results comply with the principle of validity and their methodology and datasets are available on the web. » Dans une perspective multi-niveaux, le LAI complète ainsi les mesures existantes de l'autonomie régionale et contribue à mieux saisir le phénomène de la décentralisation.

L'utilité de la mesure réside encore davantage dans les résultats qui en découlent. D'une part, le LAI permet de simplifier la quantité considérable d'informations et de connaître rapidement les réformes entreprises par les pays au fil des années, alors que les profils nationaux d'autonomie locale reflètent la structure institutionnelle des pays et leurs spécificités. Ces résultats montrent que la diversité institutionnelle demeure importante en Europe, bien que des instruments tels que la Charte européenne puissent conduire à terme à une certaine uniformisation. Ils représentent ainsi des moyens d'information intéressants également au-delà de la sphère académique, comme auprès de la Commission européenne ou d'autres institutions internationales. Mentionnons ici, par exemple, le fait que certains investissements peuvent dépendre du degré d'autonomie locale, à l'instar de la politique de cohésion de l'UE, ou que les mesures institutionnelles développées représentent des indicateurs complémentaires aux données essentiellement financières sur la base desquelles l'OCDE, la BM ou le FMI sont impliqués en matière de décentralisation ou de gouvernance locale (Keuffer et Ladner 2018). Les résultats donnent l'opportunité, d'autre part, de tester empiriquement les valeurs positives conférées normativement à l'autonomie locale en tant que prérequis nécessaire au respect des bonnes pratiques de gouvernance, notamment par certaines institutions internationales (PNUD 2009, Conseil de l'Europe 2018, Allain-Dupré 2018). Le LAI peut ainsi avoir des implications sur les principes prescrits en termes de démocratie ou de décentralisation.⁶²

Les modalités d'analyse propres au niveau national découlent des résultats de la perspective internationale. Le pays choisi pour être approfondi, la Suisse, a été sélectionné en fonction de ceux-ci, et la conceptualisation de l'autonomie locale s'en est également inspirée. L'autonomie locale reste considérée comme un concept relatif. A travers une focale mésosociale de l'autonomie locale, la perspective nationale prend en compte l'architecture fédéraliste du terrain d'étude. D'une part, elle affine la mesure de l'autonomie locale en recourant au maximum à des données objectives et en adaptant l'opérationnalisation aux caractéristiques des unités d'analyse, pour garantir davantage de variance et une considération plus précise de la réalité. En résultent les profils cantonaux de l'autonomie communale, exprimant la diversité institutionnelle et l'organisation du territoire suisse, et pouvant être mobilisés pour des analyses ultérieures. Au-delà de la sphère académique, disposer d'une comparaison du degré d'autonomie des communes dans les cantons répond à une attente de la Confédération suisse pour juger des mesures entreprises en matière de politique territoriale (Conseil fédéral 2015). Cette analyse apporte également des éléments de réponses aux différences existant dans la pratique entre les cantons suisses dans les processus internes de prise de décision. D'autre

⁶² Sur la base notamment des résultats du LAI, dix lignes directrices, qui s'appliquent aux décideurs politiques de tous les types de pays, sont par exemple identifiées par l'OCDE pour que la décentralisation fonctionne : « 1. Clarify the responsibilities assigned to different government levels, 2. Ensure that all responsibilities are sufficiently funded, 3. Strengthen subnational fiscal autonomy to enhance accountability, 4. Support subnational capacity building, 5. Build adequate co-ordination mechanisms among levels of government, 6. Support cross-jurisdictional co-operation, 7. Strengthen innovative and experimental governance, and promote citizen engagement, 8. Allow for and make the most of asymmetric decentralisation arrangements, 9. Consistently improve transparency, enhance data collection and strengthen performance monitoring, 10. Strengthen national regional development policies and equalisation systems » (OCDE 2019, pp. 135s.).

part, elle prend simultanément en compte deux niveaux institutionnels d'observation, en ajoutant la dimension horizontale de l'autonomie locale et en montrant leurs interactions. La méthode statistique de l'analyse multi-niveaux a ainsi une grande valeur ajoutée car elle permet de dépasser le dilemme macro-micro pour tester quantitativement les conséquences de l'autonomie locale dans un système institutionnel à plusieurs échelons. Les résultats vont alors plutôt dans le sens des théories néo-institutionnalistes considérées, en mettant en évidence la capacité d'action et de changement d'une institution dotée d'autonomie. Ils contribuent ainsi aux débats scientifiques ayant trait à la dialectique institutions-acteurs et au changement institutionnel, ainsi qu'à la légitimité démocratique (basée sur *l'input*, *l'output* et le *throughput*) des gouvernements locaux pour répondre aux besoins des citoyens.

A travers une focale microsociale de l'autonomie locale, la conception théorique et l'approche méthodologique du concept dans une perspective communale sont différentes. Bien que le dessin de recherche mis sur pied tienne compte des résultats du CIMA, le caractère *bottom-up* de l'autonomie locale – qui différencie le concept de celui de la décentralisation – est apprécié en questionnant les acteurs qui concrétisent ce potentiel par leurs pratiques et activités politiques quotidiennes pour délivrer des services publics localement. Cette démarche principalement qualitative a permis dans un premier temps de confirmer sur le terrain la pertinence de la définition et de la conceptualisation de l'autonomie locale. En effet, les différents aspects de l'autonomie locale ont été évoqués par les personnes interrogées et il ressort que le droit de décider librement des tâches que l'on veut entreprendre et de la manière dont on veut les réaliser ainsi que les capacités financières nécessaires à cette fin sont essentielles. Ensuite, en intégrant la dimension sectorielle à l'analyse institutionnelle et en s'appuyant sur les théories de la gouvernance locale, sa plus-value consiste à pouvoir mettre en évidence quelles dimensions de l'autonomie ont une influence sur le choix du dispositif de gouvernance institutionnalisé pour une politique publique spécifique et ainsi questionner les résultats macro obtenus. A ce titre, les résultats qui découlent de cette approche confirment qu'en matière de fourniture d'un grand nombre de services, les communes suisses ne disposent que de peu de compétences décisionnelles et agissent principalement en tant qu'agent de mise en œuvre des décisions du canton ou d'instances multi-niveaux, indépendamment de l'autonomie communale effective. L'autonomie communale perçue est ainsi globalement faible et en diminution, en raison d'une centralisation des compétences. Cette tendance est observée par les acteurs pour l'aménagement du territoire en particulier, ce qui a des conséquences transversales à toutes les politiques à incidence spatiale. Dans les domaines où les compétences formelles sont élevées, c'est l'autonomie effective qui incite alors les communes à délivrer les services par elles-mêmes ou à choisir des modalités de gouvernance, et particulièrement les ressources financières et en personnel.

Les résultats montrent que les communes où l'autonomie perçue et l'autonomie effective sont basses collaborent avec d'autres communes pour offrir des prestations qu'elles ne pourraient pas délivrer seules, afin de réduire leurs coûts tout en garantissant leur qualité. En d'autres termes, la pratique locale s'opère très souvent hors du cadre institutionnel de la commune. Elle peut en effet se réaliser au sein de partenariats avec des organisations de la société civile ou du marché, ou avec d'autres instances gouvernementales. Une autre contribution de la perspective communale réside alors dans sa capacité à montrer les incidences de la gouvernance sur la perception de l'autonomie des membres des exécutifs communaux. Si la participation à des structures de gouvernance est synonyme de partage des compétences décisionnelles et donc de réduction d'autonomie pour la majorité des élus, les résultats indiquent que certains d'entre eux, membres de réseaux politiques, estiment que de tels dispositifs renforcent l'autonomie locale car ils permettent de mieux défendre les intérêts des

communes. Ainsi, l'autonomie communale se concrétise et se conquiert par la recherche constante de stratégies politiques et par l'actionnement dans les réseaux de leviers d'influence, plus ou moins importants en fonction de la situation communale effective. La perspective communale révèle donc que l'autonomie est différente d'une commune à une autre à l'intérieur d'un cadre cantonal formel pourtant homogène et évolue constamment au gré des initiatives politiques. Ces observations mettent en lumière la dimension relationnelle – et non pas relative – de l'autonomie locale. Ils permettent d'apporter certains éléments de réponse à des débats, réformes ou propositions existant actuellement dans la pratique.

Sur le plan de la théorie relative à l'autonomie locale, cette thèse de doctorat apporte un éclairage inédit en montrant que les trois conceptions théoriques mises en évidence par Pratchett (2004) sont complémentaires pour aborder le concept dans sa complexité. L'autonomie locale considérée comme un droit et des capacités effectives dans le cadre des relations intergouvernementales constitue un prérequis nécessaire pour qu'un gouvernement local remplisse ses fonctions démocratiques et administratives. A ce titre, la définition du LAI est relativement large, dans le sens où – de manière analogue à la théorie de l'autonomie locale de Clark (1984) – elle intègre non seulement la notion de discrétion mais aussi les dimensions politiques, administratives, juridiques et financières mises en exergue par les approches disciplinaires traitant de la thématique. C'est dans ce cadre formel que s'opèrent les activités des gouvernements locaux, dont la finalité consiste à fournir des services répondant aux besoins et demandes des citoyens. Dans cette perspective, il ressort non seulement que l'autonomie n'est pas une fin en soi mais également que la dimension sectorielle est centrale : chaque politique publique est le produit de structures et de dispositifs politico-administratifs propres. La répartition des tâches et des charges entre les niveaux de gouvernement représente ainsi également un médium important de l'autonomie locale. Dans le cadre de certaines fonctions publiques, il apparaît clairement qu'octroyer des compétences décisionnelles accrues aux gouvernements locaux peut mener à des coûts de coordination et des effets de débordement plus conséquents, ainsi qu'à une fourniture des services très variée, conduisant à de grandes inégalités entre les citoyens. Tout en garantissant le respect des préférences locales, la normalisation « par le haut » n'est dans ce cas pas forcément une mauvaise chose. Cette nécessité d'opérer une distinction sectorielle pour juger du degré de décentralisation d'une politique publique contraste avec les propos parfois recueillis sur le terrain ou relayés par les médias selon lesquels l'autonomie locale est positive en soi et en tout temps. Cette facette de l'autonomie locale, correspondant à un capital politique et social qu'il s'agit continuellement de défendre dans le cadre de relations de pouvoir complexes, est abordée à travers la troisième conception théorique de l'autonomie locale. En l'appréhendant comme un phénomène *bottom-up*, celle-ci met en évidence le fait que le cadre formel de l'autonomie locale ainsi que les compétences décisionnelles définies dans les lois offrent des potentialités que les gouvernements locaux peuvent concrétiser à travers leurs actions et, successivement, que l'autonomie locale n'est pas statique. Les interactions politiques et sociales qui découlent de ces activités prennent place dans un contexte local multi-niveaux (Steiner et al. 2018). En intégrant non seulement les échelons supérieurs de gouvernement (dimension verticale), mais également les groupes économiques et corporatistes locaux (dimension horizontale), ainsi que les autres communes, la société civile et le marché (gouvernance locale), cette recherche respecte au mieux la complexité de la fourniture locale de services. Elle montre que les initiatives politiques entreprises par les autorités locales pour marquer et conserver leurs singularités (dans une dynamique de place) peuvent compenser *de facto* l'autonomie conférée *de jure* et que la perception de l'autonomie au niveau local

ne peut être mesurée que par le recours d'indicateurs *top-down*. C'est ainsi que les approches formelle, effective et perçue de l'autonomie locale constituent les faces d'un même phénomène.

Si le déplacement des échelles d'observation, le croisement des conceptions théoriques et des approches de l'autonomie locale, la combinaison des méthodes quantitatives et qualitatives, et la variété des acteurs interrogés complètent à notre sens la vision que l'on peut avoir de l'autonomie locale, certaines limites et pistes de recherche futures doivent être mentionnées.

5.2 Limites et perspectives

De manière générale, le dessin de recherche mis sur pied pour aborder l'autonomie locale dans sa complexité constitue une matrice analytique élaborée, combinant un nombre important de conceptions théoriques, d'approches, de méthodes et de dimensions différentes. Cette élaboration risque toutefois de créer une confusion, et s'y retrouver peut parfois s'avérer exigeant. Pour pallier cet obstacle, nous avons opté pour un découpage de la problématique par articles. Cela permet de se concentrer plus spécifiquement sur une perspective à la fois et d'avoir à leur égard un regard critique.

Bien que la méthode du jugement d'experts, l'opérationnalisation des variables et le regroupement de certaines d'entre elles plutôt que d'autres au sein de dimensions puissent faire l'objet de critiques, le LAI est un instrument comparatif utile pour mesurer le degré d'autonomie au sein de nombreux pays européens et tester le lien de celui-ci avec des facteurs expliquant ses variations et avec des phénomènes impactés. Les questions qui se posent concernent essentiellement son extension temporelle et géographique. Le LAI couvre la période allant de 1990 à 2014 en mettant en évidence les réformes formelles qui ont eu un impact sur l'autonomie locale d'un pays par un changement de score. Si cette méthode fonctionne relativement bien pour les pays unitaires, parce qu'une telle modification implique un changement dans la législation nationale, elle est plus exigeante pour les pays institutionnellement asymétriques. Préciser davantage les réformes réalisées par les entités infranationales des pays fédéralistes représenterait ainsi une plus-value, bien que les résultats recueillis à ce niveau désagrégé présentent déjà un grand potentiel qui mériterait d'être exploité davantage. En outre, il serait pertinent de développer une analyse plus systématique permettant d'étendre les années couvertes, de 1950 à nos jours, de manière analogue à l'étude de l'autorité régionale (Hooghe et al. 2016). Par ailleurs, le LAI s'applique à 39 pays européens. Il serait intéressant, dans un premier temps, d'étendre le LAI aux pays membres du Conseil de l'Europe non inclus⁶³ et, dans un deuxième temps, de dépasser une conception euro-centrée en appliquant le LAI à des pays d'autres continents.⁶⁴ En parallèle à cette approche quantitative, des études de cas approfondies pourraient être menées pour comprendre plus finement le fonctionnement des structures institutionnelles propres aux pays investigués.

En ce qui concerne l'étude de l'autonomie locale en Suisse, des limites peuvent être tout d'abord relevées en matière de mesure. Sans revenir sur l'opérationnalisation des dimensions horizontales,

⁶³ Parmi les 47 Etats membres du Conseil de l'Europe, les huit pays suivants ne font pas partie intégrante du LAI : Andorre, l'Arménie, l'Azerbaïdjan, la Bosnie-Herzégovine, Monaco, le Monténégro, la Russie et Saint-Marin. A noter qu'ils ont tous ratifié la Charte européenne.

⁶⁴ Un projet de collaboration avec l'OCDE pourrait mener à l'application du LAI aux neuf Etats membres de l'OCDE non inclus dans le LAI : l'Australie, le Canada, le Chili, Israël, le Japon, la Corée du Sud, le Mexique, la Nouvelle-Zélande et les Etats-Unis. En outre, des résultats préliminaires ayant trait au système canadien de gouvernement local obtenus début 2019 permettent d'affirmer que le LAI rend possible des mesures et des comparaisons internationales au-delà du contexte européen.

abordée dans la discussion relative à la perspective nationale, les compétences décisionnelles effectives des communes dans des politiques concrètes sont appréhendées à travers la perception et non pas à la suite d'un examen juridique des domaines dans l'ensemble des cantons à cause du travail considérable qu'il sous-entend (Grodecki 2007). La perspective communale montre à ce titre que se focaliser sur un nombre réduit de politiques publiques pour étudier la concrétisation de l'autonomie locale « dans la réalité » est fécond et ouvre la porte à des investigations futures. En raison principalement de la difficile comparabilité des bases de données financières entre les cantons,⁶⁵ les dimensions du CIMA mobilisant des données financières à un haut niveau de détail (autonomie financière, champ d'exécution et non-ingérence) peuvent faire l'objet d'un perfectionnement au niveau de la mesure. Ceci pourrait contribuer plus largement à combler la principale lacune actuelle du CIMA, à savoir le fait que celui-ci n'intègre pas d'évolution diachronique. Un indice cantonal d'autonomie communale basé sur des données objectives permettant de mettre en évidence les évolutions significatives en termes d'autonomie locale au fil du temps constitue l'instrument adéquat pour mettre par exemple en lumière les conséquences potentielles de l'intégration de l'article 50 dans la Constitution suisse (Conseil fédéral 2015). Le CIMA présente par ailleurs la possibilité d'opérer un pas supplémentaire dans l'explication de la variation de l'autonomie locale en Suisse et d'ainsi mettre à jour les typologies cantonales existantes (Fiechter 2010, Rühli 2012, Mueller 2015, Giacometti 1952, Meylan, Gottraux et Dahinden 1972).

Si les causes de l'autonomie locale représentent sans nul doute un champ à investiguer dans une perspective nationale, ses conséquences ont été testées sur différents aspects identifiés dans la littérature. L'analyse multi-niveaux réalisée montre l'impact de l'autonomie locale sur l'initiative des gouvernements locaux à réformer, mais l'on ne sait rien sur les autres phases de ces processus de transformation, telles que la discussion, la décision, la pratique et les résultats (Pollitt 2002). Ces analyses pourraient être conduites en s'appuyant sur les questionnaires récemment adressés aux secrétaires communaux et aux membres des exécutifs de l'ensemble des communes suisses (ZHAW et IDHEAP 2017, 2018). A l'inverse, la question des conséquences des divers types de réforme sur l'autonomie locale, bien que dépassant le cadre de cette thèse de doctorat, est complexe mais intéressante tant sur le plan académique que pratique, car elle touche à l'évaluation des transformations du secteur public, trop souvent négligée (Kuhlmann et Wollmann 2011). Les tests empiriques des conséquences normatives de l'autonomie locale sur la légitimité démocratique sont généralement ambivalents et ceux menés dans le cadre de cette recherche ne font pas exception. La théorie met d'une part en évidence que l'autonomie mène globalement à des dilemmes. D'autre part, un écueil important réside dans la nature subjective des données utilisées dans le cadre de la présente étude. Il s'avère en effet que les données objectives existantes sur le territoire ne sont pas suffisamment étoffées, de sorte qu'elles ne sont pas toujours fiables, notamment pour les petites communes, pour être utilisées dans une analyse comparative globale. Des efforts étant entrepris pour améliorer les bases de données disponibles (Conseil fédéral 2015), de nouvelles analyses statistiques pourront être conduites. Une autre piste à suivre consiste à recueillir par nous-mêmes des informations de manière systématique, cohérente et fiable, comme c'est le cas en matière de diffusion d'informations sur les sites internet des communes. L'analyse quantitative des conséquences de l'autonomie locale sur ce proxy de la transparence locale n'a toutefois été réalisée que dans deux

⁶⁵ Tous les cantons et les communes n'ont pas encore adopté le modèle comptable harmonisé MCH2.

cantons à ce jour (Keuffer et Mabillard 2019) et s'étendra prochainement à l'ensemble des communes suisses, dans une logique visant à accroître sa validité externe.

Cette limitation à deux cantons, réalisée pour des questions de faisabilité, s'applique également à la perspective communale. A ce titre, il est clair qu'une extension de l'étude à davantage de politiques publiques et d'entretiens semi-directifs renforcerait le caractère généralisable des résultats. La prise en compte de l'avis de responsables cantonaux (chefs de service des politiques concernées, par exemple) représenterait en outre une plus-value intéressante en permettant un croisement supplémentaire des informations sur l'autonomie communale et ses dimensions. Toutefois, la limite principale à ce propos réside dans l'appréhension de ces questions à travers la perception des acteurs. La mesure objective de l'autonomie communale en tant que telle – soit au niveau communal – n'est pas réalisée, en raison du manque de données tangibles recueillies auprès des communes et de l'impossibilité d'opérer des comparaisons au-delà d'un canton en raison de pratiques cantonales très diverses, mais surtout du fait du caractère fluctuant de l'autonomie locale. A ce titre, l'articulation des dimensions formelle, effective et perçue réalisée dans le cadre de cette recherche peut représenter une piste à approfondir plus globalement. Enfin, bien que les résultats apportent des réponses intéressantes sur les liens entre l'autonomie communale et le choix des communes d'offrir les tâches et services par leur propre administration ou de coopérer avec des acteurs privés, d'autres municipalités ou des instances de niveaux supérieurs de gouvernement, ils n'apportent pas de réponses pratiques et concrètes sur le dispositif de gouvernance à adopter en fonction de la politique publique, de l'autonomie communale, des relations intergouvernementales, de la décentralisation et de la situation communale. Ces interrogations, ainsi que la remise en question de l'autonomie locale par le décalage toujours plus grand entre espaces institutionnel et fonctionnel, appellent indéniablement à des approfondissements qualitatifs ultérieurs.

Pour conclure, on peut légitimement estimer, en dépit de la complexité croissante à laquelle les communes font face, que des services seront toujours fournis localement afin de correspondre plus adéquatement aux besoins des citoyens, et que l'autonomie locale demeurera au centre des préoccupations scientifiques et pratiques ces prochaines décennies. Si cette étude apporte plusieurs éléments de réponse à la compréhension de l'autonomie locale et à ses conséquences, elle ouvre dans le même temps de nombreuses pistes de recherche, qui devraient être creusées, en raison de la multidimensionnalité du concept et de la complexité du contexte institutionnel dans lequel il s'inscrit, à différents niveaux d'observation et en mobilisant des stratégies aussi bien quantitatives que qualitatives.

Tableau 8 : Réponses aux questions de recherche et validation des hypothèses des perspectives internationale, nationale et communale

	Perspective internationale	Perspective nationale	Perspective communale
Rappel des questions et des hypothèses de recherche	QR₁ : Comment mesurer l'autonomie locale en comparaison internationale et quels en sont les résultats ?	QR₂ : Quels sont les impacts de l'autonomie locale sur l'initiative des gouvernements locaux à réformer ? H₁ : Plus l'autonomie locale est élevée, plus les initiatives de réforme des gouvernements locaux sont nombreuses. QR₃ : Quelles sont les conséquences de l'autonomie locale sur les aspects liés respectivement à la perception du fonctionnement de la démocratie, à la perception de la qualité de l'offre de prestations et au développement des pratiques procédurales de gouvernance ? H₂ : Plus l'autonomie locale est élevée, plus les aspects liés respectivement à la perception du fonctionnement de la démocratie, à la perception de la qualité de l'offre de prestations et au développement des pratiques procédurales de gouvernance au niveau local sont élevés.	QR₄ : Les dimensions de l'autonomie locale influencent-elles le choix du dispositif de gouvernance pour la fourniture de politiques publiques ? H₃ : Plus l'autonomie communale perçue est basse, au sein d'un cadre cantonal formel pourtant homogène, plus les communes auront tendance à choisir des modalités de gouvernance, ceci différemment selon les politiques publiques considérées.
Réponses aux questions de recherche	QR₁ : La mesure de l'autonomie locale est opérée à travers un indice, légitimé théoriquement et empiriquement. Il révèle que la Finlande et la Suisse sont les pays européens où l'autonomie locale est globalement la plus élevée. Le profil suisse d'autonomie locale est particulièrement intéressant car il présente de grandes disparités en fonction des cantons, des dimensions du concept et des politiques publiques.	QR₂ : L'autonomie locale, en Suisse, facilite l'initiative des communes à réformer, mais celle-ci est différente en fonction du type d'autonomie et des structures que la réforme a pour objectif de changer. QR₃ : L'autonomie locale, en Suisse, a un impact positif sur la participation aux élections locales (CIMA et autonomie vis-à-vis de l'économie) et sur la perception de l'intérêt pour la politique communale et de la qualité de l'offre de prestations (autonomie vis-à-vis de l'économie), ainsi que sur la diffusion d'informations par les communes sur leur site Internet (autonomie perçue).	QR₄ : L'autonomie formelle, perçue et effective influencent le choix du dispositif de gouvernance opéré spécifiquement par la commune pour chaque politique publique. Dans les domaines où les compétences décisionnelles sont basses selon les lois, ce sont principalement les capacités d'intervention politique qui ont une incidence positive, alors que dans ceux où les compétences sont élevées, ce sont principalement les capacités financières et administratives qui sont les facteurs déterminants.
Validation des hypothèses	-	H₁ : Confirmée partiellement (dépend du type d'autonomie et du type de réforme). H₂ : Confirmée partiellement (dépend du type d'autonomie et principalement pour certains aspects relatifs à la légitimité basée sur l' <i>input</i> et le <i>throughput</i>).	H₃ : Confirmée (les analyses quantitatives, ne permettant certes pas d'affirmer une causalité, sont corroborées par les analyses qualitatives).

6 Bibliographie

AFF [Administration fédérale des finances] (2016) : *Statistique financière: classification par nature et par fonction*: <https://www.efv.admin.ch/efv/en/home/themen/finanzstatistik/berichterstattung.html> (consulté en 2017).

AFF [Administration fédérale des finances] (2018) : *Statistique financière: classification par niveau de gouvernement* : <https://www.efv.admin.ch/efv/fr/home/themen/finanzstatistik/berichterstattung.html> (consulté en août 2018).

Akai, N. (2013): "The role of decentralisation indicators in empirical research." In: Kim, J. Lotz, J. & Blöchliger, H. (Eds.), *Measuring Fiscal Decentralisation: Concepts and Policies*. OECD and Korea Institute of Public Finance, OECD Fiscal Federalism Studies: OECD Publishing, pp. 61-70.

Allain-Dupré, D. (2018): *Assigning responsibilities across levels of government: Trends, challenges and guiding principles for policy-makers*. Paris: OECD Publishing.

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*, 11(5): 389-401.

Andrew, C. & Goldsmith, M. (1998): "From Local Government to Local Governance: And Beyond?", *International Political Science Review*, 19(2): 101-117.

Andrews, C. W. & De Vries, M. S. (2007): "High expectations, varying outcomes: decentralization and participation in Brazil, Japan, Russia and Sweden", *International Review of Administrative Sciences*, 73(3): 424-451.

Arnold, T. (2017): "Playing the Vertical Power Game: The Impact of Local Authorities in Cantonal Parliaments on the Financing of Special Schools", *Swiss Political Science Review*, 23(2): 116-143.

Auer, A. (Ed.) (2003): *La démocratie communale en Suisse: vue générale, institutions et expériences dans les villes 1990-2000*. Genève: Centre d'études et de documentation sur la démocratie directe. Rapport de recherche au FNS/SNF.

Baldersheim, H. & Rose, L. E. (2010): "Territorial choice: Rescaling Governance in European States", In: Baldersheim, H. & Rose, L. E. (Eds.), *Territorial Choice*. London: Palgrave Macmillan, pp. 1-20.

Beer-Tóth, K. (2009): *Local financial autonomy in theory and practice. The Impact of Fiscal Decentralisation in Hungary*. PhD Diss. Université de Fribourg.

Bennett, R. J. (Eds.) (1990): *Decentralization, local governments, and markets: Towards a post-welfare agenda*. Oxford: Clarendon Press.

Benz, A. (2002): "Die territoriale Dimension von Verwaltung", In: König, K. (Ed.), *Deutsche Verwaltung an der Wende zum 21. Jahrhundert*. Baden-Baden, Germany: Nomos, pp. 207-228.

Blöchliger, H. (2013): "Measuring decentralisation: The OECD fiscal decentralisation database" In: Kim, J. Lotz, J. & Blöchliger, H. (Eds.), *Measuring Fiscal Decentralisation. Concepts and Policies*, OECD and Korea Institute of Public Finance, OECD Fiscal Federalism Studies: OECD Publishing, pp. 15-35.

- Blöchliger, H. & King, D. (2006): "Fiscal Autonomy of Sub-Central Governments", *OECD Working papers on Fiscal Federalism*, No 2. Paris: OECD Publishing.
- Bollen, K. A. (1989): *Structural Equations with Latent Variables*. Hoboken, NJ, USA: John Wiley & Sons, Inc.
- Bollen, K. & Lennox, R. (1991): "Conventional wisdom on measurement: A structural equation perspective", *Psychological bulletin*, 110(2): 305-314.
- Bouckaert, G. & Kuhlmann, S. (2016a): "Introduction: Comparing Local public Sector Reforms: Institutional Policies in Context", In: Kuhlmann, S. & Bouckaert, G. (Eds.), *Local Public Sector Reform in Times of Crisis. National Trajectories and International Comparisons*. London: Macmillan, pp. 1-20.
- Bouckaert, G. & S. 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 Reforms in Times of Crisis. National Trajectories and International Comparisons*. London: Macmillan, pp. 347-353.
- Boyne, G. A. (1996): "Competition and local government: A public choice perspective", *Urban Studies*, 33(4-5): 703-721.
- Braaker, C. (2000): "Die Gemeindeautonomie." In: Fleiner, T., Forster, P., Misic, A. & Thalmann, U. (Eds.), *Die neue schweizerische Bundesverfassung. Föderalismus, Grundrechte, Wirtschaftsrecht und Staatsstruktur*. Bâle/Genève/Munich: Helbing et Lichtenhahn, pp. 225-249.
- Braun, D. (2000): *Public Policy and Federalism*. Aldershot: Ashgate.
- Brown, M. P. (1992): "The possibility of local autonomy", *Urban Geography*, 13(3): 257-279.
- Buchanan, J. M. (1950): "Federalism and fiscal equity", *The American Economic Review*, 40(4): 583-599.
- Burgess, M. (2012): *In Search of the Federal Spirit: New comparative empirical and theoretical perspectives*. Oxford: Oxford University Press.
- Buser, D. (2011): *Kantonales Staatsrecht. Eine Einführung für Studium und Praxis*. Basel: Helbing Lichtenhahn.
- Cameron, R. (2009): "A sequential mixed model research design: Design, analytical and display issues", *International Journal of Multiple Research Approaches*, 3(2): 140-152.
- Cameron, R. & Miller, P. (2007): "Mixed methods research: Phoenix of the paradigm wars", Proceedings of the 21st ANZAM Conference, Australian & New Zealand Academy of Management, Sydney, December 2007.
- Cartwright, N. & Stegenga, J. (2011): "A theory of evidence for evidence-based policy", *Proceedings of the British Academy*, 171: 291-322.
- CCRE [Conseil des communes et régions d'Europe] (2012): *Subnational public finance in the European Union*. Paris: Dexia.
- CGLU [Réseau Mondial des Villes, Gouvernements Locaux et Régionaux] (2008): *Decentralization and local democracy in the world*. First global Report by United Cities and Local Governments. Washington, DC: World Bank. Publications.

- Chandler, J. A. (2008): "Liberal justifications for local government in Britain. The Triumph of Expediency over Ethics", *Political Studies*, 56(2): 355-373.
- Chapman, J. L. (2003): "Local Government Autonomy and Fiscal Stress: The Case of California Counties", *State and Local Government Review*, 35(1): 15-25.
- Clark, G. L. (1984): "A Theory of Local Autonomy", *Annals of the Association of American Geographers*, 74(2): 195-208.
- Commission européenne (2014): *Investment for Jobs and Growth: Promoting Development and Good Governance in EU Regions and Cities. Sixth Report on Economic, Social and Territorial Cohesion*. Brussels: European Commission, Regional and Urban Policy.
- Conseil de l'Europe (1985): *Charte européenne de l'autonomie locale*. Strasbourg: CETS No. 122, <http://www.coe.int/fr/web/conventions/full-list/-/conventions/treaty/122> (consulté en octobre 2018).
- Conseil de l'Europe (1985a): *Rapport explicatif de la Charte européenne de l'autonomie locale*. Strasbourg, <https://www.coe.int/fr/web/conventions/full-list/-/conventions/treaty/122> (consulté en octobre 2018).
- Conseil de l'Europe (2018): *The 12 principles for good governance at local level, with tools for implementation*, http://www.coe.int/t/dgap/localdemocracy/Strategy_Innovation/12principles_en.asp (consulté en octobre 2018).
- Conseil fédéral (2003): *Message relatif à la Charte européenne de l'autonomie locale du 19 décembre 2003* (03.079). Bern.
- Conseil fédéral (2015): *Mise en œuvre de l'art. 50 de la Constitution. Rapport du Conseil fédéral en réponse aux postulats identiques Fluri 13.3820 et Germann 13.3835*. Bern.
- Courgeau, D. & Baccaïni, B. (1997): "Analyse multi-niveaux en sciences sociales", *Population*, 52(4): 831-863.
- Creswell, J. W. (2006): *Research Design. Qualitative, Quantitative, and Mixed Methods Approaches*. Thousand Oaks, California: Sage Publications.
- Creswell, J. W., Plano Clark, V. L., Gutmann, M. L., & Hanson, W. E. (2003): "Advanced mixed methods research designs", In: Tashakkori, A. & Teddlie, C. (Eds.), *Handbook of mixed methods in social and behavioral research*. Thousand Oaks, CA: Sage, pp. 209-240.
- Dafflon, B. (2007): "Fiscal Capacity Equalization in Horizontal Fiscal Equalization Programs", In: Boadway, R. & Shah, A. (Eds.), *Intergovernmental Fiscal Transfers. Principles and Practice*. Washington D. C.: The World Bank Publications.
- Dafflon, B. & Madiès, T. (2009): *Decentralization: A Few Principles from the Theory of Fiscal Federalism*, Notes and Documents No. 2009/42. Paris: Agence Française de Développement.
- Dafflon, B. & Perritaz, S. (2000): "L'influence de la taille des communes sur leur degré d'autonomie budgétaire : présentation d'une méthode d'analyse et application aux communes fribourgeoises", *Working Paper*, 336. Faculté des sciences économiques et sociales, Université de Fribourg.
- Dahl, R. A. & Tufte, E. R. (1973): *Size and Democracy*. London: Oxford University Press.

- Dardanelli, P., Kincaid, J., Fenna, A., Kaiser, A., Lecours, A. & Singh, A. K. (2016): "Dynamic De/Centralisation in Federations: Comparative Conclusions." Paper presented at the 24th IPSA World Congress, Poznań, Poland, 23-28 July: <https://de-centralisation.org/papers/> (consulté en octobre 2018).
- Däubler, T., Müller, J. & Stecker, C. (2018): "Assessing democratic representation in multi-level democracies", *West European Politics*, 41(3): 541-564.
- De Vries, M. S (2000): "The rise and fall of decentralization: a comparative analysis of arguments and practices in European countries", *European Journal of Political Research*, 38(2): 193-224.
- DeFilippis, J. (1999): "Alternatives to the 'New Urban Politics': Finding Locality and Autonomy in Local Economic Development", *Political Geography*, 18(8): 973-90.
- Dente, B. & Kjellberg, F. (1988): *The dynamics of institutional change. Local Government Reorganization in Western Democracies*. London: Sage.
- 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*. London: Palgrave MacMillan, pp. 333-345.
- Denters, B. & Rose, L. E. (Eds.) (2005): *Comparing Local Governance: Trends and Developments*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Desjeux, D. (2004): *Les sciences sociales. Que sais-je ?*. Paris: PUF.
- Easton, D. (1953): *The political system: An Inquiry into the State of Political Science*. New York: Alfred A. Knopf.
- Ebel, R. D. & Yilmaz, S. (2002): "On the Measurement and Impact of Fiscal Decentralization", *Policy Research Working Paper*, 2809. Washington D. C.: The World Bank Publications.
- Elazar, D. J. (1976): "Federalism vs. Decentralization: The Drift from Authenticity", *Publius*, 6(4): 9-19.
- Falletti, T. G. (2005): "A sequential theory of decentralization: Latin American cases in comparative perspective", *The American Political Science Review*, 99(3): 327-346.
- Ferreira da Cruz N.F., Tavares A.F., Cunha Marques R., Jorge S. & De Sousa L. (2016): "Measuring local government transparency", *Public Management Review*, 18(6): 866-893.
- Fesler, J. W. (1965): "Approaches to the understanding of decentralization", *The Journal of Politics*, 27 (3): 536-566.
- Fiechter, J. (2010): "Politische Gemeinden und lokale Autonomie in der Schweiz. Eine Studie zur normativen Bedeutung und empirischen Erfassung der Gemeindeautonomie und ihrer Ausprägung im kantonalen und lokalen Vergleich", *Cahiers de l'IDHEAP*, no. 251, Lausanne, Switzerland.
- Fleiner-Gerster, T. (1992): "L'autonomie communale a-t-elle un avenir?", In: Fleiner-Gerster, T. (Ed.), *L'avenir de l'autonomie communale à l'aube du troisième millénaire*, Fribourg: Institut du Fédéralisme, pp. 1-8.
- Fleurke, F. & Willemse, R. (2004): "Approaches to Decentralization and Local Autonomy: A Critical Appraisal", *Administrative Theory & Praxis*, 26(4): 523-544.

- Freitag, M. & Vatter, A. (2008): "Decentralization and fiscal discipline in sub-national governments: evidence from the Swiss federal system", *Publius*, 38(2): 272–294.
- Frey, B. & Eichenberger, R. (1999): *The New Democratic Federalism for Europe. Functional, Overlapping, and Competing Jurisdictions*. Cheltenham: Edward Elgar.
- Geser, H. (1997): *Zwischen Aufgabenzuwachs und Autonomieverlust: Neue Selbstbehauptungsstrategien der Gemeinden im Zeitalter vertikaler Politikverflechtung*: http://www.socio.ch/gem/t_hgeser5.htm (consulté en octobre 2018).
- Giacometti, Z. (1952): "Die rechtliche Stellung der Gemeinden in der Schweiz", In: Briedel, M. (Ed.), *Die direkte Gemeindedemokratie in der Schweiz*. Zürich: Polygraphischer Verlag, pp. 11-48.
- Goldsmith, M. (1990): "Local Autonomy: Theory and Practice", In: King, D. S. & Pierre, J. (Eds.), *Challenges to Local Government*. London: SAGE Publications, pp. 15-36.
- Goldsmith, M. (1995): "Autonomy and City Limits", In: Judge, D. Stoker, G. & Wolman, H. (Eds.), *Theories of Urban Politics*. London: Sage, pp. 228-252.
- Goldsmith, M. & Page, E. C. (2010): *Changing government relations in Europe: from localism to intergovernmentalism*. London: Routledge.
- Gorges, M. J. (2001): "Blind Alley. New Institutional Explanations for Institutional Change: A Note of Caution", *Politics*, 21(2): 37-145.
- Grodecki, S. (2007): "Les compétences communales – comparaison intercantonale", In: Tanquerel, T. & Bellanger, F. (Eds.), *L'avenir juridique des communes. Pratique de droit administratif*. Genève, Zurich, Bâle: Schulthess Médias Juridiques SA, pp. 25-77.
- Guérard, S. (2016): "L'autonomie locale en Europe : mythe ou réalité ? L'image idéale de l'autonomie locale, telle que décrite et promue par le Conseil de l'Europe (Congrès des pouvoirs locaux et régionaux), est-elle réaliste ? ", In: Guérard, S. & Astrauskas, A. (Eds), *Local Autonomy in the 21st Century. Between Tradition and Modernisation*. Institut Universitaire Varenne: Collection Kultura, pp. 379-400.
- Gurr, T. R. & King, D. S. (1987): *The State and the City*. London: Macmillan.
- Harguindéguy, J-B. P., Cole, A. & Pasquier, R. (2019): "The variety of decentralization indexes: A review of the literature", *Regional & Federal Studies*, DOI: 10.1080/13597566.2019.1566126
- Häfelin, U. & Müller, G. (2002): *Allgemeines Verwaltungsrecht*. Zürich: Schulthess.
- Hall, P. A. & Taylor, R. C. (1997): "La science politique et les trois néo-institutionnalismes", *Revue française de science politique*, 47(3-4), 469-496.
- Hansen, T. & Klausen, J. E. (2002): "Between the Welfare State and Local government Autonomy", *Local government Studies*, 28(4): 47-66.
- Heinelt, H., Hlepas, N., Kuhlmann, S. & Swianiewicz, P. (2018): "Local Government Systems: Grasping the Institutional Environment of Mayors", In: Heinelt, H., Magnier, A., Cabria, M. & Reynaert, H. (Eds.), *Political Leaders and Changing Local Democracy. The European Mayor*. Houndmills: Palgrave Macmillan, pp. 19-78.

- Hesse, J. J. & Sharpe, L. J. (1991): "Local Government in International Perspective: Some Comparative Observations." In: Hesse, J. J. (Ed.), *Local government and Urban Affairs in International Perspective*. Baden-Baden: Nomos, pp. 603-621.
- Hollyer, J. R., Rosendorff, B. P. & Vreeland, J. R. (2011): "Democracy and transparency", *The Journal of Politics*, 73(4): 1191-1205.
- Hooghe, L. & Marks, G. (2003): "Unraveling the Central State, but How? Types of Multi-Level Governance", *American Political Science Review*, 97(2): 233-243.
- Hooghe, L., Bakker, R., Brigevich, A., De Vries, C., Edwards, E., Marks, G. & Vachudova, M. (2010): "Reliability and validity of the 2002 and 2006 Chapel Hill expert surveys on party positioning", *European Journal of Political Research*, 49(5): 687-703.
- Hooghe, L., Marks, G. & Schakel, A. H. (2010): *The Rise of Regional Authority: A Comparative Study of 42 Democracies (1950-2006)*. London: Routledge.
- Hooghe, L., Marks, G., Schakel, A., Chapman, H., Osterkatz, S., Niedzwieckiand, S. & Shair-Rosenfield, S. (2016): *Measuring Regional Authority: A Postfunctionalist Theory of Governance*, Vol. I, edited by Hooghe, L., Marks, G. & Mattli, W. Oxford: Oxford University Press.
- Horber-Papazian, K. (2004): *L'intervention des communes dans les politiques publiques*, PhD Diss., École Polytechnique Fédérale de Lausanne, Lausanne, Switzerland.
- Horber-Papazian, K. (2006): "Les communes", In: Klöti, U., Knoepfel, P., Kriesi, H., Linder, W., Papadopoulos, Y. & Sciarini, P. (Eds.), *Handbuch der Schweizer Politik*. Zürich: NZZ Verlag, pp. 233-258.
- Horber-Papazian, K. (Eds) (2001): *L'espace local en mutation*. Lausanne: Presses polytechniques et universitaires romandes.
- Horber-Papazian, K. & Jacot-Descombes, C. (2013): "Réformes territoriales et gouvernance", In: Vodoz, L. Thévoz, L. & Faure, P. (Eds.), *Les horizons de la gouvernance territoriale*. Lausanne: Presses Polytechniques Universitaires Romandes, pp. 29-44.
- Horber-Papazian, K. & Soguel, N. (1996): "La répartition des tâches cantons-communes ou le rendez-vous manqué des réformes", *Swiss Political Science Review*, 2(2): 1-23.
- Horber-Papazian, K. & Terribilini, S. (2000): "Redéfinition de l'espace d'action public au niveau local : entre stabilité institutionnelle et nécessités fonctionnelles", In: Knoepfel, P. & Linder, W. (Eds.), *Verwaltung, Regierung und Verfassung im Wandel*. Basel: Helbing & Lichtenhahn, pp. 99-110.
- Horn, R. V. (1993): *Statistical Indicators: For the Economic and Social Sciences*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Hox, J. J. (2010): *Multilevel analysis. Techniques and applications*. 2nd Edition. New York: Routledge.
- Huther, J., & Shah, A. (1998): *Applying a simple measure of good governance to the debate on fiscal decentralization* (Vol. 1894). Washington, DC: World Bank. Publications.
- Ivanyna, M. & Shah, A. (2014): "How Close Is Your Government to Its People? Worldwide Indicators on Localization and Decentralization", *Economics: The Open-Access, Open-Assessment E-Journal*, 3(8): 1-62.
- Jacot-Descombes, C. (2013): *A la croisée des modèles du fédéralisme fiscal et coopératif : les résultats des réformes cantons-communes en Suisse*. PhD Diss., Université de Lausanne.

- Jarvis, C. B., MacKenzie, S. B., & Podsakoff, P. M. (2003): "A critical review of construct indicators and measurement model misspecification in marketing and consumer research", *Journal of consumer research*, 30(2): 199-218.
- John, P. (2001): *Local Governance in Western Europe*. London: Sage.
- Johnson, R. B. & Onwuegbuzie, A. J. (2004): "Mixed methods research: A research paradigm whose time has come", *Educational researcher*, 33(7): 14-26.
- Jones, K. (1993): *'Everywhere is Nowhere'; Multilevel Perspectives on the Importance of Place*, The University of Porthmouth Inaugural Lectures.
- Kaiser, C. (2014): "Functioning and Impact of Incentives for Amalgamations in a Federal State: The Swiss Case", *International Journal of Public Administration*, 37(10): 625-637.
- Kersting, N. & Vetter, A. (Eds.) (2003): *Reforming Local Government in Europe: Closing the Gap between Democracy and Efficiency*. Opladen: Leske + Budrich.
- Keuffer, N. (2016): "L'autonomie locale, un concept multidimensionnel: comment le définir, comment le mesurer et comment créer un indice d'autonomie locale comparatif", *Revue internationale de politique comparée*, 23(4): 443-490.
- Keuffer, N. (2018): "Does local autonomy facilitate local government reform initiatives? Evidence from Switzerland", *International Journal of Public Sector Management*, 31(4): 426-447.
- Keuffer, N. (2019): "L'autonomie locale en Suisse en comparaison internationale, intercantonale et intercommunale : classifications, causes et conséquences", *Cahier de l'IDHEAP* (à paraître).
- Keuffer, N. & Horber-Papazian, K. (soumis pour publication), "The Bottom-up Approach: Essential to an Apprehension of Local Autonomy and Local Governance in the Case of Switzerland", *Local Government Studies*.
- Keuffer, N. & Ladner, A. (2018): "The Local Autonomy Index – Trends, results and policy implications". Paris: OCDE Publishing.
- Keuffer, N. & Mabillard, V. (2019), "Administrative openness and diversity in Swiss municipalities: How does local autonomy influence transparency practices?", *International Review of Administrative Sciences* (à paraître).
- King, D. & Stoker, G. (Eds.) (1996): *Rethinking local democracy*. London: Palgrave MacMillan.
- King, D. S. & Pierre, J. (1990): "Introduction", In: King, D. & Pierre, J. (Eds.), *Challenges to Local Government*. London: SAGE Publications, pp. 1-14.
- Kjellberg, F. (1995): "The Changing Values of Local Government", *Annals of the American Academy of Political and Social Science*, 540: 40-50.
- Kleindienst, A. (1999): *Controlling-Konzept im Integrierten Gemeindemanagement-Modell für Gemeinden ohne Parlament*. Bern, Stuttgart, Wien: Haupt.
- Knoepfel, P., Larrue, C. & Varone, F. (2006): *Analyse et pilotage des politiques publiques*. Zürich; Chur: Rüegger.
- Kriesi, H. (1999): "State formation and nation building in the Swiss case", In: Kriesi, H. (Ed.), *Nation and national identity: the European experience in perspective*. Chur: Verlag Rüegger, pp. 13-28.

- Kübler, D. & Heinelt, H. (2005): "Metropolitan governance, democracy and the dynamics of place." In: Heinelt, D. & Kübler, D. (Eds.), *Metropolitan governance in the 21st century: Capacity, democracy and the dynamics of place*. New York: Routledge, pp. 8-28.
- Kübler, D. & Schwab, B. (2007): "New regionalism in five Swiss metropolitan areas: An assessment of inclusiveness, deliberation and democratic accountability", *European Journal of Political Research*, 46(4): 473-502.
- Kuhlmann, S. (à paraître): "Dealing with cross-countries variation in the comparative study of public administration and street-level bureaucracy", In: Hupe, P. (Ed.), *Edward Elgar Research Handbook on Street-Level Bureaucracy: The Ground Floor of Government in Context*. Cheltenham: Edward Elgar.
- Kuhlmann, S. & Wollmann, H. (2011): "The Evaluation of Institutional Reforms at Sub-national Government Levels: A Still Neglected Research Agenda", *Local Government Studies*, 37(5): 479-494.
- Kuhlmann, S. & Wollmann, H. (2014): *Introduction to comparative public administration. Administrative Systems and Reforms in Europe*. Cheltenham, UK/ Northampton, USA: Edward Elgar.
- Ladner, A., Arn, D., Friedrich, U., Steiner, R. & Wichtermann, J. (2000): *Gemeindereformen zwischen Handlungsfähigkeit und Legitimation*. Bern: Institut für Politikwissenschaft und Institut für Organisation und Personal.
- Ladner, A., Steiner, R., Horber-Papazian, K., Fiechter, J., Jacot-Decombes, C. & Kaiser, C. (2013): "Gemeindemonitoring 2009/2010. Bericht zur fünften gesamtschweizerischen Gemeindeschreiberbefragung", *Schriftenreihe Nr. 48 des KPM*. Bern: Université de Berne.
- Ladner, A. (1991): *Politische Gemeinden, kommunale Parteien und lokale Politik*. Zürich: Seismo.
- Ladner, A. (1994): "Finanzkompetenz in der Gemeinde - Ein Überblick über die Praxis", *Finanzen der öffentlichen Hand Nr. 5 "Finanzföderalismus"*. Bern: Emissionszentrale der Schweizer Gemeinden, pp. 65-85.
- Ladner, A. (2005): "Switzerland: Reforming small autonomous municipalities", In: Denters, B. & Rose, L. E. (Eds.), *Comparing Local Governance: Trends and Developments*. Basingstoke/New-York: Palgrave Macmillan, pp. 139-154.
- Ladner, A. (2009): "Swiss Confederation", In: Steytler, N. (Ed.), *Local Government and Metropolitan Regions in Federal Systems: A Global Dialogue on Federalism*, Vol. 6. Montreal, Kingston, London and Ithaca: McGill- Queen's University Press, pp. 329-362.
- Ladner, A. (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. (2016): "Administrative Reforms in Swiss Municipalities over the Last Twenty Years – The end of New Public Management?", *Lex Localis*, 14(2): 185-207.
- Ladner, A. & Keuffer, N. (2018): "Creating an index of local autonomy – theoretical, conceptual, and empirical issues", *Regional & Federal Studies*. DOI: 10.1080/13597566.2018.1464443.
- Ladner, A. & Steiner, R. (2005): "Reforming the Swiss Municipalities: Efficiency or Democracy?" In: Kriesi, H., Farego, P., Kohli, M. & Zarin-Nejadan, M. (Eds.), *Contemporary Switzerland: Revisiting the Special Case*. Houndmills: Palgrave Macmillan, pp. 239-255.

- Ladner, A., Keuffer, N. & Baldersheim, H. (2015): *Local Autonomy Index for European countries (1990-2014). Release 1.0*. Brussels: European Commission.
- Ladner, A., Keuffer, N. & Baldersheim, H. (2016): "Measuring Local Autonomy in 39 Countries (1990–2014)", *Regional & Federal Studies*, 26(3): 321-357.
- Ladner, A., Keuffer, N., Baldersheim, B., Hlepas, N., Swianiewicz, P., Steyvers, K. & Navarro, C. (2019): *Patterns of Local Autonomy in Europe*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Lake, R. W. (1994): "Negotiating Local Autonomy", *Political Geography*, 13(5): 423-442.
- Le Galès, P. (1995): "Du gouvernement des villes à la gouvernance urbaine", *Revue française de science politique*, 45(1): 57-95.
- Leresche, J.-P. (2001): *Gouvernance locale, coopération et légitimité. Le cas Suisse dans une perspective comparée*. Paris: Pedone.
- Leresche, J.-P., Joye, D. & Bassand, M. (1995): *Métropolisations, interdépendances mondiales et implications lémaniques*. Genève: Georg.
- Lidström, A. (1998): « The comparative study of local government systems – a research agenda », *Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice*, 1(1), 97-115.
- Lieberman, E. S. (2005): "Nested Analysis as a Mixed-Method Strategy for Comparative Research", *The American Political Science Review*, 99(3): 435-452.
- Lijphart, A. (1971): "Comparative politics and the comparative method", *The American Political Science Review*, 65(3): 682-693.
- Linder, W. (1999): *Schweizerische Demokratie Institutionen, Prozesse, Perspektiven*. Bern: Haupt.
- MacKenzie, S. B. (2003): "The Dangers of Poor Construct Conceptualization", *Journal of the Academy of Marketing Science*, 31(3): 323-326.
- MacKenzie, S. B., Podsakoff, P. M., & Podsakoff, N. P. (2011): "Construct Measurement and Validation Procedures in MIS and Behavioral Research: Integrating New and Existing Techniques", *MIS Quarterly*, 35(2): 293-334.
- Mackenzie, W. J. M. (1961): *Theories of Local Government*. London: London School of Economics.
- March, J. G. & Olsen, J. P. (1984): "The New Institutionalism: Organizational Factors in the Political Life", *American Political Science Review*, 78(3): 734-749.
- March, J. G. & Olsen, J. P. (1989): *Rediscovering Institutions: The Organizational Basis of Politics*. New York: The Free Press.
- Marcou, G (2010): *Les responsabilités des collectivités locales en Europe. Situation en 2007. Etude du Comité européen sur la démocratie locale et régionale (CDRL)*. Strasbourg: Conseil de l'Europe.
- Marcou, G. (1999): "L'autonomie des collectivités locales en Europe : fondements, formes et limites", *Les Entretiens de la Caisse des dépôts sur le développement local*. Paris: Editions de l'Aube/SECPB, pp. 31-83.
- Mathys, L. & Keuffer, N. (2015): "La refonte du fédéralisme suisse : impacts sur les autonomies cantonale et locale", *Federalism-e*, 16: 37-54.

- Ménéménis, A. (1999): "Introduction générale: Trois questions sur l'avenir de l'autonomie locale", *Les Entretiens de la Caisse des dépôts sur le développement local*. Paris: Editions de l'Aube/SECPB, pp. 17-27.
- Meyer, K. (2010): *Gemeindeautonomie im Wandel. Eine Studie zu Art. 50 Abs. 1 BV unter Berücksichtigung der Europäischen Charta der Gemeindeautonomie*, Dissertation der Universität St. Gallen, Hochschule für Wirtschafts-, Rechts- und Sozialwissenschaften (HSG).
- Meylan, J., Gottraux, M. & Dahinden, P. (1972): *Communes suisses et autonomie communale*. Lausanne : Imprimerie populaire.
- Mill, J. S. (1975 [1859]): "Essay on Liberty", In: Wollheim, R. (Ed.) *John Stuart Mill: Three Essays*. Oxford: Oxford University Press.
- Moor, P. (1992): *Droit administratif : Vol. III L'organisation des activités administratives ; les biens de l'Etat*. Bern: Stämpfli Verlag AG.
- Mueller, S. (2011): "The Politics of Local Autonomy: Measuring Cantonal (De)centralisation in Switzerland", *Space and Polity*, 15(3): 213-239.
- Mueller, S. (2015): *Theorising decentralisation. Comparative evidence from sub-national Switzerland*. Colchester: ECPR Press.
- Musgrave, R. A. (1959): *The theory of public finance: A study in public economy*. New-York: McGraw-Hill.
- Musgrave, R. A. & Musgrave, P. B (1976): *Public finance in theory and practice*. New York: McGraw-Hill.
- Oates, W. E. (1972): *Fiscal federalism*. New York: Harcourt Brace Jovanovich.
- Oates, W. E. (1999): "An essay on fiscal federalism", *Journal of Economic Literature*, 37(3): 1120-1149.
- Oates, W. E. (2005): "Toward a Second-Generation Theory of Fiscal Federalism", *International Tax and Public Finance*, 12(4): 349-74.
- OCDE [Organisation de coopération et développement économiques] (2004): *Development Evaluation: Lessons Learned on Donor Support to Decentralisation and Local Governance*. DAC Evaluation Series. Paris: OECD Publishing.
- OCDE [Organisation de coopération et développement économiques] (2019): *Making Decentralisation Work: A Handbook for Policy-Makers*. Paris: OCDE Publishing.
- OCDE [Organisation de coopération et développement économiques] and KIPF [Korean Institute of Public Finance] (2016): *Fiscal Federalism 2016: Making Decentralisation Work*. Paris: OECD Publishing.
- OFS [Office fédéral de la statistique] (2012): *Typologie des communes 2012* : <https://www.bfs.admin.ch/bfs/fr/home/statistiques/themes-transversaux/analyses-spatiales/niveaux-geographiques/typologies-territoriales.html> (consulté en février 2018).
- OFS [Office fédéral de la statistique] (2017): *Répertoire officiel des communes de Suisse* : <https://www.bfs.admin.ch/bfs/fr/home/bases-statistiques/agvch.html> (consulté en janvier 2018).
- OFS [Office fédéral de la statistique] (2017a): *Elections aux parlements cantonaux* : <https://www.bfs.admin.ch/bfs/fr/home/statistiques/politique/elections/parlements-cantonaux.assetdetail.1360138.html> (consulté en mai 2018).

- OFS [Office fédéral de la statistique] (2018): Bilan de la population selon la répartition territoriale : <https://www.bfs.admin.ch/bfs/fr/home/statistiques/population/effectif-evolution/repartition-territoriale.html> (consulté en octobre 2018).
- Olson, M. (1969): "The principle of 'fiscal equivalence': The division of responsibilities among different levels of government", *The American Economic Review*, 59(2): 479-487.
- Ostrom, V. & Bish, R. (1977): *Comparing urban service delivery systems: Structure and performance*. Beverly Hills: Sage.
- Page, E. (1982): "The Value of Local Autonomy", *Local Government Studies*, 8(4): 21-42.
- Page, E. (1991): *Localism and Centralism in Europe*. Oxford: Oxford University Press.
- Page, E. & Goldsmith, M. (1987): *Central and Local government Relations*. London: Sage.
- Panara C. (2015): "Concept and Role of Local Self-Government in the Contemporary European State", In: Sadioglu, U. & Dede, K. (Eds.), *Handbook of Research on Comparative Politics and Reformation in Local Governments*. IGI Global, pp. 42-84.
- Peregrina, D. (2007): "La surveillance des communes", In: Tanquerel, T. & Moor, P. (Eds.), *Pratique du droit administratif. L'avenir juridique des communes*. Genève, Zurich, Bâle: Schulthess Médias Juridiques SA.
- Peters, B. G. & Pierre, J. (1998): "Governance without government? Rethinking public administration", *Journal of public administration research and theory*, 8(2): 223-243.
- Peters, G. B. (1995): *Political institutions: old and new*, In: Goodin, R. & Klingemann, H.-D. (Eds.). *A New Handbook of Political Science*. Oxford: Oxford University Press.
- Pierre, J (1990): "Assessing Local Autonomy", In: King, D. S. & Pierre, J. (Eds.), *Challenges to Local Government*. London: SAGE Publications, pp. 37-54.
- Pierre, J. & Peters, B. G. (2000): *Governance, Politics and the State*. London: Palgrave Macmillan.
- Pierson, P. (2004): *Politics in time: History, institutions, and social analysis*. Princeton University Press, Princeton.
- Plüss, L. (2015): "Municipal councillors in metropolitan governance: Assessing the democratic deficit of new regionalism in Switzerland", *European Urban and Regional Studies*, 22(3): 261-284.
- PNUD [Programme des Nations Unies pour le développement] (2009): *A Users' Guide to Measuring Local Governance*. http://www.undp.org/content/undp/en/home/librarypage/democratic-governance/local_governance/a-users-guide-to-measuring-local-governance-.html (consulté en octobre 2018).
- Pollitt, C. (2002), "Clarifying Convergence: Striking Similarities and Durable Differences in Public Management Reform", *Public Management Review*, 4(1): 471-492.
- Pollitt, C. (2005): "Decentralization: a central concept in contemporary public management." In: Ferlie, E., Lynn Jr., L. E. & Pollitt, C. (Eds.), *The Oxford Handbook of Public Management*. Oxford: Oxford University Press, pp. 371-397.
- Pollitt, C. (2016): *Advances Introduction to Public Management and Administration*. UK: Edward Elgar.

- Pollitt, C. & Bouckaert, G. (2011), *Public Management Reform: A Comparative Analysis – New Public Management, governance, and the Neo-Weberian State*. Oxford: Oxford University Press.
- Pratchett, L (2004): “Local autonomy, local democracy and the ‘new localism’”, *Political Studies*, 52(2): 358-375.
- Prud’homme, R. (1994): “On the Dangers of Decentralization”, *Policy Research Working Paper* 1252. Washington D. C.: The World Bank.
- Psycharis, Y., Zoi, M. & Iliopoulou, S. (2016): “Decentralization and local government fiscal autonomy: evidence from the Greek municipalities”, *Environment and Planning C: Government and Policy*, 34(2): 262-280.
- Ray, L. (2007): “Validity of Measured Party Positions on European Integration: Assumptions, Approaches, and a Comparison of Alternative Measures”, *Electoral Studies*, 26(1): 11-22.
- Rezazadeh, R. (1961): “The concept of centralization and decentralization: an analysis and evaluation”, *International Review of Administrative Sciences*, 27: 425-430.
- Rhodes, R. A. W. (1996): “The New Governance: Governing without Government”, *Political Studies*, 4(4): 652-667.
- Rodden, J. (2004): “Comparative federalism and decentralization: on meaning and measurement”, *Comparative Politics*, 36(4): 481-500.
- Rodriguez-Pose A. & Ezcurra R., (2011): “Is fiscal decentralization harmful for economic growth? Evidence from the OECD countries”, *Journal of Economic Geography*, 11(4): 619-643.
- Rokkan, S. & Urwin, D. W. (1983): *Economy, territory, identity: Politics of West European peripheries*. London: Sage Publications.
- Rühli, L. (2012): *Gemeindeautonomie zwischen Illusion und Realität. Kantonsmonitoring 4: Gemeindestrukturen und Gemeindestrukturpolitik der Kantone*. Zürich: Avenir Suisse.
- Rühli, L. (2013): *Irrgarten Finanzausgleich. Kantonsmonitoring 5: Wege zu mehr Effizienz bei der interkommunalen Solidarität*. Zürich: Avenir Suisse.
- Sartori, G. (1984): *Social science concepts: a systematic analysis*. Beverly Hills, CA: Sage Publications.
- Schaffhauser, R. (1978): “Die direkte Demokratie in den komplexen Formen der Gemeindeorganisation”, *St. Galler Beiträge zum öffentlichen Recht* (6). St. Gallen: Schweizerisches Institut für Verwaltungskurse.
- Schakel, A. H. (2008): “Validation of the Regional Authority Index”, *Regional & Federal Studies*, 18 (2-3): 143-166.
- Scharpf, F. W. (1970): *Demokratiethorie zwischen Utopie und Anpassung*, Universitätsverlag, Konstanz.
- Schmidt V.A. (2013): “Democracy and legitimacy in the European Union revisited: Input, output and ‘throughput’”, *Political Studies*, 61(1): 2-22.
- Schwab, C., Bouckaert, G., & Kuhlmann, S. (Eds.) (2017): *The future of local government in Europe. Lessons from research and practice in 31 countries*. Nomos eLibrary.
- Seiler, H., (2001): “Gemeinden im schweizerischen Staatsrecht. “ In: Thürer, D. Aubert, J.-F. & Müller, J. (Eds), *Verfassungsrecht der Schweiz / Droit constitutionnel suisse*. Zurich: Schulthess, pp. 491-506.

- Sellers, J. (2002): "The nation-state and urban governance. Toward Multilevel Analysis", *Urban Affairs Review*, 37(5): 611-641.
- Sellers, J. M. & Kwak, S. Y. (2007): *Intergovernmental Hierarchies and Local Governance: A Multilevel Analysis*. Unpublished draft.
- Sharpe, L. J. (1970): "Theories and values of local government", *Political Studies*, 8(2): 153-174.
- Smith, B. C. (1985): *Decentralization: The territorial dimension of the state*. London: George Allen and Unwin.
- Smith, T. (1951 [1851]): *Local Self-Government and Centralization*. London: John Chapman.
- Snyder, R. (2001): "Scaling down: the subnational comparative method", *Studies in Comparative International Development*, 36(1): 93-110.
- Steenbergen, M. R. & Jones, B. S. (2002): "Modeling Multilevel Data Structures", *American Journal of Political Science*, 46(1): 218-237.
- Steenbergen, M. R. & Marks, G. (2007): "Evaluating Expert Judgements", *European Journal of Political Research*, 46: 347-366.
- Steiner, R. (2003): "The Causes, Spread, and Effects of Intermunicipal Cooperation and Municipal Mergers in Switzerland." *Public Management Review* 5(4): 551-571.
- Steiner, R. & Kaiser, C. (2013): "Administration communale", In: Ladner, A., Chappelet, J.-L., Emery, Y., Knoepfel, P., Mader, L. Soguel, N. & Varone, F. (Eds.), *Manuel d'administration publique Suisse*. Lausanne : Presses polytechniques et universitaires romandes, pp. 345-366.
- Steiner, R., Kaiser, C., Tapscott, C. & Navarro, C. (2018): "Is local always better? Strengths and limitations of local governance for service delivery", *International Journal of Public Sector Management*, 31(4): 394-409.
- Steiner, R., Ladner, A. & Reist, P. (2014): *Reformen in Gemeinden und Kantonen*. Bern: Haupt.
- Steiner, R., Ladner, A., Kaiser, C., Amsellem, A., Haus, A., Keuffer, N. & Reichmuth, L. (2019): *Gemeindebefragung 2017 - Zustand der Schweizer Gemeinden. Ergebnisse einer nationalen Gemeindebefragung* (à paraître).
- Stoker, G. (1995): "Intergovernmental Relations", *Public Administration*, 73(1): 101-122.
- Stoker, G. (2010): "The Comparative Study Of Local Governance: Towards A Global Approach", *Política y Sociedad*, 47(3): 207-219.
- Tarrow, S. (1995): "Bridging the quantitative-qualitative divide in political science", *American Political Science Review*, 89(2): 471-474.
- Thelen, K. (1999): "Historical Institutionalism in Comparative Politics", *Annual Review of Political Science*, 2(1): 369-404.
- Tiebout, C. M. (1956): "A Pure Theory of Local Expenditures", *The Journal of Political Economy*, 64(5): 416-424.
- Tocqueville, A. de. (1994 [1835]): *Democracy in America*. London: Fontana Press.
- Treisman, D. (2002): "Defining and Measuring Decentralization: A Global Perspective." Unpublished paper, <http://www.academia.edu/download/31041025/defin.pdf> (consulté en octobre 2018).

Treisman, D. (2007): *The Architecture of Government: Rethinking political decentralization*. Cambridge: Cambridge University Press.

Tschannen P. (2011): *Staatsrecht der Schweizerischen Eidgenossenschaft*, 3e éd., Bern: Stämpfli Verlag AG.

Van Houwelingen, P. (2018): "Local autonomy, municipal size and local political participation in Europe", *Policy Studies*, 39(2): 188-203.

Van de Walle S., Baker, K. & Skelcher, C. (2009): "Citizen support for increasing the responsibilities of local government in European Countries: A comparative analysis", *Working paper*, <https://www.researchgate.net/publication/228157459> (consulté en octobre 2018).

Van Kersbergen, K. & Van Waarden, F. (2004): "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*, 43(2):143-171.

Vetter, A. (2007): *Local Politics: a resource for democracy in Western Europe? Local autonomy, local integrative capacity, and citizens' attitudes towards politics*. Plymouth, UK.: Lexington Books.

White, S. (2011): *Government Decentralization in the 21st Century*. Washington: Center for Strategic and International Studies.

Wilde A. & Nahem, J. (2008): *A users' guide to measuring local governance*. United Nations development programme (UNDP). Norway: Oslo Governance Centre.

Wollmann, H. (2000), "Evaluierung und Evaluierungsforschung von Verwaltungspolitik und -modernisierung – zwischen Analysepotential und –defizit", In: Stockmann, R. (Ed.), *Evaluationsforschung*. Opladen: Leske + Budrich, pp. 195-233.

Wollmann, H. (2008): "Comparing local government reforms in England, Sweden, France and Germany", Wüstenrot Stiftung, <https://www.wuestenrot-stiftung.de/wp-content/uploads/2017/03/Comparing-Local-Government-Reforms-Introduction-summary.pdf> (consulté en octobre 2018).

Wollmann, H. & Marcou, G. (Eds.) (2010): *The provision of public services in Europe: Between state, local government and market*. Cheltenham, UK: Edward Elgar Publishing.

Wolman, H. (1990): "Decentralization: What It Is and Why We Should Care", In: Bennett, R. J. (Ed.), *Decentralization, local governments, and markets: Towards a post-welfare agenda*. Oxford: Clarendon Press, pp. 29-42.

Wolman, H. (2008): "Comparing local government systems across countries: conceptual and methodological challenges to building a field of comparative local government studies", *Environment and Planning C: Government and Policy*, 26(1): 87-103.

Wolman, H. & Goldsmith, M. (1990): "Local Autonomy as a Meaningful Analytic Concept", *Urban Affairs Quarterly*, 26(1): 3-27.

Wolman, H. & Goldsmith, M. (1992): *Urban Politics and Policy*. Oxford: Basil Blackwell.

ZHAW [Zürcher Hochschule für Angewandte Wissenschaften] & IDHEAP [Institut de Hautes Études en Administration Publique] (2017): "Nationale Gemeindeschreiberbefragung", <http://www.andreasladner.ch/uebersicht.htm>, (consulté en octobre 2018).

ZHAW [Zürcher Hochschule für Angewandte Wissenschaften] & IDHEAP [Institut de Hautes Études en Administration Publique] (2018): "Nationale Befragung der Gemeindeexekutivmitglieder", <http://www.andreasladner.ch/uebersicht.htm> (consulté en octobre 2018).

Annexes

- I. Article relatif à la perspective internationale : Ladner, A. & Keuffer, N. (2018), "Creating an index of local autonomy – theoretical, conceptual, and empirical issues."



Creating an index of local autonomy – theoretical, conceptual, and empirical issues

Andreas Ladner & Nicolas Keuffer

To cite this article: Andreas Ladner & Nicolas Keuffer (2018): Creating an index of local autonomy – theoretical, conceptual, and empirical issues, *Regional & Federal Studies*, DOI: [10.1080/13597566.2018.1464443](https://doi.org/10.1080/13597566.2018.1464443)

To link to this article: <https://doi.org/10.1080/13597566.2018.1464443>



Published online: 20 Apr 2018.



Submit your article to this journal [↗](#)



View related articles [↗](#)



View Crossmark data [↗](#)



Creating an index of local autonomy – theoretical, conceptual, and empirical issues

Andreas Ladner  and Nicolas Keuffer

Institut de Hautes Etudes en Administration Publique, Chavannes-pres-Renens, Switzerland



ABSTRACT

Any attempt to create an overall measurement of local autonomy is confronted with difficult questions: Is local autonomy a one-dimensional concept? If it is multidimensional, what dimensions should be taken into account? Are legal, functional, financial, organizational, and vertical aspect of autonomy of equal importance, or must they be weighted? How can they be aggregated: can they simply be summed or are more complicated methods needed? On the basis of an international research project covering some 39 countries over 25 years, we will discuss the choices that have to be made and show what implications they have on results. The various solutions will be tested with respect to their internal consistency and their relations to other measurements of decentralization. An index always reduces complexity and tells only a part of the story, but it can be very useful for rankings, comparisons and further analyses.

KEYWORDS Local autonomy; decentralization; index; comparative; municipalities

Introduction

Indicators in general and indexes in particular are becoming increasingly popular in economic and social sciences as well as for policy making and politics. In the latter area, they are closely related to a trend towards evidence-based-policies (see for example Cartwright and Stegenga 2011) and the demand for more outcome-oriented politics – as claimed by New Public Management reforms, for example. International organizations, the European Union, national governments, and various administrative units increasingly base their policy decisions on a constant monitoring of developments using sometimes rather complex sets of variables and indicators. Sustainable development, bio-diversity, social inclusion, and good governance are just a few of the fields where substantial efforts have been made to measure actual developments.

CONTACT Andreas Ladner  andreas.ladner@unil.ch  Institut de Hautes Etudes en Administration Publique, Chavannes-pres-Renens, 1022 Switzerland

© 2018 Informa UK Limited, trading as Taylor & Francis Group

Indicators, however, are not entirely new and some have a clear political orientation. The well-known Freedom House Index, for example, dates back to the 1940s, when the US government funded a non-governmental organization (NGO) that conducts research and advocacy on democracy, political freedom, and human rights. Since 1972, Freedom House has published an annual report on the degree of democratic freedoms in nations around the world. It attempts to assess the state of civil and political rights on a scale from 1 (most free) to 7 (least free). Subsequently, there have been a variety of attempts to create similar indicators such as the Polity Project started by Ted Robert Gurr, the index of Vanhanen, and the Democracy Barometer (see Bühlmann, Merkel, and Wessels 2007). Similar attempts have also been developed in other fields: for example, the Corruption Perception Index by Transparency International and the indicators of Governance and Institutional Quality by the World Bank (WB). There are also indicators in domains where one could have more doubts about the feasibility of the endeavour, such as the World Happiness Report. Indicators very often result in rankings: the most competitive countries, the most innovative countries, etc.

In a more scientific perspective, indicators first of all have the advantage of reducing complexity. They combine a variety of variables into a single one, which reveals – and this is the crucial point – more than its components do. Only by combining all the variables used for the construction of the indicator can one grasp the extent of freedom and democracy in a country. Indicators help to classify units of observation in simple terms of more and less and they can, in the form of an independent variable, easily be included in a model to explain something (does democracy foster economy growth?) or as a dependent variable which has to be explained (what prevents or leads to less corruption?).

The creation of indicators, however, is a rather complex task. Quite often, it is done more or less intuitively by aggregating different variables. Such a procedure, however, does not take into account the different characteristics of the variables combined and the relations between them. The nature of the different indicators can vary and so does the way they have to be constructed. To some extent, this depends on the phenomenon to be covered by the index. A very useful distinction is the one between formative and reflexive indicators, as we will see below.

Using the creation of an index of local autonomy as a concrete example, we will show the methodological challenges and pitfalls of such an endeavour. They are not only technical but also theoretical and conceptual. Despite the popularity of the concept in political and scientific debates on local government and local democracy, there is little agreement about the constituent elements of local autonomy and how to measure it. One of the issues we must address here is the dimensionality of the phenomenon. To show the different issues at stake, the choices to be made, and

the implications these choices have on results, we will use the data of an international research project on local autonomy covering some 39 countries over a time span of 25 years. The aim of this article, it must be kept in mind, is not to argue for a single, best way to create an index of local autonomy, but to make transparent – on the basis of a concrete example – the challenges and choices involved in such an endeavour, and to show what the consequences of these decisions are.

The paper is organized as follows. The next section will look at conceptual and theoretical aspects of local autonomy and the questions to be addressed in the construction of indicators. We will then discuss different possibilities for creating an index of local autonomy. In a following section, we will show to what extent the different possibilities lead to different results. Finally, we will compare the different indicators with others measures of decentralization and local autonomy. The paper ends with a discussion of the results.

Local autonomy

An index is more than a simple variable that can be observed or measured; it is a more abstract or latent variable that has to be constructed. The first stage of the index-construction process involves defining the conceptual domain, what the index attempts to capture or to measure, and how the construct differs from other related measurements (MacKenzie, Podsakoff, and Podsakoff 2011). In the early 1980s, Sartori (1984) insisted that a broad overview of the literature is needed before the phenomenon to which the indicator is applied can be defined and the nature of the construct is specified. We shall therefore look briefly at some of the most relevant theoretical and conceptual writings about local autonomy and discuss the entities concerned.

Local autonomy is probably one of the most fundamental features of local government. The concept is used in a wide range of literature in such fields as local government studies, urban governance, federalism, regionalism, multi-level governance, public administration, and political geography. Local autonomy describes the leeway of local government ‘to determine for themselves the mix of local goods of services, as well as local tax rates’ (Goldsmith 1995, 229).

Governments at the local level are supposed to possess their own sphere of authority in which the members of the community are involved in accordance with their tastes, preferences, and needs. Local autonomy thus normatively legitimizes local government as a democratic institution situated – territorially – at the local level (Page 1982; Pierre 1990). The existence of an effective ‘policy space for local democracy’ (Ladner, Keuffer, and Baldersheim 2016, 325) moreover makes it possible to distinguish between locally administered tasks, whereby a local government provides and implements services designed by higher levels of government, and real

local autonomy, where a local government can design services in the way it deems most appropriate.

In the literature, various approaches that refer to the different aspects of local autonomy (Keuffer 2016) can be identified. The legalistic approach mostly focuses on general legal regulations, such as the prior rights of local government (Clark 1984), the right of existence, and the right to decide upon its territorial boundaries. These may be formalized through municipalities' constitutional status, which may afford legal means to protect boundaries against violation. A second type of concern is the formal distribution of competences between different levels of government. There are countries where local governments have a 'general competence' to undertake services, and others where local authorities have to find some form of specific statutory basis for their action. A third set of legal issues concerns the formal basis for central supervision of local authorities. Is supervision limited to the legality of local decisions, or is it extended to reviews of the merits of decisions?

The functional approach focuses on the vertical organization of the public sector in terms of tasks and finances. The assignment of tasks and financial resources to the different levels of government is a crucial issue in decentralization theories (Oates 1990). Economists of the first generation of fiscal decentralization suggested a task-allocation model based on a clear separation of tasks by level (dual-task model) and far-reaching decentralization in order to achieve system efficiency (Buchanan 1950; Tiebout 1956; Musgrave 1959; Oates 1972). In this perspective, autonomous local government enhances the allocative efficiency of services by responding to the particular preferences and circumstances of citizens. The scope of functions for which local government is responsible is therefore a characteristic of local autonomy. The vertical distribution of revenues is also of utmost importance. With respect to revenue, the most important sources are intergovernmental grants and tax revenues (Bergvall et al. 2006). Intergovernmental grants can be either conditional (earmarked) if they are transferred to local governments for specific programmes and subject to strict supervision (Blöchliger 2013), or unconditional (non-earmarked) to be used freely. Consequently, grant funding from higher levels of the government does not necessarily reduce local autonomy. However, it is crucial, according to Oates (1990, 50), that local governments 'raise a significant portion of their own funds' in order to preserve their independence on expenditure decisions and to take their local fiscal decisions carefully. Local autonomy thus also implies that local government is able to decide its own taxes and fees (Oates 2001). And finally, whether local government can freely borrow money also determines local autonomy to a certain extent (Rodden 2002; Swianiewicz 2004).

The organizational approach looks at the way local governments organize themselves to perform their functions. Key is their ability to do this in an effective and efficient way (Reddy, Nemeč, and de Vries 2015).

Local governments vary enormously in the way they organize and control decisions of the polity (Dahl and Tufte 1973). In this sense, local autonomy can be considered as the constituent element of the 'two faces of democratic self-determination' (Scharpf 1970) which guarantees political legitimacy. On the input-oriented side, it legitimates political decisions that have been determined through a whole range of procedures, such as public debates, votes or elections (government by the people). On the output-oriented side, it legitimates political choices that respond effectively to citizens' demands and preferences (government for the people). The degree of local autonomy also depends therefore on the administrative ability of a local government to supply public services (Scharpf 1999; Kersting and Vetter 2003).

Lastly, the politics approach of intergovernmental relations focuses on bilateral vertical relations. In the top-down direction, the expression of power is control. As central control is inseparable from local governments' decisions (Marcou 1999), the greater its intensity, the lower the degree of local autonomy. In a broad perspective of intergovernmental relations, central-government control is understood by Goldsmith (2002, 91) as 'setting the rules of the intergovernmental game' and represents the opposite of local autonomy. Formal control can be operated by review of the legality of local decisions with respect to the legal framework. Central control can be equally exercised through various informal means (Goldsmith 2002). Yet prefects and politicians may also play a role in defence of local interests vis-a-vis higher levels of government. According to Page (1991), both direct and indirect channels of access to higher tiers of government exist and offer opportunities for local authorities to shape public services. Indirect representation mainly takes place collectively through corporate lobbying. Direct representation, which offers a greater scope of influence, involves various formal arenas of interaction, of which legislators' backgrounds and the so-called '*cumul des mandats*' are the most important (Page 1991, 56f.).

In sum, these approaches and their underlying debates and definitions reveal the multidimensionality of the concept of local autonomy and the various disciplines involved in its assessment. Local autonomy being too diversified for only one theory to be valid (Mackenzie 1961; Kjellberg 1995), public-law, economics, administrative and political-science theories all highlight different specific dimensions (Schneider 2003). How these legal, functional, organizational, and politics-related aspects can be taken into account for an adequate measurement of local autonomy is the subject of the next section.

Constructing indicators

Some indicators are very simple and have a clear link to what they measure, while others are more complicated and what they are claimed to gauge is

more contestable. In many cases, however, they are used to describe something not directly measurable, usually termed a latent or constructed variable. It falls to researchers to produce the theoretical and conceptual foundations of the indicator and give a meaning to it (MacKenzie, Podsakoff, and Podsakoff 2011).

The quality of an indicator, of course, depends on the way its different components are measured and the way it is constructed. There is no single way to construct an indicator out of a set of variables (components). How it is done depends on the nature of what one wants to measure, on the relation between the different components themselves, and on the relation between the components and the indicator. Without going into too much detail – as is done in the debate about construct validation (see for example Jarvis, MacKenzie, and Podsakoff 2003; Bollen and Lennox 1991) – there are at least four different possibilities:

- (1) All components contribute in equal parts to what we attempt to measure. There is no hierarchy between the different components.
- (2) All components contribute to what we attempt to measure, but are of different importance.
- (3) Some components are more important and can be considered as preconditions for other components. There is a clear hierarchy between the different variables. If these preconditions are not fulfilled, it is very unlikely that conditions on other components will be fulfilled.
- (4) Components are mutually exclusive. Any of the main components contributes to a high score on the indicator. There are different ways to achieve the highest score.

With the relative importance and the internal relations between the different components, the construction of the index and its nature also vary. The problem can be reduced to two simple questions: Does the indicator consist of different dimensions, and how are the different variables to be aggregated? In the first case described above, if there is only one underlying dimension implied, an aggregation does not change much (it simply increases the differences), whereas if there are more dimensions implied, a simple aggregation will suffice. In the second case, variables have to be weighted according to their importance. In the third case, one has to make sure that without a high score on the most important components a high score on the indicator cannot be achieved. This can be done through a multiplication with these components ('interaction effect'). In the fourth case, one has to make sure that there are different ways to achieve the highest score. Elaborating on such relations between the different dimensions, one could also

imagine more complex configurations with necessary and sufficient conditions to be fulfilled to achieve some degree of autonomy.

The literature about the construction and validation of indexes addresses the way that variables are related to each other and the problem of dimensionality by distinguishing between formative and reflective indicators (see MacKenzie, Podsakoff, and Podsakoff 2011). In the case of a formative index or construct (latent variable), the measured variables are the causes. A change in one component will result in a change in the overall value of the index. No specific relationship between the different components is demanded. Test statistics such as Cronbach's alpha are not meaningful for the quality of the index (MacKenzie, Podsakoff, and Podsakoff 2011). The variables used for the construction of the index do not have to correlate. In the case of a reflective index, the effective relation between the variables has to be zero. If they are correlated, it is because changes of them are caused by changes of the index. If we control for the index, there are no correlations between the components. The internal consistency of a reflective index can be tested with Cronbach's alpha. Different studies (Jarvis, MacKenzie, and Podsakoff 2003; MacKenzie, Podsakoff, and Jarvis 2005; Petter, Straub, and Rai 2007) suggest that the results can be biased when variables having a formative relationship with an indicator are modelled as having reflective relationships. The majority of the scale development procedures in the literature apply only to constructs with a reflective character. In such cases, a low variable-to-indicator relationship means that the variable in question should be dropped. In the case of a formative indicator, this would mean getting rid of a variable that definitely has an additional value for the quality of the indicator.

MacKenzie, Podsakoff, and Podsakoff (2011, 300) rightly insist that once the construct has been carefully defined, it is important to evaluate whether the construct consists of multiple sub-dimensions and how they relate to the overall construct and to each other. They suggest two criteria for evaluating whether a construct (indicator) is multidimensional. The first asks to what extent the characteristics not only have a common theme but are really distinct from each other, and the second asks whether dropping one of them significantly restricts the construct (MacKenzie, Podsakoff, and Podsakoff 2011: 301). In our case, we can argue that, for example, the legal status of municipalities is in fact distinct from the scope of tasks they are responsible for. They can have a solid legal status but only a limited number of tasks, or a broad responsibility but no solid legal status. Dropping one of the two variables would restrict the reach of the indicator. From a theoretical point of view, it therefore makes sense to consider the construct/indicator as multidimensional. Empirically, a correlation between the two variables/dimensions does not give us the information needed to tell whether we are measuring only one or two dimensions. If the correlation is very high, the two variables might in fact measure the same thing, but it could also be the case that it is

rather a coincidence that in the sample under scrutiny we find a correlation, or that a deviant combination (strong legal status and no tasks) hardly exists.

If the construct is unidimensional one might indeed wonder whether all variables are needed to measure it; if the construct is multidimensional then the question arises of how the dimensions are related to each other and how they are linked to the construct. Do the dimensions define the construct or are they rather a manifestation of the construct? If the dimensions are defining characteristics of the indicator and a change in one dimension would influence the overall value of the indicator, we are again dealing with a formative indicator (see MacKenzie, Podsakoff, and Podsakoff 2011: 301). In the case of a reflective indicator, the construct exists at a deeper level and a change in the indicator would go hand in hand with a change in all dimensions. To this has to be added the question of how the different dimensions are to be aggregated. Can they simply be added, do they have to be multiplied, or is there an even more complex structure of necessary and sufficient conditions to be taken into account? In some cases, a multiplication of the two variables might yield a better result. In the case of financial and functional autonomy, it might be argued that finances without any task or tasks without any financial autonomy might lead to no autonomy at all. In such a case, only some degree of autonomy in both dimensions leads to autonomous municipalities. If there is no autonomy in at least one dimension, municipalities have no autonomy at all.¹

Creating a new Local Autonomy Index

Existing indicators

Recently, attempts to measure the degree of local autonomy/decentralization systematically in a large number of countries and subnational tiers and to create respective indicators have become quite prolific (Sellers and Lidström 2007; Wolman et al. 2010; Ivanyna and Shah 2014; Do Vale 2015; Hooghe et al. 2016). The dimensions used to measure the degree of local autonomy and the way they have been aggregated, however, vary considerably.

Comparing local autonomy across the US states, Wolman et al. (2010) define it in terms of three dimensions: local government importance, local government discretion, and local government capacity. In studies that aim to measure the degree of decentralization of government or the degree of closeness of the government to the people (Ivanyna and Shah 2014), a distinction is made between 'political', 'administrative', and 'fiscal' dimensions of decentralization. Examining variations among regional authorities across states, Hooghe et al. (2016) distinguish between elements concerning the extent to which regional units have authority over those who live on their territory (self-rule), and the influence of regional units to shape national decision making (shared-rule).

By now also a considerable amount of data has been produced by the Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD) and the World Bank (WB). The problem with these sources is that they mainly deal with local expenditure, tax-raising powers and transfers, and that they do not capture other aspects of local-government autonomy. Thus, a systematic and comprehensive report on the degree of local autonomy that encompasses all the different dimensions of local autonomy, covers a large number of countries and outlines at least the most recent developments, is lacking.

The Local Autonomy Index project

The Local Autonomy Index (LAI) project started with a call for tenders issued by the European Commission's Directorate-General for Regional and Urban Policy, which led to a mandate conducted from October 2014 to November 2015.² The mandate was to create a comprehensive index of local autonomy in European countries over the period from 1990 to 2014. The index was to provide a basis on which to analyse and report changes in the extent of decentralization in the countries under scrutiny. The measurement of decentralization was to go beyond recording the share of funds managed by local authorities and also to capture the extent to which local authorities have a say in how these funds are spent. The project covered 39 countries: all 28 EU member states together with the 3 European Economic Area (EEA) countries (Norway, Iceland, and Liechtenstein) plus Switzerland, a member of the European Free Trade Association (EFTA). Additionally, Albania, Macedonia, Moldova, Georgia, Serbia, Turkey, and Ukraine were included.

To produce comprehensive and comparable data for a large number of countries over a long period of time is quite a challenge. The data has to be detailed enough to capture the differences, and the variables and categories of measurement have to be relevant, applicable and similarly meaningful in all the countries involved. In some countries, for example, it is not even simple to decide which state level has to be taken into account, and in some countries not all local units enjoy the same degree of autonomy (Ladner, Keuffer, and Baldersheim 2016).

To accomplish the task in such a short lapse of time, we had to bring together a large team of researchers familiar with the situation in the respective countries and to ensure that they applied the methodology that was developed in a similar manner. Here, the COST action IS1207 Local Public Sector Reform led by Sabine Kuhlmann and Geert Bouckaert proved to be particularly helpful to complete our network and to coordinate the research activities.

To diminish the workload and to streamline the coding, we split the countries into different groups and assigned country-group coordinators.

Not only did this guarantee that regional characteristics would be covered more adequately, but the coordinators also played an important role in improving the quality of the different variables of measurement. They were also involved in the drafting of the coding instructions from the beginning of the project in order to avoid the reliability and validity risks highlighted in the literature regarding expert judgements (Steenbergen and Marks 2007). Lastly, they played a central role in the coordination of the country experts who were requested to code their countries for each of the 25 years, starting with the most recent year (2014) and working backward (1990), on the basis of a coding scheme.³

Measurement of the different characteristics (11 variables)

Completely in line with the most important aspects of local autonomy discussed in the literature, the measurement of local autonomy was based on a code book containing 11 variables. Two of the variables (PS and EPD) consisted of 12 sub-variables. For each variable, clear indications regarding the meaning of the categories were given (Ladner, Keuffer, and Baldersheim 2016).

Institutional depth (ID): The extent to which local government is formally autonomous and has a choice regarding which tasks to perform. Scores range from '0 = local authorities can only perform mandated tasks' to '3 = local authorities are free to take on any new tasks (residual competences) not assigned to other levels of government'.

Policy scope (PS): Range of functions (tasks) where local government is effectively involved in the delivery of the services, be it through own financial resources and/or through own staff. We chose the main public policies that European local governments are responsible for – primary education, social assistance, primary health services, land use, public transport, housing, police, and caring functions (Marcou 2010; Loughlin, Hendriks, and Lidström 2011; Moreno 2012) – in order to capture differences across countries. The score 0 stands for 'not at all', 0.5 for partly and 1 for fully responsible for each of the following 12 tasks: construction and/or the maintenance of school buildings; teachers' employment and payment; providing poverty relief; other social security/protection services; construction and/or the maintenance of clinics or health centres (not hospitals or specialized health services); doctors' employment and payment; administering building permits; administering zoning; public transport services; housing and town development; police; delivering caring functions.

Effective political discretion (EPD): The extent to which local government has real influence (can decide on service aspects) over these functions. No (0), some (0.5) or real authoritative decision making (1) for each of the following 12 service aspects: number and location of schools; teachers' employment and payment; an individual receiving financial relief or not; the level of

assistance a person receives; the construction and/or maintenance of health centres (not hospitals or specialized health services); the organization and functioning of specialized health centres; building permits; zoning; range and level of public transport services offered; housing and town development; public order police services and traffic police services; the level of caring functions offered.⁴

Fiscal autonomy (FA): The extent to which local government can independently tax its population. Scores range from '0 = local authorities set base or rate of minor taxes' to '4 = local authorities set base and rate of more than one major tax (personal income, corporate, value added, property or sales tax)'.

Financial transfer system (FTS): The proportion of unconditional financial transfers to total financial transfers received by the local government. Scores range from '0 = conditional transfers are dominant (unconditional = 0–40% of total transfers)' to '3 = nearly all transfers are unconditional (unconditional = 80–100%)'.

Financial self-reliance (FSR): The proportion of local government revenues derived from own/local sources (taxes, fees, charges). Scores range from: '0 = own sources yield less than 10% of total revenues' to '3 = own sources yield more than 50%'.

Borrowing autonomy (BA): The extent to which local government can borrow. Scores range from '0 = local authorities cannot borrow' to '3 = local authorities may borrow without restriction imposed by higher-level authorities'.

Organisational autonomy (OA): The extent to which local government is free to decide on its own organization and electoral system. Scores range from '0 = local executives are appointed by higher-level authorities and local authorities cannot determine core elements of their political systems (electoral districts, number of seats, electoral system)' to '4 = executives are elected by the citizens or the council and the municipality may decide some elements of the electoral system, and local authorities hire their own staff, fix the salary of their employees, choose their organizational structure and establish legal entities and municipal enterprises'.

Legal protection (LP): Existence of constitutional or legal means to assert local autonomy. Scores range from '0 = no legal remedy for the protection of local autonomy exists' to '3 = remedies of constitutional clauses or statutory regulations and recourse to the judicial system, plus other means that protect local autonomy, such as listing of all municipalities in the constitution or the impossibility to force them to merge'.

Administrative supervision (AS): Unobtrusive administrative supervision of local government. Scores range from '0 = administrative supervision reviews legality as well as merits/expediency of municipal decisions' to '3 = there is very limited administrative supervision'.

Central or regional access (CRA): The extent to which local authorities are consulted to influence higher level governments' policy-making. Scores range from '0 = local authorities are never consulted by higher level governments and there are no formal mechanisms of representation' to '3 = local authorities are either consulted or have access to higher-level decision-making through formal representation; and substantial influence'.

The first eight variables measure the degree of 'self-rule' of local government (e.g. Elazar 1987), while the last three measures what we termed 'interactive rule', the way the vertical relation is organized (Ladner, Keuffer, and Baldersheim 2016, 325).

Weighting and dimensionality

Following the debate about the creation of indicators, the next questions to address concern the importance of the different variables measured and the internal structure of the data gathered. To what extent do the variables measure the same or different elements of local autonomy? The theoretical debate suggests that local autonomy has different faces, but we do not measure all the different faces the same way. Four variables measure financial aspects, for example, but only one variable measures the legal status of the municipalities, and the range of the different variables is 0 to 3 in some cases and 0 to 4 in others.

If we simply add up the different variables to obtain an overall index of local autonomy, those aspects with a higher range and with a higher number of variables will play a more important role. Implicitly our measurement thus gives more weight to financial aspects. This might be correct, but it is not explicitly made visible. Or in other words: if two variables measure absolutely the same element, they might incorrectly inflate the importance of this element or they might correctly give more weight to the element measured by these variables. Which version is right has to be decided on the basis of theoretical consideration and empirical insight. Whereas for the different ranges, the procedure is very simple. We recode all variables to a scale reaching from 0 to 100.

According to our understanding of local autonomy, the deciding element of local autonomy is the question of whether the provision of important tasks and services falls to local governments rather than to higher levels of the state. The more it does, the more important they are. In terms of autonomy, a directly related question is whether local governments have a say in how these tasks and services are provided and, very importantly, whether they have financial resources and possibilities to provide them independently. Another important element is the legal status of municipalities. Of course, one might argue that a guarantee of existence is the most crucial element of autonomy, but such a legalistic perspective tells

us very little about the practice ('law in use'). We therefore consider this guarantee to be of lesser importance than the financial and functional elements of local autonomy. Additionally, we consider the power of municipalities to organize their political system and their administration according to their needs and preferences to be another significant element of local autonomy. Lastly, we consider vertical relations with higher levels of state as important elements of local autonomy in both directions: 'top-down' (supervision and the guiding of activities through transfers in the form of earmarked grants), and 'bottom-up' (the influence local government has on political decisions at a higher level). Based on this understanding of local autonomy, we suggest combining the 11 variables into 7 dimensions of local autonomy. These dimensions are:

- (1) Political discretion: the formal distribution of power and effective decision-making competences with respect to service delivery (= institutional depth + effective political discretion);
- (2) Policy scope: the scope of services for which local governments are responsible (= policy scope);
- (3) Financial autonomy: the financial resources available locally and the power to decide on their sources (= fiscal autonomy + financial self-reliance + borrowing autonomy);
- (4) Organizational autonomy: the free organization of the local political system and the local administration (= organizational autonomy);
- (5) Legal autonomy: the legal status and protection of local governments (= legal protection);
- (6) Non-interference: the extent of liberty allowed by higher levels of government (= financial transfer system + administrative supervision);
- (7) Access: the degree of influence of local governments over political decisions at higher levels of government (= central or regional access).

Our theoretical arguments are – at least partially – corroborated by the data we gathered (see [Table 1](#)). A factor analysis including each year (1990–2014) for all 39 countries ($N = 966$) produces – if the criteria is eigenvalue greater than 1 – the following 3 factors: a first factor combining policy scope and effective political discretion as well as institutional depth, a second factor with the financial variables (except borrowing autonomy) and central and regional access, and a third factor with the remaining variables. If we look at a forced seven-factor solution, organizational autonomy, legal autonomy and central or regional access load on a single factor, whereas four pairs of variables – policy scope and effective political discretion, institutional depth and borrowing autonomy, fiscal autonomy and financial self-reliance, financial transfer system and administrative supervision – load on another factor. The last two pairs confirm our theoretical expectations, whereas for the first two

Table 1. Factor analysis of the 11 variables used to measure local autonomy.

	3 factors (eigenvalue > 1)			7 factors (forced solution)						
	1	2	3	1	2	3	4	5	6	7
Institutional depth	.590	.305	.329	.452	-.028	.577	.141	.133	.405	-.035
Policy scope	.892	.248	.071	.846	.234	.100	.079	.176	.252	-.014
Effective political discretion	.901	-.034	.037	.928	-.024	.077	.068	.109	.019	.072
Fiscal autonomy	.261	.687	.075	.243	.897	.009	.024	.120	.162	.071
Financial transfer system	.152	.666	-.028	.210	.292	.154	.802	-.184	.021	-.177
Financial self-reliance	-.103	.896	.020	-.127	.774	.360	.260	-.058	.068	-.194
Borrowing autonomy	.169	.460	.549	.070	.238	.853	.063	.164	.112	.174
Organizational autonomy	.459	.023	.565	.281	.083	.209	-.009	.874	.057	.076
Legal protection	.000	-.263	.749	.046	-.045	.118	-.014	.091	.023	.967
Administrative supervision	.073	.183	.642	-.026	-.056	-.003	.716	.508	.207	.255
Central or regional access	.394	.441	.310	.179	.198	.182	.098	.069	.908	.035

Notes: Extraction method: Principal component, Varimax, $N = 966$ (Albania, Latvia, Malta, Romania, and Ukraine were not independent in 1990 and the data for these countries therefore starts in 1991, 1992 or 1993; For the other 34 countries, observations for 25 years (1990–2014) are taken into account).

we suggested for theoretical concerns combining institutional depth with effective political discretion, separating policy scope from effective political discretion and combining borrowing autonomy with the two financial variables (fiscal autonomy and financial self-reliance).

As soon as we combine two or more variables to a new variable, the relation between them becomes important, as we have seen. Are they all of equal importance and can they simply be added or do we need more sophisticated methods of aggregation? At this stage, we have to answer this question for three of the seven dimensions. In all three cases, we believe that a simple addition of the values is reasonable and no other mathematical function is needed to combine them. Concerning the weight of the different variables to combine, some weighting is needed in two of the three cases. We believe that effective political discretion measured through the 11 variables designating concrete policies should be given more weight than institutional depth, which is a more general statement of whether municipalities, in principle, have the power to take up new tasks on their own. Similarly, we believe that financial autonomy and financial self-reliance are more important than borrowing autonomy. For the dimension of non-interference, we suggest considering both variables as of equal importance. This leads to the following construction of the three dimensions consisting of more than one variable:

- Political discretion = $(1 * \text{institutional depth} + 3 * \text{effective political discretion})/4$
- Financial autonomy = $(3 * \text{fiscal autonomy} + 3 * \text{financial self-reliance} + 1 * \text{borrowing autonomy})/7$
- Non-interference = $(\text{financial transfer system} + \text{administrative supervision})/2$.

The weight given to the different variables is purely arbitrary and reflects our understanding of the importance of the different elements of local autonomy. Again, of course, we had to make sure that their range does not differ from the range of the other dimensions.

Aggregation and construction of the index

Before we construct our index, we have to make sure that we consider all relevant aspects of local autonomy; in other words, we must test the validity of the content. Content validity assesses the degree to which an indicator captures the content of the measured concept (Adcock and Collier 2001, 537). This can be done at the beginning of a research project, but quite often researchers lack the necessary insight when they start a project. Content validity is a 'qualitative type of validity where the domain of the concept is made clear and the analyst judges whether the measures fully represent the

domain' (Bollen 1989, 185). For this purpose, some sort of a table or figure presenting the different aspects or dimensions taken into account proves very helpful (see Figure 1).

Our triangle of local autonomy clearly shows that the index takes legal, functional, financial, organizational, and vertical aspects of local autonomy into account and therefore covers the most important elements discussed in the literature. Incidentally, these elements can also be found in the European Charter of Local Self-Government.

The triangle also shows the importance we give to the different dimensions. At the bottom are the two most important dimensions, effective political discretion and financial autonomy (3). Above them we place policy scope, which is closely related to political discretion, on the right and organizational autonomy on the side of financial autonomy (2). At the top, we have access to higher level decisions and non-interference by higher levels and legal autonomy (1). Legal autonomy, financial autonomy, and political discretion form the three cornerstones of local autonomy.

The importance given to the different dimensions – from the construction side – is again arbitrary and based on our understanding of the literature and our practical experience. But to some extent, the weighting might also depend on the focus of research: a researcher interested in intergovernmental relations might be more likely to put the emphasis on the legal and vertical aspects, whereas for the purpose of comparing local authorities' room for decision making or the quality of local democracy, the presentation in the figure is more adequate.

Very similar to what we did while creating the compound dimensions, we restricted ourselves to a simple addition of weighted variables/dimensions. The weighted overall index of local autonomy (LAI_w) can thus be presented

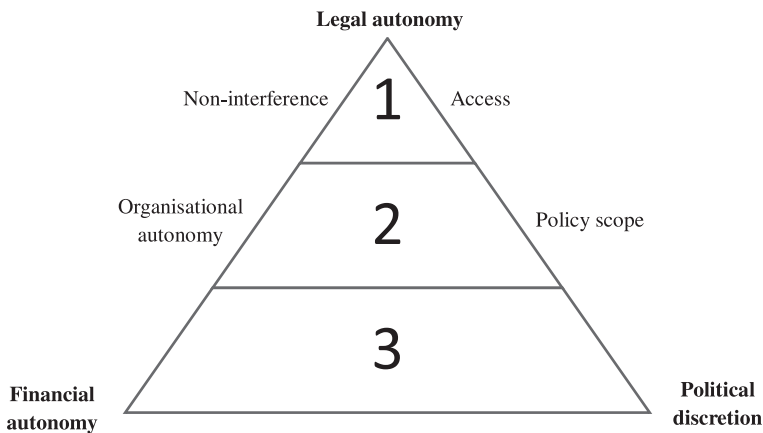


Figure 1. The triangle of local autonomy.

as follows:

$$LAIW = \left(\begin{array}{l} 1 *Dw_legal\ autonomy + 3 *Dw_political\ discretion \\ +2*Dw_policy\ autonomy +3*Dw_financial\ autonomy \\ +2*Dw_organisational\ autonomy + 1 *Dw_non - interference \\ +1*Dw_access \end{array} \right) /13.$$

The advantage of this form of presentation is that the quality of the index and the importance of its components become directly visible, and we get a better understanding of what is truly being measured. In a next step, nevertheless, we might want to know whether our indicator also yields meaningful results.

Empirical results

We have seen so far that the construction of an index can go far beyond a simple aggregation of variables measured. The question remains: to what extent does a more sophisticated and thoughtful index construction lead to different and better results? This can now easily be answered on the basis of our data. We will look at three differently constructed indicators:

- The first (LA) is a simple aggregation of the 11 variables (11V);
- The second is a simple aggregation of the seven dimensions without any weighting (LAI_{nw/moderate});
- The third is the weighted index of local autonomy presented above (LAI_w).

Looking at the local autonomy scores for the different countries, measured by the mean values over the whole time period 1990 to 2014, there are no fundamental differences between the three indicators (see [Table 2](#)). We find more or less the same countries at the top and at the bottom of the list. This is also corroborated by the correlations between the three indicators. All three indicators correlate almost perfectly (Pearson's corr. >0.95, $p < .001$).

There are, however, slight differences as far as the rankings of the countries are concerned. This is not completely unimportant. When the moderate weighting solution (column in the middle) is used, Estonia joins the group of countries with the highest level of autonomy (> 70) and Poland ranks second. Lithuania and Hungary find themselves in the second-highest group when we rely again on the moderate solution, but in a lower group when the other two indicators are used. Only when our suggested weighed index is used do all the Nordic countries find themselves in the group with the highest level of local autonomy, together with Germany, Switzerland, Liechtenstein, and Poland.

The differences in the rankings show that the way we construct the index matters. Since we use the same data and our choices regarding aggregation diverge only moderately, the differences are not very important. The way these differences emerge is easy to explain: they depend on the weight given

Table 2. Different country rankings depending on the index used.

Country	LA (11V)	Country	LAI (moderate)	Country	LAI (weighted)
Switzerland	78.9	Switzerland	81.3	Switzerland	79.1
Finland	78.5	Poland	76.7	Finland	78.3
Iceland	78.0	Finland	76.5	Iceland	76.1
Sweden	77.7	Iceland	75.6	Denmark	74.8
Liechtenstein	74.6	Denmark	72.8	Sweden	74.7
Germany	73.3	Germany	72.4	Poland	73.6
Denmark	72.5	Sweden	72.4	Germany	73.6
Poland	72.3	Liechtenstein	71.5	Liechtenstein	72.3
		<i>Estonia</i>	70.9	<i>Norway</i>	71.4
France	69.6	Austria	69.1	Estonia	66.3
Norway	69.0	France	67.9	France	65.4
Austria	67.8	Norway	66.6	Austria	63.3
Estonia	65.9	Czech Republic	66.1	Czech Republic	62.7
Spain	65.8	Hungary	63.7	Spain	61.2
Czech Republic	65.2	Lithuania	62.2	<i>Italy</i>	61.1
<i>Luxembourg</i>	63.1	Spain	62.2		
<i>Portugal</i>	62.5	<i>Italy</i>	61.3		
<i>Hungary</i>	62.3	<i>Portugal</i>	60.7		
Italy	59.4	Latvia	59.6	Hungary	59.6
Lithuania	57.8	Bulgaria	59.2	Luxembourg	59.3
Belgium	57.2	Luxembourg	58.6	Belgium	59.0
Slovakia	56.1	Netherlands	58.4	Lithuania	58.9
Netherlands	54.6	Slovakia	57.2	Netherlands	57.4
Serbia	54.0	Belgium	56.2	Portugal	56.6
Latvia	53.7	Serbia	56.2	Serbia	55.3
Greece	52.8	Slovenia	52.1	Latvia	54.6
Bulgaria	52.7	Romania	50.9	Bulgaria	54.3
				Slovakia	52.3
				Romania	50.3
Croatia	49.3	United Kingdom	50.0	Croatia	47.3
United Kingdom	47.4	Greece	49.5	Slovenia	47.3
Turkey	47.0	Ukraine	47.9	United Kingdom	46.6
Romania	46.9	Malta	46.8	Ukraine	46.2
Malta	46.5	Macedonia	45.6	Macedonia	45.3
Slovenia	46.2	Croatia	45.3	Greece	44.0
Ukraine	42.8	Turkey	43.8	Cyprus	40.6
Cyprus	41.9	Cyprus	41.1	Turkey	40.1
Macedonia	40.9				
Ireland	36.2	Albania	38.8	Albania	36.9
Albania	35.8	Ireland	31.2	Ireland	35.0
Georgia	29.3	Georgia	28.2	Malta	34.1
Moldova	23.7	Moldova	24.5	Georgia	30.8
				Moldova	27.8

Notes: Mean values 1990–2014. For Albania, Latvia, Malta, Romania, and Ukraine there is no data for 1990; the first years of measurement are 1992, 1991, 1993, 1992, and 1991, respectively.

implicitly or explicitly to the various aspects of local autonomy. In our first solution, where we simply added the 11 variables, financial aspects play a quite important role since they are measured through the 4 variables fiscal autonomy, financial self-reliance, financial transfer system and borrowing autonomy. In our second, ‘moderate’ solution, we attached the same importance to all seven dimensions, financial autonomy being no more important than legal or organizational autonomy. Since we have two dimensions measuring vertical aspects (non-interferences and access), they are more important than financial

autonomy, which includes financial self-reliance, fiscal autonomy, and borrowing autonomy. The third, weighted solution, corrects what might be seen as a distortion and gives again more weight to financial and functional aspects compared to the other elements of local autonomy.

Interesting to note, finally, are the internal and empirical similarities between the 11-variables solution and the weighted index. The reason for this is quite simple. Since financial and functional aspects are considered to be important and the different elements they stand for repeatedly discussed in the literature, we attempted to measure them in a more differentiated manner in the first place. Our implicit weighting through the selection of the variables comes close to our theory-based explicit weighting in the final construction of the indicator. Since research is based on theory and clear conceptual grounds, we suggest relying on our third, weighted solution.

As we have said, however, the emphasis of this paper is not to promote a single best indicator of local autonomy, but rather to show the challenges that must be met and the choices that must be made while constructing such an index. We strongly suggest trying out other strategies to produce an overall measurement of local autonomy. The data gathered in our project is available⁵ and offers unlimited possibilities for combining the different variables and constructing other indicators. The relevance of an index can only be evaluated when it is used in theoretical or empirical research, or compared with similar measures, as we will do in the next section.

Convergent validity

Beyond conceptual and empirical considerations, there is an additional strategy for controlling the quality of a given indicator (Schakel 2008). It is commonly discussed under the heading convergent validity. Convergent validity assesses whether a given indicator is empirically associated with other indicators. It involves comparing alternative measures of the same concept or comparing measures of different concepts (Ray 2007, 12).

The measurements of local autonomy we suggest should converge with other indicators measuring local autonomy or similar aspects, such as the various measurements of decentralization. To test this, we can, for example, analyse to what extent they correlate with other indicators across a given set of cases. Apart from merely technical problems of finding comparable data for the same countries, there is a more general difficulty attached to this procedure. If there is no correlation at all, we cannot know whether our measurement measures the same phenomenon that other indicators claim to measure. If the correlation is very high, we are likely to be measuring the same thing, and must prove why our indicator is necessary, more innovative or better. Ideally, we would find a quite strong correlation which still leaves part of the variance unexplained:

In addition to showing that the indicators provide an accurate representation of the focal construct, and that they behave in a manner that is consistent with the nomological network, it is also important to show that these indicators are distinguishable from the indicators of other constructs. (MacKenzie, Podsakoff, and Podsakoff 2011, 323–324).

Table 3 shows that all indicators correlate significantly with almost all of the OECD and Ivanyna and Shah (2014) indicators of financial decentralization and local autonomy. The weighed indicator (LAIw) shows the strongest correlations in most of the cases, but the correlations are far from perfect. We shall take this as an additional argument in favour of this indicator.

The final possibility for testing the quality of an indicator that we want to present in this paper addresses the questions of whether an indicator really has an added value compared to its components (Edwards 2001). If it is assumed that a fairly good correlation with other indicators is a good sign, showing that the new indicator is not very far off-target, then we can test whether the index correlates more strongly than its components with

Table 3. Correlation of the different autonomy indexes with OECD and Ivanyna and Shah's measures of decentralization.

	LA_Index_V11_10_14	LAI_Index_D7_10_14	LAI_Index_D7w_10_14	N
OECD_LG_D%tot_2014	.496*	.531**	.602**	24
OECD_LG_R%tot_2014	.687**	.639**	.707**	24
OECD_LG_TaxAut1% tot_2014	.617**	.560**	.629**	23
OECD_NonEar2_2010	.570	.545	.637*	12
Ivanyna and Shah_LG_RI	.288	.310	.388*	38
Ivanyna and Shah_LG_SE	.622**	.606**	.645**	38
Ivanyna and Shah_FDI	.615**	.534**	.580**	38
Ivanyna and Shah_PDI	.356*	.357*	.324*	38
Ivanyna and Shah_ADI	.322*	.378*	.441**	38
Ivanyna and Shah_DI	.567**	.536**	.602**	38
Ivanyna and Shah_GCI	.620**	.589**	.643**	38

*Significant at .05 level, **Significant at .01 level.

Sources: Ivanyna and Shah (2014); OECD fiscal decentralization database: <http://www.oecd.org/ctp/federalism/fiscal-decentralisation-database.htm>. Operationalisation (OECD_LG_D%tot_2014: Consolidated local government expenditure as percentage of total general government expenditure in 2014; OECD_LG_R%tot_2014: Consolidated local government revenue as percentage of total general government revenue in 2014; OECD_LG_TaxAut1%tot_2014: Local government tax revenue as percentage of total general government tax revenue in 2014; OECD_NonEar2_2010: Local government non-earmarked grants revenue as a percentage of GDP in 2010; Ivanyna and Shah_LG_RI: The relative importance of local governments (measured by share of LG expenditures in consolidated general government expenditures for all orders of government); Ivanyna and Shah_LG_SE: Local government security of existence (measured by LG independence); Ivanyna and Shah_FDI: Local government fiscal autonomy (measured through LG vertical fiscal gap, LG taxation autonomy, LG unconditional transfers, LG Expenditure Autonomy and LG borrowing freedom); Ivanyna and Shah_PDI: Political decentralization (measured through LG legislative election, LG executive election and direct democracy provisions); Ivanyna and Shah_ADI: Administrative Decentralization (captured through LG HR policies and LG employment); Ivanyna and Shah_DI: The aggregate Decentralization Index (measured through the relative importance of LG, the security of existence of LG and fiscal, political and administrative indexes; Ivanyna and Shah_GCI: Government Closeness Index (with a complex weighting procedure)).

Table 4. Correlation of the LAIw and its components with OECD and Ivanyna and Shah's measures.

	OECD_LG_R% tot_2014	OECD_LG_TaxAut1% tot_2014	Ivanyna and Shah_DI
LAI_Index_D7w_10_14	.707**	.629**	.602**
D7_legalautonomy10_14s	-.255	-.339	-.303
D7_politicaldiscretion10_14s	.473*	.451*	.360*
D7_policyscope10_14s	.539**	.541**	.565**
D7_financialautonomy10_14s	.500*	.465*	.476**
D7_organisationalautonomy10_14s	.447*	.411	.451**
D7_noninterference10_14s	.461*	.424*	.323*
D7_access10_14s	.342	.338	.356*
N=	24	23	38

*Significant at .05 level, **Significant at .01 level.

similar indicators. In fact, the LAIw is more closely related to the OECD data measuring the percentage of local government revenue compared to total government revenue and the OECD indicator for tax autonomy, as well as to Ivanyna and Shah's (2014) aggregated decentralization index (see Table 4).

Taken all together, there are thus strong arguments in favour of the weighted indicator (LAIw). Further analyses should therefore be pursued with this indicator and the seven dimensions we used for its construction. However, we feel it is important to bear in mind that some decisive choices underlie this indicator, allocating different weights to the different variables used. We favour financial and policy-related elements of local autonomy, with legal and vertical aspects playing a lesser role. There might arguably be different choices. We do not claim to propose a single best way, but it seems to us important to make choices transparent and to give insight into the possibilities and challenges when it comes to the creation of an index. We also believe that our index goes beyond what is measured by financial data to include the question of whether local governments have a say in how the funds are spent and how they choose to organize themselves.

Conclusion and discussion

Creating an index to measure a complex phenomenon is quite a challenging endeavour that entails a series of choices a researcher has to make. These choices are not always visible once the results are presented, and they might even have an impact on the final results. Using a concrete example, the creation of an index of local autonomy, we tried to give some insight into the index construction process and the different issues at stake. In a first step, we have to make sure that the different variables have comparable scales. If their scales vary too much, variables with larger scales can receive an unintended weight when the indicator is constructed. Standardization of all variables at the very beginning is thus advisable. In a second step, we have to consider the importance of the different variables or components of the index. Not all elements are of equal

importance and it is crucial that the most important variables are weighted accordingly. Sometimes different variables measuring the same thing are available to us. In this case, it is advisable to combine the variables, since otherwise the aspect concerned can become too important unintendedly. Hence the question of weight and weighting has to be addressed again, and decisions have to be made transparent. Ideally, these decisions are based on theoretical considerations. And lastly, we have to solve the problem of aggregation. Quite often we simply add up the different (standardized and weighed) components. More sophisticated methods of using the information of the different components are theoretically too ambitious. Whether the index consists of one or of more than one dimensions is also something that has to be tested. Here, theoretical concerns are important again. If an indicator consists of different dimensions, further analysis should not neglect this multidimensionality.

In the LAI project conducted in the years 2014/2015, we followed the method described above. Our endeavour started with a thorough overview of the relevant literature and existing studies in the field. This – together with the expertise of the core team of the project – allowed us to select the most important variables to measure the extent of local autonomy in the different countries. The selection of the variables, as we realized later on in the project, represented quite nicely the importance of the different characteristics of local autonomy. Nevertheless, our approach was to some extent influenced by the view of political scientists. Scholars of public and constitutional law would, most probably, have put more emphasis on variables representing legal aspects of local autonomy.

To create the index, we chose a two-step procedure. The 11 variables measured were reduced on the basis of theoretical and empirical considerations to seven dimension of local autonomy (political discretion, policy scope, financial autonomy, organizational autonomy, non-interference, access, and legal autonomy). The seven dimensions were then aggregated to a single index of local autonomy. For both steps, we applied a moderate weighting of the components in line with their importance in the literature and according to our judgment. Our index of local autonomy was tested against other methods to aggregate the data. We are convinced that our index measures local autonomy more adequately. First, it is based on financial and functional aspects and also includes organizational, legal and vertical aspects considered important in the literature (content validity); second, while going further than fiscal decentralization indicators it shows the strongest correlations with other measures of decentralization (convergent validity); third, it has an added value compared to its seven components.

Doubtless, there are other ways to construct such indicators and we hope that this paper together with the data we gathered and are making available will enhance similar attempts. We have endeavoured to hint at some of the challenges and choice ones is going to be confronted with. We believe that

the real contribution of such an index can only be assessed when it is used and applied in research, whether to rank countries or to compare different types of countries, or whether when attempting to test the theoretically expected influence of local autonomy on other variables, for example the quality of local democracy or economic development. Whether it will be the index of local autonomy, some of the dimensions we identified, or only a single variable that proves useful is of lesser importance. We hope that our project will contribute to further research in a fascinating field of interest.

Notes

1. In the case of two binary variables (1, 0), multiplication of the different configuration leads to the results 0, 0, 0, 1 whereas addition leads to 0, 1, 1, 2.
2. The Leading House of the project was the Graduate Institute of Public Administration (IDHEAP) at the University of Lausanne. Coordination of the project, compilation and control of the data and the final report as well as administration and financial matters were dealt with at the IDHEAP. Co-applicant for the project, country group coordinator, and country expert was Harald Baldersheim. The other country group experts were Pawel Swianiewicz, Nikos Hlepas, Kristof Steyvers, and Carmen Navarro.
3. For more details about the coding scheme and the methodology of the LAI project, see Ladner, Keuffer, and Baldersheim (2016).
4. These aspects are related to the same public policies but different items as for policy scope, in order to capture variations on decisional competences among countries.
5. See <http://local-autonomy.andreasladner.ch/>

Disclosure statement

No potential conflict of interest was reported by the authors.

Funding

This work was supported by Swiss National Science Foundation [Grant Number 10001A_162948].

ORCID

Andreas Ladner  <http://orcid.org/0000-0002-2975-1524>

References

- Adcock, A., and D. Collier. 2001. "Measurement Validity: A Shared Standard for Qualitative and Quantitative Research." *The American Political Science Review* 95 (3): 529–546.
- Bergvall, D., C. Charbit, D.-J. Kraan, and O. Merk. 2006. "Intergovernmental Transfers and Decentralised Public Spending." *OECD Journal on Budgeting* 5 (4): 111–158.

- Blöchliger, H. 2013. "Measuring Decentralisation: The OECD Fiscal Decentralisation Database." In *Measuring Fiscal Decentralisation. Concepts and Policies*, edited by Junghun Kim, Jorgen Lotz, and Hansjörg Blöchliger, 15–35. Paris: OECD and Korea Institute of Public Finance.
- Bollen, K. A. 1989. "Measurement Models: The Relation Between Latent and Observed Variables." In *Structural Equations with Latent Variables*. Hoboken, NJ: Wiley.
- Bollen, K., and R. Lennox. 1991. "Conventional Wisdom on Measurement: A Structural Equation Perspective." *Psychological Bulletin* 110 (2): 305–314.
- Buchanan, J. M. 1950. "Federalism and Fiscal Equity." *The American Economic Review* 40 (4): 583–599.
- Bühlmann, M., W. Merkel, and B. Wessels. 2007. "The Quality of Democracy: Democracy Barometer for Established Democracies." Working Paper No. 10, National Centre of Competence in Research (NCCR) Challenges to Democracy in the 21st Century.
- Cartwright, N., and J. Stegenga. 2011. "A Theory of Evidence for Evidence-based Policy." *Proceedings of the British Academy* 171: 291–322.
- Clark, G. L. 1984. "A Theory of Local Autonomy." *Annals of the Association of American Geographers* 74 (2): 195–208.
- Dahl, R. A., and E. R. Tuft. 1973. *Size and Democracy*. London: Oxford University Press.
- Do Vale, H. F. 2015. "Comparing and Measuring Subnational Autonomy Across Three Continents." *Lex Localis* 13 (3): 741–764.
- Edwards, J. R. 2001. "Multidimensional Constructs in Organizational Behavior Research: An Integrative Analytical Framework." *Organizational Research Methods* 4 (2): 144–192.
- Elazar, D. 1987. *Exploring Federalism*. Tuscaloosa: University of Alabama Press.
- Goldsmith, M. 1995. "Autonomy and City Limits." In *Theories of Urban Politics*, edited by David Judge, Gerry Stocker, and Harold Wolman, 228–252. London: Sage.
- Goldsmith, M. 2002. "Central Control Over Local Government – A Western European Comparison." *Local Government Studies* 28 (3): 91–112.
- Hooghe, L., G. Marks, A. H. Schakel, S. Chapman Osterkat, S. Niedzwiecki, and S. Shair-Rosenfield. 2016. *A Postfunctionalist Theory of Governance. Volume I: Measuring Regional Authority*. Oxford: Oxford University Press.
- Ivanyina, M., and A. Shah. 2014. "How Close is Your Government to Its People? Worldwide Indicators on Localization and Decentralization." *Economics: The Open-Access* 3 (8): 1–62.
- Jarvis, C. B., S. B. MacKenzie, and P. M. Podsakoff. 2003. "A Critical Review of Construct Indicators and Measurement Model Misspecification in Marketing and Consumer Research." *Journal of Consumer Research* 30 (2): 199–218.
- Kersting, N. A., and A. Vetter 2003. *Reforming Local Government in Europe: Closing the Gap Between Democracy and Efficiency*. Opladen: Leske + Budrich.
- Keuffer, N. 2016. "L'autonomie locale, un concept multidimensionnel : comment le définir, comment le mesurer et comment créer un indice d'autonomie locale comparatif." *Revue internationale de politique comparée* 23 (4): 443–490.
- Kjellberg, F. 1995. "The Changing Values of Local Government." *Annals of the American Academy of Political and Social Science* 540: 40–50.
- Ladner, A., N. Keuffer, and H. Baldersheim. 2016. "Measuring Local Autonomy in 39 Countries (1990–2014)." *Regional & Federal Studies* 26 (3): 321–357.
- Loughlin, J., F. Hendriks, and A. Lidström 2011. *The Oxford Handbook of Local and Regional Democracy in Europe*. Oxford: Oxford University Press.
- Mackenzie, W. J. M. 1961. *Theories of Local Government*. London: London School of Economics.

- Mackenzie, S. B., P. M. Podsakoff, and C. B. Jarvis. 2005. "The Problem of Measurement Model Misspecification in Behavioral and Organizational Research and Some Recommended Solutions." *Journal of Applied Psychology* 90 (4): 710–730.
- Mackenzie, S. B., P. M. Podsakoff, and N. P. Podsakoff. 2011. "Construct Measurement and Validation Procedures in MIS and Behavioral Research: Integrating New and Existing Techniques." *MIS Quarterly* 35 (2): 293–334.
- Marcou, G. 1999. "L'autonomie des collectivités locales en Europe : fondements, formes et limites." In *Les Entretiens de la Caisse des dépôts sur le développement local*, 31–83. Paris: Editions de l'Aube/SECPB.
- 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.
- Moreno, A.-M., ed. 2012. *Local Government in the Member States of the European Union: A Comparative Legal Perspective*. Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública.
- Musgrave, R. A. 1959. *The Theory of Public Finance: A Study in Public Economy*. New York, NY: McGraw-Hill.
- Oates, W. E. 1972. *Fiscal Federalism*. New York: Harcourt Brace Jovanovich.
- Oates, W. E. 1990. "Decentralization of the Public Sector." In *Decentralization, Local Governments, and Markets: Towards a Post-welfare Agenda*, edited by Robert J. Bennet, 43–58. Oxford: Clarendon Press.
- Oates, W. E. 2001. *Property Taxation and Local Government Finance*. Cambridge, MA: Lincoln Institute of Land Policy.
- Page, E. 1982. "The Value of Local Autonomy." *Local Government Studies* 8 (4): 21–42.
- Page, E. C. 1991. *Localism and Centralism in Europe: The Political and Legal Bases of Local Self-government*. Oxford: Oxford University Press.
- Petter, S., D. Straub, and A. Rai. 2007. "Specifying Formative Constructs in Information Systems Research." *MIS Quarterly* 31 (4): 623–656.
- Pierre, J. 1990. "Assessing Local Autonomy." In *Challenges to Local Government*, edited by Desmond S. King, and Jon Pierre, 37–54. London: Sage.
- Ray, Leonard. 2007. "Validity of Measured Party Positions on European Integration: Assumptions, Approaches, and a Comparison of Alternative Measures." *Electoral Studies* 26 (1): 11–22.
- Reddy, P., J. Nemeč, and M. de Vries. 2015. "The State of Local Government." *Public Policy and Administration* 14 (3): 160–176.
- Rodden, J. 2002. "The Dilemma of Fiscal Federalism: Grants and Fiscal Performance Around the World." *American Journal of Political Science* 46 (3): 670–687.
- Sartori, G. 1984. "Guidelines for Concept Analysis." In *Social Science Concepts: A Systematic Analysis*, edited by G. Sartori, 15–85. Beverly Hills, CA: Sage.
- Schakel, A. H. 2008. "Validation of the Regional Authority Index." *Regional and Federal Studies* 18 (2–3): 143–166.
- Scharpf, F. W. 1970. *Demokratiethorie zwischen Utopie und Anpassung*. Konstanz: Universitätsverlag.
- Scharpf, F. W. 1999. *Governing in Europe: Effective and Democratic?* Oxford: Oxford University Press.
- Schneider, A. 2003. "Decentralization: Conceptualization and Measurement." *Studies in Comparative International Development* 38 (3): 32–56.
- Sellers, J., and A. Lidström. 2007. "Decentralization, Local Government, and the Welfare State." *Governance: An International Journal of Policy, Administration and Institutions* 20 (4): 609–632.

- Steenbergen, M. R., and G. Marks. 2007. "Evaluating Expert Judgements." *European Journal of Political Research* 46: 347–366.
- Swianiewicz, P. 2004. *Local Government Borrowing: Risks and Rewards*. Budapest: OSI/LGI.
- Tiebout, C. M. 1956. "A Pure Theory of Local Expenditures." *The Journal of Political Economy* 64 (5): 416–424.
- Wolman, H., R. McManmon, M. Bell, and D. Brunori. 2010. "Comparing Local Government Autonomy Across States." In *The Property Tax and Local Autonomy*, edited by Michael E. Bell, David Brunori, and Joan Yougman, 69–114. Cambridge, MA: The Lincoln Institute.

- II. Article relatif à la perspective nationale : Keuffer, N. (2018), "Does local autonomy facilitate local government reform initiatives? Evidence from Switzerland."



International Journal of Public Sector Management

Does local autonomy facilitate local government reform initiatives? Evidence from Switzerland

Nicolas Keuffer,

Article information:

To cite this document:

Nicolas Keuffer, (2018) "Does local autonomy facilitate local government reform initiatives? Evidence from Switzerland", International Journal of Public Sector Management, Vol. 31 Issue: 4, pp.426-447, <https://doi.org/10.1108/IJPSM-01-2017-0016>

Permanent link to this document:

<https://doi.org/10.1108/IJPSM-01-2017-0016>

Downloaded on: 18 May 2018, At: 03:56 (PT)

References: this document contains references to 96 other documents.

To copy this document: permissions@emeraldinsight.com

The fulltext of this document has been downloaded 11 times since 2018*

Users who downloaded this article also downloaded:

,"Is Local Always Better? Strengths and Limitations of Local Governance for Service Delivery", International Journal of Public Sector Management, Vol. 0 Iss ja pp. 00-00 https://doi.org/10.1108/IJPSM-03-2018-0082

(2018),"Performance measurement and benchmarking as "reflexive institutions" for local governments: Germany, Sweden and England compared", International Journal of Public Sector Management, Vol. 31 Iss 4 pp. 543-562 https://doi.org/10.1108/IJPSM-01-2017-0004

Access to this document was granted through an Emerald subscription provided by

Token:Eprints:3HGG2PSKB69JED7STCJ6:

For Authors

If you would like to write for this, or any other Emerald publication, then please use our Emerald for Authors service information about how to choose which publication to write for and submission guidelines are available for all. Please visit www.emeraldinsight.com/authors for more information.

About Emerald www.emeraldinsight.com

Emerald is a global publisher linking research and practice to the benefit of society. The company manages a portfolio of more than 290 journals and over 2,350 books and book series volumes, as well as providing an extensive range of online products and additional customer resources and services.

Emerald is both COUNTER 4 and TRANSFER compliant. The organization is a partner of the Committee on Publication Ethics (COPE) and also works with Portico and the LOCKSS initiative for digital archive preservation.

*Related content and download information correct at time of download.

Does local autonomy facilitate local government reform initiatives? Evidence from Switzerland

Nicolas Keuffer

*Institut de Hautes Etudes en Administration Publique (IDHEAP),
Université de Lausanne, Lausanne, Switzerland*

Abstract

Purpose – The purpose of this paper is to investigate to what extent the initiatives of local governments to launch modernisation processes are facilitated by local autonomy, which is increasingly important in both the theory and practice of public policy and management.

Design/methodology/approach – Local government reforms are distinguished according to the institutional structure at which they are directed and local autonomy is assessed as a multidimensional concept. Drawing on a multilevel analysis of the Swiss case, this paper combines data stemming from a survey conducted at the local tier with secondary data from the regional tier.

Findings – The main empirical findings are threefold. First, when local governments undertake managerial or political reform initiatives, their autonomy with respect to higher levels of government matters. Second, it is not local autonomy but rather the perception of structural problems that is the force driving territorial reforms. Third, it is not the autonomy enjoyed by local governments *vis-à-vis* local factors, but rather the pressures stemming from that context that may lead to reforms.

Originality/value – By adopting a comparative approach to local autonomy, this paper shows that local governments which have sufficient latitude for local policy making are likely to take initiatives to improve service delivery in accordance with local preferences.

Keywords Local autonomy, Local government reform, Switzerland, Multilevel analysis

Paper type Research paper

1. Introduction

This paper focuses on the connections between local autonomy and local government reforms, which have rarely been examined according to some scholars (Bouckaert and Kuhlmann, 2016a; Lidström, 1998; Wolman, 2008; Kersting and Vetter, 2003; Pollitt and Bouckaert, 2011). It examines development paths of local public sector reforms in a comparative perspective, namely, the “need for more contextual country-case specific information to understand reforms, their triggers and effects” and “the elaboration of more comprehensive comparative databases, indicators, indices, and statistics” (Bouckaert and Kuhlmann, 2016a, pp. 352-353).

Faced with a growing complexity of tasks and a decrease in the corresponding resources at their disposal to provide them, with the trend of globalisation and with the increasing level of citizens’ demands, many European local governments have since the 1990s embarked on public sector reforms (Kersting and Vetter, 2003). These are considered as change processes which have different phases such as the discussion, decision, practice and results phases (Pollitt, 2002). The focus in this paper is on the emergence of reforms at the local level and more specifically on the initiatives of local governments to launch change projects, without considering the implementation processes, the practice or the results.

An earlier version of this paper was presented at the IRSPM conference 2015 in Birmingham, England. The author would like to thank Andreas Ladner, Boris Wernli and the three anonymous reviewers for their helpful comments.



Following Bouckaert and Kuhlmann (2016b), local public sector reforms are conceptualised as institutional policies. Hence distinctions should be made between changing activities based on the institutional structure they are directed at and the objectives they pursue: first, administrative reforms such as internal managerial transformations, external reorganisations of local service delivery or territorial restructuring, whose aim is to improve the supply of goods by local governments; and second, rearrangements of local politics, targeted at strengthening local democracy. Furthermore, it is assumed that these reforms are influenced by the degree of autonomy that the local authorities have in carrying out their tasks (Ladner, 2017; Caulfield and Larsen, 2002). This idea of local autonomy as a precious asset for local governments is the subject of the European Charter of Local Self-Government, the preamble of which states that “local authorities [are] endowed with democratically constituted decision-making bodies and possessing a wide degree of autonomy with regard to their responsibilities, the ways and means by which those responsibilities are exercised and the resources required for their fulfilment” (Council of Europe, 1985). Drawing upon the tangible criteria developed in the Charter and the literature, local autonomy is apprehended in this paper as a multidimensional concept in both the vertical and horizontal directions of decentralisation.

Having varied kinds of local government reforms as dependent variables and multiple types of local autonomy as independent variables, the question that this paper aims to answer is: to what extent are reform initiatives of local governments facilitated by the autonomy of those local governments? The perspective adopted, thus, consists in considering the potential consequences of local autonomy. For Wolman and Goldsmith (1992), this involves going beyond the underlying normative rationales of local autonomy and asking whether the politics of autonomous local governments “have an independent impact on the well-being of their citizens” (p. 45). Indeed, by achieving their aims local government reforms may affect citizens’ daily lives. To follow this “freedom to approach” (Pratchett, 2004, p. 365), it is necessary to look more closely at the causes of the different local government reform activities (Wolman, 2008).

In order to answer the research question and assess what type of local autonomy affects what kind of local government reform initiatives, this paper uses a comparative research design, with local governments as units of analysis. The analyses are conducted in Switzerland relying on local (municipal) level data stemming from a comprehensive survey of all Swiss municipal secretaries and regional (cantonal) level data and across policy fields. In general, Switzerland is known for its stability, most certainly the result of a kind of cultural scepticism towards sweeping change and of system-inherent institutional impeding factors (Kriesi, 1999). Since the second half of the 1990s, however, subnational governments have been overwhelmed by the execution and the financing of public tasks and have gradually lost their autonomy. At the lowest level especially, Swiss municipalities have faced a number of challenges, such as the rising complexity and variety of tasks at a time when their capacity for action was falling (Ladner *et al.*, 2000), or increasingly strong demands from citizens for greater effectiveness of public action (Geser, 1997). In response to these challenges, they have considerably amplified their reform activities in a bid to improve their administrative efficiency and strengthen democratic participation, falling in with a broad trend towards change in European local governments (Kersting and Vetter, 2003).

Being a federal country, Switzerland presents a particularly interesting case when it comes to explaining the connections between local autonomy and local government reforms. First, Swiss municipalities enjoy far-reaching autonomy in their internal organisation; they have room to adopt reforms they judge appropriate; they depend on their own financial resources; and they enjoy diverse means to influence political decisions in European comparison (Ladner *et al.*, 2016). Second, their size, importance and politico-administrative settings are characterised by extreme diversity (Horber-Papazian, 2006). Third, citizen

satisfaction with the facilities provided and the functioning of local democracy is, comparatively, extremely high (Denters *et al.*, 2016).

This paper is structured as follows. Drawing upon the literature on neo-institutionalism, hypotheses explaining local government reform initiatives are formulated. Then a methodology is set up which allows the extreme diversity of the Swiss institutional context to be taken into account. Next, the types and dimensions used to measure local government reform initiatives and local autonomy for the Swiss case are presented, followed by the empirical results. The paper ends with a discussion of the main findings and some concluding remarks.

2. Theoretical considerations and hypotheses

Local government reforms can be conceived of as institutional policies. They are indeed an integral part of policies in the sense that they consist of intentionally coherent decisions or activities carried out by public actors to resolve a specific collective problem in a targeted manner (Knoepfel *et al.*, 2006). Yet, as they are aiming at changing the “rules of the game”, they are conceptualised as a specific variant of policies, namely, institutional policies (Bouckaert and Kuhlmann, 2016b). Understood in the sense of changing institutional structures and actions within a politico-administrative system, institutional policies can be called “polity policy” (Wollmann, 2000, p. 199). This paper more particularly analyses reform initiatives that are taken at the local level. For these local government reform initiatives to answer citizens’ demands and problems, local governments are considered to be in an extraordinary position. Indeed, the local level is often used as a laboratory of reform capable of promoting innovative policy choices (Vetter, 2007). Furthermore, local governments’ closeness to citizens gives them the opportunity to guarantee an efficient and effective delivery of public services (Oates, 1972) and to integrate citizens into the democratic decision-making process (Mill, 2001).

Besides justifying local government normatively (Pierre, 1990), this dual function of local government – vehicle of local democracy and bureaucratic efficiency – can also be seen as the two essential parts of the local policy-making process. Indeed, Easton (1953) first made the distinction between inputs into the political system, such as the votes, demands or interests of citizens, and outputs, meaning the actual decisions and actions of governments. Drawing on Easton’s model, Scharpf (1970) conceptualised government legitimacy as rooted in either input-oriented or output-oriented democratic thought. With reference to this bipolar model of politico-administrative system and to the objectives they are mainly intended to pursue, a distinction among changing activities can theoretically be made between local political reforms and reforms of the local administration. The former are generally intended to strengthen the input dimension of local democracy by enhancing citizen involvement, while the latter are chiefly aimed at improving the efficiency of local public service delivery through internal managerial transformations or external reorganisations (Kersting and Vetter, 2003; Bouckaert and Kuhlmann, 2016b). Taken into account, however, is the fact that objectives may be mixed, as is particularly the case in territorial restructuring. Indeed, it has been highlighted in the literature that mergers or functional re-allocation initiatives for example may affect both the participatory and the efficiency-related dimensions but in an opposite way (Denters *et al.*, 2014; De Ceuninck *et al.*, 2010).

Several approaches exist that try to explain the factors that lead to reform processes and give political institutions more or less capacity to effect change (North, 1988; Wagschal, 1999). These can be divided into essentially three groups of theoretically antagonistic approaches (Norgaard, 1996). First, the approaches which consider political systems so hostile to change that a crisis is necessary for reforms to be initiated. In this point of view, the systems react only if, due to their structures, they are no longer able to cope with the tasks they are responsible for, and when transformations are therefore inevitable. Second, the approaches

which mainly see reforms as proactive problem-solving strategies undertaken and managed by organisations or actors. It is, thus, assumed that reforms can only take place when there is room for manoeuvre and when the intentional agents enjoy necessary resources and a degree of social and political capital. Third, approaches which stress contingent factors and potential opportunities for reforms that a given situation may offer. Both external shocks and organisational elements can be included as triggers for reforms, but their occurrence is not seen as structurally derived or as planned processes. It is indeed assumed that actor constellations that make reforms possible or necessary are more likely to be created at a given time in a favourable situation than by foreseeable events.

Even though these approaches are theoretically mutually exclusive, one can assume that the underlying factors leading to a reform process can also complement one another. For example, a particularly reform-friendly starting condition is likely to be present when a degree of environmental pressure is felt, but the social, political and financial resources available still allow initiation of an institutional reform project, and at the same time politico-administrative actors in charge of it are motivated to find new solutions, perhaps due to a generational change (Ladner *et al.*, 2000). These explanatory arguments of institutional changes have been influenced by neo-institutionalism, which also assumes the complementarity of the explanations of actors' motivations with the institutional analysis (Peters, 1995). Neo-institutionalism has found growing acceptance in the analysis and explanation of institutional policies because of its interpretation of the constituents and underlying logics of institutional development (Pollitt, 2016). Indeed, it emphasises the importance of the relative autonomy of political institutions as being "more than simple mirrors of social forces" (March and Olsen, 1984, p. 739) and recognises their structural suggestibility to actor behaviour, but also their openness to change. Actor-centred neo-institutionalism also conceptualises the limitations of institutions for actions but more especially emphasises the room for manoeuvre that the institutional context may leave to the corporate actors (Mayntz and Scharpf, 1995). This analytical framework is very useful for comparative public sector reforms since the freedom of choice of politico-administrative actors can be conceived of as an independent variable (Kuhlmann and Wollmann, 2014). Even if the institutional framework facilitates or restricts the behaviour of actors, it does not entirely determine it. Actor-centred neo-institutionalism indeed assumes an analytical separation of institutional structure and actors. However, because the integration of both institutionalist perspectives and theories of action leads to a high degree of complexity, the actor-centred neo-institutionalist analysis can be satisfactorily reduced to an analysis of institutional settings (Mayntz and Scharpf, 1995). In this macrosocial approach, corporate actors can refer to political institutions (March and Olsen, 1984). Constituted by the institutional framework, which confers mission and powers on them, political institutions take part in an actor constellation in which state and non-state actors interact in a specific situation. Then, "the analytical dimension of these forms of governance depends on the degree of autonomy of the actors – or their capacity to act collectively" (Mayntz and Scharpf, 1995, p. 61).

In line with this context of governance arrangements – when situated at the local level – classical political approaches apprehend local autonomy as a relative concept and define it as a "freedom from" the constraints existing in its environment (Pratchett, 2004, p. 363). On the one hand, "local state autonomy Type I" depends on local economic and social factors (Gurr and King, 1987, p. 57). It thus emphasises that local autonomy – or decentralisation – is organised horizontally within the state (Stoker, 1995; Fleurke and Willemsse, 2004). In this orientation, local autonomy is more concretely determined by the extent of the effective revenues that can be extracted from the local economy and by the capacity of local government to act independently of the pressures from local political, social and economic corporate actors. Standing closest to its citizens, elected local government enables citizens to determine freely

what matches their own needs and demands. Consequently, the sphere of authority for policy-making resulting from the local context can be seen as an institutional prerequisite for local government to initiate proactive reforms in order to respond in a satisfactory and efficient manner to the collective preferences of its citizens. By contrast, demands and pressures from local economy or from civil society may not leave freedom of choice for local government. In this case, the local institutional setting, even characterised by autonomy, may not alter the perception of stress, and it is more the constraints arising from local economic and social conditions which may lead to a local government undertaking problem-solving activities (Pollitt and Bouckaert, 2011):

- H1a.* The higher the Type I autonomy, the greater the number of local government reform initiatives, notwithstanding the institutional structures they are directed at.
- H1b.* The lower the Type I autonomy, the greater the number of local government reform initiatives, notwithstanding the institutional structures they are directed at.

On the other hand, as is well illustrated in the paper by Clark (1984) – even though Clark sees the assignment of local powers of initiative from the bottom as entirely plausible – the focus on local autonomy in the classic political science perspective is mainly top-down and refers to “local state autonomy Type II” (Gurr and King, 1987, p. 62). As an expression of the relations between levels of government, Type II autonomy is about the autonomy that local governments may enjoy vertically as part of state structure. It not only consists of more formal rules to define local governments’ possibilities of becoming active and aspects of control from higher levels, but also their capacity to provide services and their general importance for their citizens. In this conventional sense, it can be presumed that local authorities responsible for a broad range of tasks are rationally more inclined to reform because the reach of issues they can decide upon independently is greater (Bouckaert and Kuhlmann, 2016b). Additionally, there may exist a positive relationship between financial, social, economic and political abilities and reform initiatives, especially because innovations can be more easily handled and failures better managed (Ladner *et al.*, 2000). Dealing with this conventional sense of local autonomy, Kersting and Vetter’s (2003) hypothesis is then accepted: “local government reforms depend on the degree of local autonomy with local autonomy being related to stronger reforms with regard to efficient local service delivery as well as higher citizens’ integration in local policy-making” (p. 22):

- H2a.* The higher the Type II autonomy, the greater the number of local government reform initiatives directed at the internal administration or the political system.

For similar reasons, it can also be assumed that a space for local policy-making *vis-à-vis* higher levels of governments would be necessary for local governments to launch territorial reforms by themselves. However, it should be taken into consideration that pressures for territorial reforms may be come from above to enhance local autonomy among other objectives. Indeed, higher level of governments may pursue a top-down strategy to increase the local government’s room for manoeuvring from the viewpoint that more tasks would be delegated to the local government (Steiner *et al.*, 2016; Swianiewicz, 2010):

- H2b.* The higher the Type II autonomy, the greater the number of local government reform initiatives directed at territorial boundaries.
- H2c.* The lower the Type II autonomy, the greater the number of local government reform initiatives directed at territorial boundaries.

The trade-offs between Types I and II autonomy are interesting: the introduction of private sector criteria into local government to raise revenues from the local economy is intended to increase local autonomy but may lead to the increase of the control exercised by higher

levels of government and to the decrease of local government autonomy (King and Pierre, 1990). This shows the complexity of such institutional processes and its implication for the task of identifying the driving forces behind reform initiatives. Types I and II autonomy will thus be controlled by other factors derived from variants of neo-institutionalism, seen as different types giving insights at various stages and levels (Hall and Taylor, 1996). As historical neo-institutionalism suggests (Pierson, 2004), critical juncture periods, such as the financial and economic crisis in 2008, may have an influence on reform initiatives of local governments, although this influence may be different depending on the type of reform. Rational choice neo-institutionalism has more points of tangency with historical institutionalism than is typically assumed, in that the path-dependent institutional setting may be weakened by the behaviour of rational actors such as political parties which is directed at maximisation of their own benefits, utilities and interests (Thelen, 1999). In addition, performance limits may lead local authorities to undertake reform in order to find better ways of doing things. According to sociological neo-institutionalism, context matters for institutional change (Gorges, 2001). On the one hand, a municipality's population size may play an important role in the success or failure of local government reforms (Dahl and Tufte, 1973). On the other hand, the environment of a local government may also have an influence on the emergence of institutional developments, because the diffusion of a reform's discourse depends on contextual factors (March and Olsen, 1984).

3. Methodology

The subjects of this comparative analysis of institutional settings – as outlined above: political institutions apprehended as corporative actors – are local governments in Switzerland, which are Swiss municipalities. Constituted on a territory basis at the lowest level of the Swiss federal state, Swiss municipalities carry out, with broad autonomy, public tasks of local importance (Häfelin *et al.*, 2010). The Federal Constitution of 1999 stipulates that the autonomy of the municipalities is guaranteed in accordance with cantonal law (art. 50.1). Each of the 26 Swiss cantons has, therefore, its own laws, which lead to 26 different legal frameworks and quite substantial differences in terms of institutional, financial and administrative settings. Moreover, the Swiss municipal structure is highly fragmented and heterogeneous: as of 1 January 2017, the population of the 2,255 Swiss municipalities varies considerably, the average of all municipalities' population size being 3,733 and the median 1,475 inhabitants (Federal Statistical Office (FSO), 2017). Because of the differences between municipalities from different cantons as well as between municipalities within the same canton, comparative analysis permits variation on the independent and the dependent variables. Yet, further advantages of such a subnational comparative method (compared to cross-national studies) lie in the similarities between the cases of observation. Present in all cantons, Swiss municipalities are homogenous with regard to many variables concerning their general definition, structure, public functions, respect of federal laws, etc. For its characteristics, the Swiss subnational setting represents an ideal quasi-experimental context in which to analyse the explanatory power of local autonomy on the variation of local government reforms without having to control for many other potential causal factors (Snyder, 2001).

The empirical part of this paper combines secondary data from the cantonal level and across policy fields with data stemming from the most recent comprehensive survey on municipalities' reforms. This was conducted at the municipal tier in the year 2009/2010 with a response rate of 58 per cent ($n=2,596$). This survey was addressed to municipal secretaries, who are the highest-ranked bureaucrats and heads of administrative departments. Present in all Swiss municipalities, municipal secretaries serve at the interface between administration and politics and, therefore, dispose of wide general knowledge about the functioning of municipalities (Kleindienst, 1999). Even though they

proved to be reliable informants, there is no guarantee that they understood the questions equally or that they did not overstate their municipality's initiatives in terms of reforms (Ladner, 2016).

The survey data are analysed using descriptive statistics as well as multilevel modelling. Given that the municipal tier (level 1) is hierarchically nested within the cantonal one (level 2), multilevel models are the most useful techniques to get around the problem of "micro-macro dualism" and to account for variance in a dependent variable that is measured at the municipal level by combining municipal level and cantonal level predictors in a single comprehensive model (Steenbergen and Jones, 2002). Indeed, the simultaneous effect of both the intergovernmental relations and the local governmental, economic and social context on local choices is a common assumption of the comparative policy literature and one of the major findings of local and urban governance studies (Sellers, 2002). In order to test the hypotheses on the Swiss case, linear mixed-effects models are performed. This allows to take into consideration that data from the same Swiss canton are generally closer to each other – due to the legal, socio-economic and cultural framework (within-cantons homogeneity) – than data from different cantons, by subdividing the residuals into two parts. The first represents the varying error term for each observation, like in common linear regression, whereas the second is an additional error term that remains constant for all observations of the same canton so that the intercepts for each canton may vary (Verbeke and Molenberghs, 2000; Heck *et al.*, 2010).

4. Swiss municipalities' reform initiatives and autonomy

In the Swiss context, local government reforms can be theoretically classified depending on the institutional structure they are directed at (Ladner and Steiner, 2005): local managerial and territorial reforms are apprehended as local administrative reforms, whereas changes towards more direct participation and changes in local representative democracy are classified as local political reforms; they can be further distinguished according to their kind (see below list).

Classification of reform initiatives taken by Swiss municipalities:

- (1) Reforms of the local administration
 - Local managerial reforms
 - Consideration of New Public Management (NPM) reforms
 - Consideration of (horizontal) governance reforms
 - Local territorial reforms
 - Intensification of intermunicipal cooperation (IMC)
 - Concrete plans for a merger
- (2) Local political reforms
 - Changes towards more direct participation
 - Abolition of the municipal parliament or introduction of local referenda
 - Changes in local representative democracy
 - Increase of local councillors' competences or change in the electoral system of the executives from majoritarian to proportional

Local managerial reform in the Swiss context brings the consideration of NPM and governance reforms together. On the one hand, the package of reforms guided by the NPM idea of transforming the internal organisational structure, the processes and steering

instruments, and the civil service (Kuhlmann and Wollmann, 2013) represents the most widespread changes in Switzerland (Kersting and Vetter, 2003). Empirical evidence shows that many Swiss municipal administrations have introduced management instruments recommended by the NPM discourse but without necessarily using the NPM appellation (Ladner, 2016). To circumvent this phenomenon, the introduction of both individual NPM measures and NPM-labelled projects between 2000 and 2010 have been taken into account and results show that 94 per cent of municipalities are concerned ($n = 1,251$). On the other hand, local governance reforms involve changes in the (horizontal) relationship between sectors, in particular the public and private ones, and the integration of non-governmental actors in the local provision of public goods, which is well described by the idea of a shift from local government to local governance (Rhodes, 1996; Denters and Rose, 2005). The survey includes outsourcing, public-private partnerships and competition between external service providers. In Switzerland, this has been well developed for a long time. In the ten last years, 60 per cent of municipalities have taken initiatives to launch governance reforms ($n = 1,336$).

Local territorial reform initiatives by Swiss municipalities are operationalised through the intensification of IMC and concrete plans for a merger. The former should be understood in the Swiss context as “the fulfilment of a public municipal task by an individual municipality, by two or more municipalities jointly or by a third legal entity, whereby the task fulfilment simultaneously serves at least two municipalities and the participating municipalities participate directly (‘performing’) or indirectly (‘organising’)” (Arn and Friederich 1994, p. 5, as quoted by Steiner, 2003, p. 553). Even if IMC has always been very developed in Switzerland, its intensification represents the most frequent change (Steiner, 2003). Survey results show the increasing significance of this territorial trans-scaling, since three out of four municipalities intensified cooperation between 2005 and 2010 ($n = 1,412$). While most cantons have chosen an incremental bottom-up strategy for mergers, meaning that most amalgamations are voluntary, some cantons apply a top-down strategy whereby they can legally enforce territorial reforms (Kaiser, 2014). Switzerland has rather lagged behind the rest of Europe in making amalgamation reforms an important strategy (Steiner and Kaiser, 2017). While the number of municipalities decreased by 15 per cent from 3,021 in 1990 to 2,596 in 2010, 347 out of 2,571 municipalities were involved in a concrete project of territorial upscaling between 2005 and 2010, according to the survey.

Local political reforms refer for the Swiss case to new means of direct democracy that aim at enhancing citizen integration, as well as changes in local democracy that may enhance responsiveness. Changes towards more direct participation are scarce in Switzerland in comparison with the rest of Europe; this is undoubtedly because the country has long stood out for its level of direct democracy (Denters *et al.*, 2014). Citizens have two main ways to bind political decisions whose existence and conditions vary from one canton to another (Ladner and Fiechter, 2012): direct democratic-participation procedures and direct democratic assemblies. The 2010 survey reveals that only 81 municipalities ($n = 1,005$) had either abolished the municipal parliament or introduced since 2005 direct democracy instruments (local referenda or other means of expression). Changes in local representative democracy, targeting traditional representative democratic settings and political systems, may be considered as minor reforms in Switzerland (Ladner and Steiner, 2005). Every third municipality has tried either to make decisions easier by shifting competences from the citizens to local councillors or by replacing majority voting through proportional voting as far as the electoral system for local executives is concerned, considering that a proportional system may lead to higher local democracy (Ladner, 1996).

The relationships between the six kinds of reform initiatives taken by Swiss municipalities and the institutional structure they are directed at have been guided by the literature.

A principal component factor analysis is done to test these links empirically. This statistical procedure is a data reduction method that combines a large set of measured variables into a fewer number of unobserved latent variables, called factors. All factors identified by the procedure are uncorrelated amongst each other. The influence of each underlying factor on each measured variable is expressed by a specific factor loading. This coefficient – which can range from –1.0 to 1.0 – indicates the direction and strength of their association and is therefore the key to understanding the meaning of a particular factor. In the case of Switzerland, the factor analysis confirms that the six kinds of reforms can be reduced in three patterns which respectively correspond to different institutional targets (see Table I). The first pattern is directed at internal management since the variables having the highest factor loading on it are governance (0.706) and NPM (0.689) reforms. Second, changes towards more direct participation (0.877) and in local representatives (0.472) are likely to occur together. They are targeting political structure and aiming to strengthen local democracy. The third pattern finally combines IMC (0.723) and amalgamation (0.663) reforms and concerns territorial boundary. The three factors explain 59 per cent of overall variance. Being both theoretically and empirically supported, the three institution-related factors will be conserved for the multilevel analysis (for the descriptive statistics of all the variables, see Table A).

Local autonomy is conceived for the Swiss case as an institutional potential for Swiss municipalities – notwithstanding the constraints of the local economic and social context and limits imposed by superior levels of governments – to have the freedom to take the “initiative and responsibility” to reform (Wolman and Goldsmith, 1990, p. 25). In this perspective, Swiss municipalities’ autonomy is apprehended as a multidimensional concept in both the horizontal (Type I) and vertical (Type II) directions of decentralisation, with the dimensions of Type I autonomy being nested within the contextual level (see Table II).

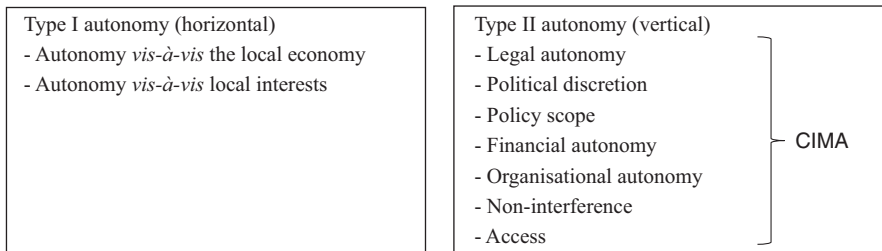
With regard to the two dimensions of Type I autonomy, the first, autonomy *vis-à-vis* the local economy, refers to a municipality’s position in the financial equalisation system (for the empirical results, operationalisation and sources of this dimension of Swiss municipalities’ autonomy and the following ones, see Table AII). This system of

Table I.
Factor analysis of the six kinds of reforms initiated by Swiss municipalities

	Component		
	1	2	3
NPM reform	0.689	-0.061	-0.147
Governance reform	0.706	0.123	0.129
Direct participation reform	-0.023	0.877	-0.081
Representative democracy reform	0.469	0.472	0.137
IMC reform	0.299	-0.173	0.723
Amalgamation reform	-0.377	0.166	0.663

Notes: Extraction method: principal component analysis. Rotation method: Varimax with Kaiser normalisation

Table II.
Types and dimensions of Swiss municipalities’ autonomy, considered as “freedom to” take the initiative to reform



intermunicipal economic solidarity aims to contribute to the levelling of the differences between the resources of municipalities by reducing the consequences of exogenous factors on their fiscal capacity (Dafflon, 2007). But the horizontal compensation is not complete. Then, if a municipality is a net contributor to intermunicipal money transfers, sufficient funds are generated from its economic context and its autonomy is high. The second dimension, autonomy *vis-à-vis* local interests, measures to what extent a municipality is free from pressures from other local actors such as economic interest groups, social movements or political organisations (Gurr and King, 1987). Results from survey show that the majority of municipalities have said to be dependent on the local economy and to be rather autonomous from the pressures of local interests.

Type II autonomy has been defined in the framework of a European comparative research as the right and ability of local governments in a defined legal framework to make decisions about the services they deliver and the financial resources they need without interference from higher levels of government; seven resulting dimensions of local autonomy have in addition been theoretically and empirically identified (Keuffer, 2016). The multi-layering of the Swiss context being comparable with the European context, the same seven constitutive dimensions of local autonomy are measured and examined for the 26 Swiss cantons.

As the first dimension of Type II autonomy, legal autonomy implies the legal status, the legal protection and the formal distribution of power. In general, both the introduction of art. 50 of the Federal Constitution and the ratification of the European Charter of Local Self-Government have reinforced the respect of formal Swiss municipalities' autonomy (Meyer, 2011). But legal autonomy varies slightly from one canton to another (Giacometti, 1952). For example, some cantonal legislations mention their municipalities by name in their constitution or the principle of autonomy more or less explicitly (Buser, 2011).

Political discretion refers to the effective decision-making competences relative to service delivery. Despite the fact that municipalities generally enjoy residual general competences according to the principle of subsidiarity, some cantonal legislations define positively the competences of municipalities by distinguishing mandated and own tasks (Grodecki, 2007). Because this dimension concerns the real influence of municipalities in specific functions, the main tasks they are responsible for have been selected in order to capture differences across cantons (Linder, 1999; Ladner *et al.*, 2000).

Policy scope corresponds with the scope of services delivered locally and can be measured through the proportion of direct expenditures accounted for by local governments (Baker *et al.*, 2011). The decentralisation of effective expenditures has been calculated for the same functions as for political discretion, taking into account transfer payments between the cantonal and the municipal levels (Organisation for Economic Co-operation and Development and Korean Institute of Public Finance, 2016).

Financial autonomy concerns the financial resources available locally and the possibility of deciding on their sources. In order to measure comparatively to what extent municipalities of a canton have sufficient resources to perform their tasks (Meylan *et al.*, 1972), two variables are considered to be important: first, the degree of revenue decentralisation (Rühli, 2013), namely, the average (Pearson's $r = 0.775$, $p < 0.001$) of the proportion of municipal fiscal revenue in relation to cantonal fiscal revenue and the proportion of municipal financial revenue in relation to cantonal financial revenue; second, financial self-reliance, i.e. the proportion of municipal fiscal revenue in relation to municipal financial revenue (Blöchlinger and King, 2006).

Organisational autonomy implies the free organisation of local political arenas and administrative capacities. The former variable is measured through the possibilities for the municipalities to decide on their legislative political system and the size of the executive body. The latter variable is measured through an index of personal decentralisation (Treisman, 2002), i.e. the mean of the municipal share of subnational public staff and the municipal share of subnational public salaries, since they correlate (Pearson's $r = 0.573$, $p < 0.001$).

Non-interference means the extent of liberty allowed by the canton. On the one hand, it includes the cantonal financial transfer system, namely, the proportion of unconditional financial transfers to total financial transfers received by the municipalities, because it entails control (Oates, 1999). On the other hand, it assesses whether administrative supervision reviews the legality or the expediency of municipal decisions (Rühli, 2012).

Access corresponds with the degree of influence over political decisions at the cantonal level (Ladner, 2009). Although there is no representative chamber of municipalities at the cantonal level, the defence of local interests can be exerted by municipal authorities through other direct and indirect channels (Page, 1991), such as direct democracy instruments, cantonal associations of municipalities and the “cumul des mandats”, i.e. the presence of municipal authorities in cantonal parliaments (Mueller, 2011).

In order not to overload the statistical models, an overall cantonal index of municipal autonomy (CIMA) is used here instead of its constitutive components. It represents the mean of the seven dimensions described above. Cantons that are below the national mean are NW, VS, AI, SH, VD, ZG, AG, NE, JU, BS, GE, FR and UR.

5. The influence of the autonomy of Swiss municipalities on their reform initiatives

To determine what kind of reform initiatives by Swiss municipalities is affected by what type of autonomy in those municipalities, a linear mixed-effects model has been performed for each institutional structures-related factor – Swiss municipalities’ managerial, political and territorial reforms (see Table III). The estimates of the parameters can be compared for each kind of reform and these empirical results can be connected to the hypotheses formulated above.

First, the multilevel analysis shows that at the municipal level managerial reforms are likely to be influenced by the demands of local interests, whereas it is rather autonomy *vis-à-vis* the local economy which has this potential. Even if this latter factor has a very low coefficient,

	Swiss municipalities’ managerial reforms	Swiss municipalities’ political reforms	Swiss municipalities’ territorial reforms
Intercept	-2.466***	-1.764*	1.266
<i>Swiss municipalities’ autonomy variables</i>			
Autonomy <i>vis-à-vis</i> the local economy	0.127*	-0.156*	0.058
Autonomy <i>vis-à-vis</i> local interests	-1.138***	-0.351	-0.764**
CIMA	1.249**	2.596***	0.282
<i>Control variables at municipal level</i>			
Language	0.150	0.018	-0.247
Population size 2009 (ln)	1.787***	1.000*	-1.100**
Performance limit index	0.179	0.728*	0.706*
Economic crisis	-0.236*	-0.338**	0.335**
Left-wing proportion within the local executive	0.196	-0.018	0.395
<i>Control variables at cantonal level</i>			
Language area	0.132	-0.205	0.179
Population size (mean) 2009 (ln)	1.404	-0.474	-0.971
Left-wing proportion within the cantonal parliament	0.240	0.373	0.070
-2 Restricted Log Likelihood	1,689.561	1,927.985	1,882.605

Notes: Only models 3 are presented here. *, **, ***Significant at 0.1, 0.05, and 0.01 levels, respectively

Table III.
Linear mixed-effects
models of reform
initiatives taken by
Swiss municipalities
– estimates of the
parameters

the ambivalent explanatory expectations regarding Type I autonomy (*H1*) is empirically observable where Swiss municipalities' managerial reforms are concerned. Beside local governance arrangements, it is noteworthy that the more inhabitants a municipality has (natural logarithm), the more administrative measures stemming from NPM or governance discourses may be considered. Since the perceived impact of financial crisis is moreover negatively related to internal managerial reforms, it confirms previous findings emphasising that big municipalities had certain financial abilities and resources to launch proactive managerial reforms to incrementally mutate their administrative organisations to bring them into line with the aspirations of their citizens and not merely as a response to the economic situation (Ladner, 2011; Steiner, 2000). By the same logic as autonomy *vis-à-vis* local economy, the need of an own sphere of autonomy for initiating managerial reforms is also true towards cantonal governments. The multilevel analysis indeed confirms that the greater the extent to which Swiss municipalities enjoy Type II autonomy – which is measured at the cantonal level (CIMA) – the greater the number of internal administration-oriented reform initiatives they launch. This result corresponds to similar empirical explanations of the spread of administrative reforms in Swiss municipalities (Ladner, 2016), as well as the fact that party affiliation variables and perceived performance limits (index constructed by taking the average performance assessment for 31 typical local tasks) are not significant. The only surprising result compared with existing ones is the non-significance of the language area, considering that the NPM discourse has been revealed to be more widespread in German-speaking cantons. However, the development of governance reforms over a long period and over the whole country has an influence on this result.

Second, Swiss municipalities' political reforms are significantly negatively related to autonomy *vis-à-vis* the local economy, which goes in direction of the *H1b*. This might mean that when a municipality is under economic pressure, it may transform political structures so that the demands of its inhabitants may be better taken into account. In the same vein, limits on performance to provide services have a positive impact on initiatives of changes aimed at more direct participation and representative democracy undertaken by Swiss municipalities. The perception of economic crisis is slightly negatively related thereto, whereas these kinds of reforms targeted at local democracy processes and instruments are more likely to occur in bigger municipalities. Municipal referenda or other participative procedures need more personnel and financial resources to be developed and organised, which are more available to bigger municipalities, which can benefit from administrative synergies, greater purchasing power and a greater range of possibilities when acquiring equipment (Boyne, 1992). The other structural, cultural and behavioural control variables are not significant, as was also the case in previous empirical studies (Ladner and Steiner, 2005). The strongest explanatory factor of Swiss municipalities' political reforms is Type II autonomy. A one-unit change of the CIMA positively affects 2.6-unit of political system-oriented reforms, all other predictors being held constant. Accordingly, the existence of an effective "policy space for local democracy" (Ladner *et al.*, 2016, p. 325) is an institutional prerequisite for a Swiss municipality to design its own political system and democratic procedures in the way it finds the most appropriate. *H2a* is therefore firmly confirmed.

Third, the results indicate that regarding territorial reform initiatives by Swiss municipalities, it is rather the need for change claimed by local economic, social and political corporate actors than the autonomy of Swiss municipalities that plays an important role in shaping collaboration with other municipalities and in elaborating concrete plans for amalgamation at the municipal level. Consequently, the lower the Type I autonomy, the greater the number of the municipalities' territorial reform initiatives – i.e. *H1b* when territorial boundary is targeted. This result can be put in parallel with the positive influence of the perception of the economic crisis and performance limits. The multilevel analysis points out that territorial reform activities have good chances to be seen as solutions for

improving performance in the provision of local functions. Furthermore, findings show that the smaller a Swiss municipality is in population, the greater the number of boundary-related reform initiatives. Size has the greatest effect among all the parameters, which is in line with empirical results generally observed in this field of research (Baldersheim and Rose, 2010; Steiner, 2003). Big autonomous municipalities will abstain from amalgamating and from collaborating with other municipalities if there is no obvious need to do so, whereas small non-autonomous municipalities will be likely to adopt amalgamation strategies for the purpose of increasing municipal autonomy in the long run “because of the increase in financial power, the transfer of additional tasks to the municipality, and the decrease in the necessity for intermunicipal cooperation” (Steiner *et al.*, 2016, p. 36). For this interest of having autonomous municipalities which can efficiently fulfil their tasks – together with savings in fiscal equalisation and in coordination – a Swiss canton would set up an incentive system; however, since territorial reforms in the Swiss context are mostly intentionally initiated by Swiss municipalities, municipalities require autonomy from the cantons to initiate them (Kaiser, 2014). The multilevel analysis shows this ambivalence, since Type II autonomy is not significantly linked with Swiss municipalities’ territorial reforms. It is, therefore, impossible to confirm either the *H2b* or *H2c*. Results regarding the other variables included in the statistical model are also generally similar to those of previous empirical studies addressing the Swiss case; a noteworthy difference, however, is that language area can no longer be considered as a trigger, which may prove that territorial reforms are by now a national topic of discussion (Steiner, 2003).

6. Discussion and conclusion

This paper investigates the extent to which initiatives of local governments to launch modernisation processes are facilitated by those governments’ autonomy. A multilevel analysis taking into account the various types and dimensions of local autonomy has been performed to the Swiss case. Regarding the reforms, conceptualised as institutional policies, three different kinds depending on the institutional structures they are targeting at have been distinguished, mainly inspired by the classification of Kersting and Vetter (2003), and supported empirically. The main findings revealed by the Swiss case are threefold.

First, whether Swiss municipalities undertake the initiative to reform either their managerial or political systems is facilitated by the autonomy granted from the canton they are located in. Type II autonomy, thus, matters and can be considered as an institutional prerequisite for local government reform initiatives as far as the internal administrative and political structures are concerned. The results indicate that it has more impact than socio-cultural, behavioural or structural factors, giving credit to considering the institutional setting as a central trigger of institutional transformations.

Second, regarding territorial reforms, autonomy from superior levels of governments is not a significant driving force. The results do not allow to say whether it is the cantonal incentives or the municipal room for manoeuvre which has the most influence. Rather, it seems that several factors need to be present for such initiatives to be taken, namely, a small number of inhabitants, the perception of performance limits and of economic crisis, and pressures from local interests, which corresponds with previous empirical findings.

Third, it is not the autonomy enjoyed by Swiss municipalities in their own context *vis-à-vis* the local economy and economic, social and political local interests, but rather the constraints stemming from it that may lead to modernisation processes – notwithstanding the institutional structures they are directed at. Indeed, the results indicate that initiatives to reform the political system and democratic procedures are more likely to occur when the

local economic conditions are unfavourable and performance limits are reached and that territorial reforms initiatives are more frequently undertaken in small municipalities in case of the perception of pressures from local civil society, limits of performance and financial crisis. The only exceptions are local managerial reforms: if the stress stemming from local actors also strongly leads to managerial reforms, results show, however, that the initiative to launch them would slightly depend on autonomy *vis-à-vis* local economy and on available financial and human resources, which is more the case in large municipalities. In other words, where local conditions are concerned, explanatory factors identified within the variants of the neo-institutionalist schools complement each other and interact differently depending on the kind of reform that is specifically concerned, with Type I autonomy being a less important starting condition.

This variation between types I and II autonomy points to the trade-offs underlined by some scholars (King and Pierre, 1990; Bouckaert and Kuhlmann, 2016b). Demands and pressures from local actors (low Type I autonomy) for improvements in service delivery will be much higher in municipalities enjoying a broad space for local policy-making and being responsible for a wide range of functions (high Type II autonomy). This rather speaks in favour of decentralisation, because it may offer municipalities the necessary flexibility to take initiatives for their own development in accordance with local preferences or circumstances. It may however also lead to the risk of heterogeneity of bottom-up reforms, due to the inevitable inequality in terms of administrative and financial resources, local political competences or vertical coordination (Kuhlmann and Wayenberg, 2016), which in turn may lead to an even greater diversification of public service provision.

It emerges in any case from the results that reforms are very different from one kind to another and that there are no standards governing their launch; rather, they are initiated when several factors interact with each other. In this respect, a shortcoming lies in the fact that focusing on local governments' initiatives says nothing about the roles, strategies and interests of the actors that concretely initiated the transformation, about the entire implementation process of the reform, whether the reforms have achieved their goal of improving democratic legitimacy, or about concrete interactions between levels of governments. Despite these limits, this paper brings additional elements to the perspective of the study of local government reforms across Europe by Kersting and Vetter (2003). By adopting a bottom-up approach to the multidimensional concept of local autonomy, in relying for local government reform initiatives on quantitative data, and in testing their connections within a country characterised by multilevel governance arrangements like Switzerland, it supports a comparative perspective for the study of local public service provision. It may in addition encourage a more qualitative understanding of local actors' underlying motivations or the assessment of implications of local autonomy for local democracy and efficiency.

References

- Arn, D. and Friederich, U. (1994), *Gemeindeverbindungen in Der Agglomeration*, Nationales Forschungsprogramm Stadt und Verkehr, Zürich.
- 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.
- Baker, K., Van de Walle, S. and Skelcher, C. (2011), "Citizen support for increasing the responsibilities of local government in European countries: a comparative analysis", *Lex Localis-Journal of Local Self-Government*, Vol. 9 No. 1, pp. 1-21.

- Baldersheim, H. and Rose, L.E. (Eds) (2010), *Territorial Choice. The Politics of Boundaries and Borders*, Palgrave Macmillan, Houndsmills.
- Base de données des cantons et des villes suisses (2012), "Indicateur BADAC: Degré de Décentralisation", available at: www.badac.ch (accessed 31 December 2016).
- Blöchliger, H. and King, D. (2006), "Fiscal autonomy of sub-central governments", OECD Working papers on Fiscal Federalism, No 2, OECD Publishing.
- Bouckaert, G. and Kuhlmann, S. (2016a), "Conclusion: tensions, challenges, and future 'flags' of local public sector reforms and comparative research", in Kuhlmann, S. and Bouckaert, G. (Eds), *Local Public Sector Reform in Times of Crisis. National Trajectories and International Comparisons*, Palgrave Macmillan, London, pp. 347-353.
- Bouckaert, G. and Kuhlmann, S. (2016b), "Introduction: comparing local public sector reforms: institutional policies in context", in Kuhlmann, S. and Bouckaert, G. (Eds), *Local Public Sector Reform in Times of Crisis. National Trajectories and International Comparisons*, Palgrave Macmillan, London, pp. 1-20.
- Boyne, G.A. (1992), "Local government structure and performance: lessons from America?", *Public Administration*, Vol. 70 No. 3, pp. 333-357.
- Buser, D. (2011), *Kantonales Staatsrecht. Eine Einführung für Studium und Praxis*, Helbing Lichtenhahn Verlag, Basel.
- Caulfield, J. and Larsen, H.O. (Eds) (2002), *Local Government at the Millenium*, Leske + Budrich, Opladen.
- Clark, G.L. (1984), "A theory of local autonomy", *Annals of the Association of American Geographers*, Vol. 74 No. 2, pp. 195-208.
- Council of Europe (1985), "European charter of local self-government", available at: <http://conventions.coe.int/Treaty/en/Treaties/Html/122.htm> (accessed 31 December 2016).
- Dafflon, B. (2007), "Fiscal capacity equalization in horizontal fiscal equalization programs", in Boadway, R. and Shah, A. (Eds), *Intergovernmental Fiscal Transfers: Principles and Practice*, World Bank Publications, Washington, DC, pp. 361-396.
- Dahl, R.A. and Tufte, E.R. (1973), *Size and Democracy*, Stanford University Press, Stanford, CA.
- De Ceuninck, K., Reynart, H., Steyvers, K. and Valcke, T. (2010), "Municipal amalgamations in the low countries: same problems, different solutions", *Local Government Studies*, Vol. 36 No. 6, pp. 803-822.
- Denters, B. and Rose, L.E. (Eds) (2005), *Comparing Local Governance: Trends and Developments*, Palgrave Macmillan, Basingstoke.
- Denters, B., Goldsmith, M., Ladner, A., Mouritzen, P.E. and Rose, L.E. (2014), *Size and Local Democracy*, Edward Elgar, Cheltenham.
- Denters, B., Ladner, A., Mouritzen, P.E. and Rose, L.E. (2016), "Reforming local governments in times of crisis: values and expectations of good local governance in comparative perspective", in Kuhlmann, S. and Bouckaert, G. (Eds), *Local Public Sector Reform in Times of Crisis. National Trajectories and International Comparisons*, Palgrave Macmillan, London, pp. 333-345.
- Easton, D. (1953), *The Political System: An Inquiry Into the State of Political Science*, Alfred A. Knopf, New York, NY.
- Federal Finance Administration (FFA) (2016), "Financing statement by nature and function", available at: www.efv.admin.ch/efv/en/home/themen/finanzstatistik/berichterstattung.html (accessed 31 December 2016).
- Federal Statistical Office (FSO) (2017), "Swiss official commune register", available at: www.bfs.admin.ch/bfs/en/home/basics/swiss-official-commune-register.html (accessed 6 December 2017).
- 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, 140pp.

- Fleurke, F. and 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", available at: www.socio.ch/gem/t_hgeser5.htm (accessed 31 December 2016).
- Giacometti, Z. (1952), "Die rechtliche stellung der gemeinden in der schweiz", in Briedel, M. (Ed.), *Die direkte Gemeindedemokratie in der Schweiz*, Polygraphischer Verlag, Zürich, pp. 11-48.
- Gorges, M.J. (2001), "Blind alley. new institutionalist explanations for institutional change: a note of caution", *Politics*, Vol. 21 No. 2, pp. 37-145.
- Grodecki, S. (2007), "Les compétences communales – comparaison intercantonale", in Tanquerel, T. and Bellanger, F. (Eds), *L'avenir Juridique Des Communes. Pratique De Droit Administratif*, Schulthess Médias Juridiques SA, Genève, Zurich, and Bâle, pp. 25-77.
- Gurr, T.R. and King, D.S. (1987), *The State and the City*, Macmillan, London.
- Häfelin, U., Müller, G. and Uhlmann, F. (2010), *Allgemeines Verwaltungsrecht*, Schulthess, Zürich.
- Hall, P.A. and Taylor, R.C.R. (1996), "Political science and the three new institutionalism", *Political Studies*, Vol. 44 No. 5, pp. 936-957.
- Heck, R.H., Scott, L.T. and Lynn, N.T. (2010), *Multilevel and Longitudinal Modeling with IBM SPSS*, Routledge, New York, NY.
- Horber-Papazian, K. (2006), "Les communes", in Klöti, U., Knoepfel, P., Kriesi, H., Linder, W., Papadopoulos, Y. and Sciarini, P. (Eds), *Manuel De La Politique Suisse*, NZZ Verlag, Zürich, pp. 233-258.
- Kaiser, C. (2014), "Functioning and impact of incentives for amalgamations in a federal state: the Swiss case", *International Journal of Public Administration*, Vol. 37 No. 10, pp. 625-637.
- Kersting, N. and 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.
- King, D.S. and Pierre, J. (Eds) (1990), *Challenges to Local Government*, Sage, London.
- Kleindienst, A. (1999), *Controlling-Konzept im Integrierten Gemeindemanagement-Modell für Gemeinden ohne Parlament*, Haupt, Bern, Stuttgart, and Wien.
- Knoepfel, P., Larrue, C. and Varone, F. (2006), *Analyse et pilotage des politiques publiques*, Rüegger, Zürich and Chur.
- Kriesi, H. (1999), "State formation and nation building in the Swiss case", in Kriesi, H. (Ed.), *Nation and National Identity: The European Experience in Perspective*, Verlag Rüegger, Chur, pp. 13-28.
- Kuhlmann, S. and Wayenberg, E. (2016), "Institutional impact assessment in multi-level systems: conceptualizing decentralization effects from a comparative perspective", *International Review of Administrative Sciences*, Vol. 82 No. 2, pp. 1-22.
- Kuhlmann, S. and Wollmann, H. (2013), *Verwaltung Und Verwaltungsreformen in Europa. Einführung in Die Vergleichende Verwaltungswissenschaft*, Springer, Wiesbaden.
- Kuhlmann, S. and Wollmann, H. (2014), *Introduction to Comparative Public Administration. Administrative Systems and Reforms in Europe*, Edward Elgar, Cheltenham.
- Ladner, A. (1996), "Majorz oder proporz: die auswirkungen des wahlverfahrens auf die politische partizipation in den berner gemeinden", *Swiss Political Science Review*, Vol. 2 No. 4, pp. 1-25.
- Ladner, A. (2009), "Swiss Confederation", in Steyler, N. (Ed.), *Local Government and Metropolitan Regions in Federal Systems: A Global Dialogue on Federalism*, Vol. 6, McGill- Queen's University Press, Montreal, Kingston, London and Ithaca, pp. 329-362.

- Ladner, A. (2011), "Die wichtigsten institutionellen reformen zwischen 1970 und 2010 in bund, kantonen und gemeinden: welche rolle spielt die konjunkturelle lage?", in Soguel, N.C. (Ed.), *Des Politiques Au Chevet De La Conjoncture*, PPUR, Lausanne, pp. 149-174.
- Ladner, A. (2016), "Administrative reforms in Swiss municipalities over the last twenty years – the end of new public management?", *Lex Localis*, Vol. 14 No. 2, pp. 185-207.
- Ladner, A. (2017), "Autonomy and austerity: re-investing in local government", in Schwab, C., Bouckaert, G. and Kuhlmann, S. (Eds), *The Future of Local Government in Europe. Lessons from Research and Practice in 31 Countries*, Vol. 47, Nomos, Baden-Baden, pp. 23-52.
- Ladner, A. and Fiechter, J. (2012), "The influence of direct democracy on political interest, electoral turnout and other forms of citizens' participation in Swiss municipalities", *Local Government Studies*, Vol. 38 No. 4, pp. 437-459.
- Ladner, A. and Steiner, R. (2005), "Reforming the Swiss municipalities: efficiency or democracy?", in Kriesi, H., Farago, P., Kohli, M. and Zarin-Nejadan, M. (Eds), *Contemporary Switzerland: Revisiting the Special Case*, Palgrave Macmillan, Houndmills, pp. 239-255.
- Ladner, A., Arn, D., Friedrich, U., Steiner, R. and Wichter, J. (2000), *Gemeindereformen Zwischen Handlungsfähigkeit und Legitimation*, Institut für Politikwissenschaft und Institut für Organisation und Personal, Bern.
- Ladner, A., Keuffer, N. and Baldersheim, B. (2016), "Measuring local autonomy in 39 countries (1990–2014)", *Regional & Federal Studies*, Vol. 26 No. 3, pp. 321-357.
- Lidström, A. (1998), "The comparative study of local government systems – a research agenda", *Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice*, Vol. 1 No. 1, pp. 97-115.
- Linder, W. (1999), *Schweizerische Demokratie Institutionen, Prozesse, Perspektiven*, Haupt, Bern.
- March, J. and Olsen, J. (1984), "The new institutionalism: organizational factors in the political life", *American Political Science Review*, Vol. 78 No. 3, pp. 734-749.
- Mayntz, R. and Scharpf, F.W. (Eds) (1995), *Gesellschaftliche Selbstregulierung und Politische Steuerung*, Campus Verlag, Frankfurt.
- Meyer, K. (2011), *Gemeindeautonomie im Wandel: Eine Studie zu Art. 50 Abs. 1 BV unter Berücksichtigung der Europäischen Charta der Gemeindeautonomie*, Books on Demand GmbH, Norderstedt.
- Meylan, J., Gottraux, M. and Dahinden, P. (1972), *Communes Suisses Et Autonomie Communale*, Imprimerie populaire, Lausanne.
- Mill, J.S. (2001), "On Liberty", Batoche Books, 1859, Kitchener, Ontario.
- Mueller, S. (2011), "The politics of local autonomy: measuring cantonal (De)centralisation in Switzerland", *Space and Polity*, Vol. 15 No. 3, pp. 213-239.
- Mueller, S. (2015), *Theorising Decentralisation. Comparative Evidence from Sub-National Switzerland*, ECPR Press, Colchester.
- Norgaard, A.S. (1996), "Rediscovering reasonable rationality in institutional analysis", *European Journal of Political Research*, Vol. 29 No. 1, pp. 31-57.
- North, D.C. (1988), *Theorie Des Institutionellen Wandels*, Mohr Siebeck, Tübingen.
- Oates, W.E. (1972), *Fiscal Federalism*, Harcourt Brace Jovanovich, New York, NY.
- Oates, W.E. (1999), "An essay on fiscal federalism", *Journal of Economic Literature*, Vol. 37 No. 3, pp. 1120-1149.
- Organisation for Economic Co-operation and Development and Korean Institute of Public Finance (2016), *Fiscal Federalism 2016: Making Decentralisation Work*, OECD Publishing, Paris.
- Page, E. (1991), *Localism and Centralism in Europe*, Oxford University Press, Oxford.
- Peters, G.B. (1995), "Political institutions: old and new", in Goodin, R. and Klingemann, H.-D. (Eds), *A New Handbook of Political Science*, Oxford University Press, Oxford, pp. 205-227.
- Pierre, J. (1990), "Assessing local autonomy", in King, D.S. and Pierre, J. (Eds), *Challenges to Local Government*, Sage, London, pp. 37-54.

- Pierson, P. (2004), *Politics in Time: History, Institutions, and Social Analysis*, Princeton University Press, Princeton, NJ.
- Pollitt, C. (2002), "Clarifying convergence: striking similarities and durable differences in public management reform", *Public Management Review*, Vol. 4 No. 1, pp. 471-492.
- Pollitt, C. (2016), *Advances Introduction to Public Management and Administration*, Edward Elgar.
- Pollitt, C. and Bouckaert, G. (2011), *Public Management Reform: A Comparative Analysis*, 3rd expanded ed., Oxford University Press, Oxford.
- 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. 44 No. 4, pp. 652-667.
- Rühli, L. (2012), *Gemeindeautonomie Zwischen Illusion und Realität. Kantonsmonitoring 4: Gemeindestrukturen und Gemeindestrukturpolitik Der Kantone*, Avenir Suisse, Zürich.
- Rühli, L. (2013), *Irrgarten Finanzausgleich. Kantonsmonitoring 5: Wege zu Mehr Effizienz Bei Der Interkommunalen Solidarität*, Avenir Suisse, Zürich.
- Scharpf, F.W. (1970), *Demokratiethorie Zwischen Utopie und Anpassung*, Universitätsverlag, Konstanz.
- Sellers, J.M. (2002), "The nation-state and urban governance. Toward multilevel analysis", *Urban Affairs Review*, Vol. 37 No. 5, pp. 611-641.
- Snyder, R. (2001), "Scaling down: the subnational comparative method", *Studies in Comparative International Development*, Vol. 36 No. 1, pp. 93-110.
- Steenbergen, M.R. and Jones, B.S. (2002), "Modeling multilevel data structures", *American Journal of Political Science*, Vol. 46 No. 1, pp. 218-237.
- Steiner, R. (2000), "New public management in Swiss municipalities", *International Public Management Journal*, Vol. 3 No. 2, pp. 169-189.
- 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.
- Steiner, R. and Kaiser, C. (2017), "Effects of amalgamations: evidence from Swiss municipalities", *Public Management Review*, Vol. 19 No. 2, pp. 232-252.
- Steiner, R., Kaiser, C. and Eythórsson, G.T. (2016), "A comparative analysis of amalgamation reforms in selected European countries", in Kuhlmann, S. and Bouckaert, G. (Eds), *Local Public Sector Reform in Times of Crisis. National Trajectories and International Comparisons*, Palgrave Macmillan, London, pp. 23-42.
- Stoker, G. (1995), "Intergovernmental relations", *Public Administration*, Vol. 73 No. 1, pp. 101-122.
- Swianiewicz, P. (Ed.) (2010), *Territorial Consolidation Reforms in Europe Budapest*, Open Society Institute, Budapest.
- Thelen, K. (1999), "Historical institutionalism in comparative politics", *Annual Review of Political Science*, Vol. 2 No. 1, pp. 369-404.
- Treisman, D. (2002), "Defining and measuring decentralization: a global perspective", Unpublished paper, available at: www.sscnet.ucla.edu/polisci/.../treisman/Papers/defin.pdf (accessed 31 December 2016).
- Verbeke, G. and Molenberghs, G. (2000), *Linear Mixed Models for Longitudinal Data*, Springer, New York, NY.
- Vetter, A. (2007), *Local Politics: A Resource for Democracy in Western Europe? Local Autonomy, Local Integrative Capacity, and Citizens' Attitudes Towards Politics*, Lexington Books, Plymouth.
- Wagschal, U. (1999), "Schranken staatlicher steuerungspolitik: warum steuerreformen scheitern können", in Busch, A. and Plümper, T. (Eds), *Nationaler Staat Und Internationaler Wirtschaft*, Nomos, Baden-Baden, pp. 223-247.

Wollmann, H. (2000), "Evaluierung und evaluierungsforschung von verwaltungspolitik und-modernisierung – zwischen analysepotential und – defizit", in Stockmann, R. (Ed.), *Evaluationsforschung*, Leske + Budrich, Opladen, pp. 195-233.

Wolman, H. (2008), "Comparing local government systems across countries: conceptual and methodological challenges to building a field of comparative local government studies", *Environment and Planning C: Government and Policy*, Vol. 26 No. 1, pp. 87-103.

Wolman, H. and 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. and Goldsmith, M. (1992), *Urban Politics and Policy*, Basil Blackwell, Oxford.

Corresponding author

Nicolas Keuffer can be contacted at: nicolas.keuffer@unil.ch

	Mean	Min.	Max.	SD	<i>n</i>
<i>Dependent variables: local government reform initiatives</i>					
NPM reform (1 = initiative)	0.94	0.00	1.00	0.24	1,251
Governance reform (1 = initiative)	0.60	0.00	1.00	0.49	1,336
Direct participation reform (1 = initiative)	0.08	0.00	1.00	0.27	1,005
Representative democracy reform (1 = initiative)	0.31	0.00	1.00	0.46	1,342
IMC reform (1 = initiative)	0.75	0.00	1.00	0.43	1,412
Amalgamation reform (1 = initiative)	0.13	0.00	1.00	0.34	2,571
Local managerial reform factor	0.00	-4.00	1.25	1.00	876
Local political reform factor	0.00	-0.84	4.00	1.00	876
Local territorial reform factor	0.00	-2.10	2.24	1.00	876
<i>Independent variables: local autonomy</i>					
Autonomy <i>vis-à-vis</i> the local economy	0.35	0.00	1.00	0.48	1,377
Autonomy <i>vis-à-vis</i> local interests	3.97	0.50	7.00	0.95	1,381
CIMA	55.13	36.13	69.37	8.33	26
<i>Control variables at local (municipal) level</i>					
Language (1 = German-speaking municipality)	0.62	0.00	1.00	0.48	2,596
Population size 2009 (ln)	7.03	2.89	12.81	1.32	2,596
Performance limit index	1.46	1.00	3.55	0.46	1,403
Economic crisis (1 = hardly hit by the crisis)	0.07	0.00	1.00	0.25	1,404
Left-wing proportion within the local executive	8.58	0.00	85.71	14.52	1,102
<i>Control variables at regional (cantonal) level</i>					
Language area (1 = German-speaking canton)	0.77	0.00	1.00	0.42	26
Population size (mean) 2009 (ln)	7.64	6.72	11.06	0.59	26
Left-wing proportion within the cantonal parliament (2011)	27.69	0.00	45.00	9.81	26
<p>Notes: The three institution-related factors are standardised variables. Questions asked in the municipal secretaries' survey 2009/2010 as regards the six reform initiatives by Swiss municipalities: NPM reform: Q. 8 "What measures have been taken with or without success, which are being planned or have not been taken in the past 10 years?" and Q. 9 "Is there a project of New Public Management in your municipality?" (1 = conducted or in project); Governance reform: Q. 8 "What measures [among outsourcing, public-private partnership, competition between external services] have been taken with or without success, which are being planned or have not been taken in the past 10 years?" (1 = conducted or in project); Direct participation reform: Q. 7 "Among the various reforms and reorganisation measures listed below [abolition of the municipal parliament], during the last ten years that you have successfully undertaken in your municipality, what attempts to reform have failed, which reforms are planned and which have not been undertaken?" (1 = conducted or in project) and Q. 24 and 25 (If the respective means of direct democracy did not exist in 2005), "Does the electorate in your municipality have the following direct democracy instruments [among municipal referenda, municipal initiative, contacting members of the executive, contacting the municipal administration, opposition, remedy and protest action]?" (1 = exist); Representative democracy reform: Q. 7 "Among the various reforms and reorganisation measures listed below [change in the electoral system of the executives from majoritarian to proportional and increase of local councillors' competences], during the last ten years that you have successfully undertaken in your municipality, what attempts to reform have failed, which reforms are planned and which have not been undertaken?" (1 = conducted or in project); IMC reform: Q. 11 "How has IMC evolved in your municipality over the past five years?" (1 = increase); Amalgamation reform: Q. 13 "Since 1.1.2005, has there been a concrete merger proposal?" (1 = yes)</p> <p>Sources: Municipal Secretaries Survey 2009/2010, except for language area (FSO, 2017), population size (FSO, 2017), left-wing proportion within the cantonal parliament (FSO, 2017) and CIMA (see Table AII)</p>					

Table AI.
Descriptive statistics for all variables

Table All.
Dimensions of Swiss
municipalities'
autonomy – empirical
results

	Legal autonomy	Political discretion	Policy scope	Financial autonomy	Organisational autonomy	Non- interference	Access	CIMA (mean)	Autonomy <i>vis-à-vis</i> the local economy	Autonomy <i>vis-à-vis</i> local interests
ZH	85.7	62.5	87.5	78.5	75.0	33.3	62.5	69.3	0.2	3.7
BE	57.1	68.8	68.8	50.6	50.0	33.3	58.3	55.3	0.2	3.9
LU	42.9	75.0	75.0	73.2	66.7	16.7	60.4	57.6	0.2	3.5
UR	28.6	12.5	62.5	53.5	25.0	50.0	20.8	36.1	0.1	3.5
SZ	71.4	50.0	75.0	66.7	75.0	33.3	33.3	57.8	0.1	3.9
OW	57.1	68.8	75.0	82.2	58.3	66.7	25.0	61.9	0.3	3.5
NW	42.9	18.8	56.3	60.7	66.7	83.3	33.3	51.7	0.3	3.3
GL	100.0	31.3	75.0	66.2	91.7	66.7	50.0	68.7	0.2	4.2
ZG	42.9	37.5	81.3	64.5	58.3	50.0	8.3	49.0	0.3	3.3
FR	42.9	0.0	75.0	63.6	16.7	16.7	66.7	40.2	0.3	4.5
SO	28.6	56.3	81.3	71.8	75.0	50.0	100.0	66.1	0.6	4.0
BS	100.0	37.5	43.8	37.0	50.0	50.0	0.0	45.5	0.5	3.1
BL	42.9	62.5	68.8	57.0	66.7	66.7	75.0	62.8	0.3	3.8
SH	71.4	37.5	81.3	64.8	50.0	33.3	18.8	51.0	0.4	3.5
AR	100.0	37.5	75.0	73.1	91.7	66.7	41.7	69.4	0.3	3.7
AI	71.4	25.0	43.8	59.3	25.0	66.7	66.7	51.1	0.0	3.3
SG	85.7	18.8	68.8	58.3	91.7	50.0	50.0	60.5	0.2	3.5
GR	71.4	62.5	81.3	64.1	83.3	33.3	83.3	68.5	0.5	3.9
AG	42.9	12.5	62.5	63.6	50.0	66.7	41.7	48.5	0.3	3.8
TG	57.1	37.5	75.0	68.8	58.3	50.0	58.3	57.9	0.3	3.7
TI	57.1	0.0	56.3	62.8	50.0	83.3	75.0	54.9	0.4	4.0
VD	71.4	0.0	56.3	53.1	41.7	66.7	62.5	50.2	0.6	4.7
VS	28.6	43.8	56.3	65.1	33.3	83.3	50.0	51.5	0.6	4.0
NE	85.7	37.5	50.0	54.4	16.7	50.0	41.7	48.0	0.4	3.9

(continued)

	Legal autonomy	Political discretion	Policy scope	Financial autonomy	Organisational autonomy	Non- interference	Access	CIMA (mean)	Autonomy <i>vis-à-vis</i> the local economy	Autonomy <i>vis-à-vis</i> local interests
GE	57.1	43.8	37.5	54.0	8.3	50.0	45.8	42.4	0.6	3.8
JU	42.9	6.3	68.8	56.5	41.7	33.3	75.0	46.3	0.3	4.1
CH	61.0	36.1	66.8	62.4	54.5	51.9	50.2	54.7	0.4	3.8

Notes: CH = "national" average. Operationalisation and sources of the dimensions measured at the cantonal level: Legal autonomy: legal status and formal distribution of power (0-4) (Buser, 2011, pp. 226-227) + legal protection (listing of all municipalities (0-2) + article allowing obligation to merge (0-1)), own classification, based on Fiechter (2010, p. 63); Political discretion: effective political discretion (0-4) in hospital, primary school, land-use, housing, social assistance, caring functions, home for elderly and family support (for each task, 0 = 0; 1-4 = 0.25; 5-10 = 0.5), based on a survey by Ladner *et al.* (2000, pp. 56-57); Policy scope: municipal expenditures (after the deduction of transfers) as a percentage of municipal and cantonal expenditures (after the deduction of transfers) in 2014 (0-4) in hospital, primary school, land-use, housing, social assistance, caring functions, home for elderly and family support (for each task, 0 per cent = 0; 0.1-49.9 per cent = 0.25; 50-100 per cent = 0.5), own calculation, based on Federal Finance Administration (FFA) (2016); Financial autonomy: mean of revenue decentralisation (mean of fiscal autonomy, i.e. the proportion (in %) of municipal fiscal revenue in relation to cantonal fiscal revenue in 2014) and financial autonomy, i.e. the proportion (in %) of municipal fiscal revenue in relation to cantonal financial revenue in 2014), own calculation, based on FFA (2016); Organisational autonomy: personnel decentralisation (mean of municipal share of subnational public staff in 2012 and municipal share of subnational salaries in 2012 (in %)), own calculation based on Base de données des cantons et des villes suisses (2012) (0-6) + index of political organisation (0-6), own classification, based on Fiechter (2010, p. 65); Non-interference: financial transfer system (the proportion of unconditional financial transfers, i.e. revenues, fiscal equalisation transfers and various transfers' revenues) to total financial transfers received by municipalities, i.e. indemnities and public collective financial support) (0-3), own classification, based on Ladner *et al.* (2016, p. 327) + administrative supervision (cantonal monitoring asking whether cantonal supervision concerns very limited administrative supervision = 3, legality = 2, details of accounts and spending priorities = 1, expediency = 0 (Rühli, 2012) (0-3), own classification, based on Ladner *et al.* (2016, p. 327). Access: direct democracy instruments (0-4) (Mueller, 2015, p. 221) + local government associations (LGAs) (0-4) (Mueller, 2015, p. 221) + "cumul des mandats" (share of mayors in cantonal parliament of all members of cantonal parliament (in %) in 2014 (Arnold, 2017: correspondence)); All dimensions measured at the cantonal level (mean) are transformed to a scale ranging from 0 (lowest autonomy) to 100 (highest autonomy) and the CIMA is the mean of the seven constitutive dimensions.; Operationalisation and sources of the dimensions measured at the municipal level: Autonomy *vis-à-vis* the local economy: Q. 5 "What is the position of your municipality in the financial equalisation system?" 1 = "my municipality gives money to the intermunicipal money transfers", 0 = "my municipality receives money from intermunicipal money transfers" ($n = 1,377$, Municipal Secretaries Survey 2009/2010); Autonomy *vis-à-vis* local interests: Q. 29 "What is the influence of the listed organisations, groups or committees on the local politics of your municipality?", the answers range from 0 = "strong influence" to 7 = "no influence" ($n = 1,381$, Municipal Secretaries Survey 2009/2010); The two dimensions measured at the municipal level are presented here as cantonal aggregations (mean)

- III. Article relatif à la perspective communale : Keuffer, N. & Horber-Papazian, K. (soumis pour publication), "The Bottom-up Approach: Essential to an Apprehension of Local Autonomy and Local Governance in the Case of Switzerland."



**The Bottom-up Approach: Essential to an Apprehension of
Local Autonomy and Local Governance in the Case of
Switzerland**

Journal:	<i>Local Government Studies</i>
Manuscript ID	FLGS-2019-0053
Manuscript Type:	Research Article
MS Keywords:	local autonomy, local governance, sport, public transport, comparative local government, Switzerland

SCHOLARONE™
Manuscripts

The Bottom-up Approach: Essential to an Apprehension of Local Autonomy and Local Governance in the Case of Switzerland

Local autonomy has been the subject of increasing scrutiny in recent decades. The many studies published, based on indicators on the macro level, show that local autonomy in Switzerland is comparatively high, although its degree varies depending on the canton, the dimension of autonomy and the public policy involved. Some scholars criticise this reductive formal approach. Therefore, this article considers the cantonal legal framework but also follows a bottom-up and sectoral approach. It analyses local autonomy through its various dimensions and its relationship with the choice of governance arrangements for delivering a public service, calling the macro results into question. Methodologically, it is based on interviews in 16 Swiss municipalities selected according to the executive councillors' perception of autonomy in sport and public-transport policies collected in a comprehensive survey. It emphasises the differences between formal, perceived and effective autonomy and enriches the debate on the various methodological approaches thereto.

Keywords: Local autonomy, Local governance, Sport, Public transport, Comparative local government, Switzerland

Introduction

Local autonomy has been the subject of increasing scrutiny in recent decades, with many comparative studies being published. Furthermore, it has been advocated as a key tool of good governance by many international institutions, such as the Council of Europe, the World Bank, the Organisation of Economic Co-operation and Development and the European Union. In parallel, disciplines such as law studies, economics, sociology and political science intensively suggest definitions of the concept, discuss its basic characteristics, or describe indicators that can be used to measure it, according to their specific prism. However, because of its interdisciplinary and multi-dimensional nature, and also because of the extreme heterogeneity of territorial profiles and local government

1
2
3 systems, there is no commonly agreed upon theoretical framework describing the core
4 elements of local autonomy, nor is there a single, broadly accepted way of measuring
5 degrees of local autonomy (Keuffer 2016).
6
7
8
9

10 Addressing the need to invest in the development of more comprehensive
11 databases and statistics in order to grasp the main challenges of European local
12 government and governance (Bouckaert and Kuhlmann 2016), institutional indicators
13 have been developed to measure local autonomy comparatively (Ladner et al. 2019; see
14 also Sellers and Lidström 2007, Wolman et al. 2010). These studies, which consist in
15 determining the extent of decentralisation of politico-administrative systems through
16 national constitutions and laws at the macro level, correspond to a “formal approach”
17 towards local autonomy in the classification of Fleurke and Willemse (2004: 524). In the
18 view of these scholars, this formal approach is reductive in many respects:
19
20
21
22
23
24
25
26
27
28
29

- 30
31 • Local autonomy is a “potential” hypothetically deduced by expert judgment
32 through questionable top-down indicators, instead of being directly measured by
33 focusing on actual local practice;
34
35
36
37
- 38 • Local autonomy is normatively considered as a mechanism by which the positive
39 effects of decentralisation occur, without the actual effects of decentralisation –
40 which depend on the concrete policy area taken into account – being subjected to
41 empirical scrutiny;
42
43
44
45
46
- 47 • The concept of local autonomy is used to cover local practice, but the context in
48 which this practice takes place has evolved towards integration of non-
49 governmental actors in inter-organisational local networks to such an extent that
50 it must be analysed through the concept of local governance.
51
52
53
54
55
56
57
58
59
60

1
2
3 With the aim of questioning the macro results and enriching the debate on
4 different methodological approaches to this key feature of local government, this article
5 sets out to analyse the complex relationship between local autonomy and local
6 governance in an approach that considers not only the formal framework but also practice
7 in the field. Our intent is to answer two main research questions: 1) Are the results of
8 studies that use a formal approach to apprehend local autonomy confirmed by local
9 actors? 2) What are the links between the dimensions of local autonomy and local
10 governance arrangements in sport and public-transport policies?
11
12
13
14
15
16
17
18
19
20

21 The field of study is Switzerland, for different reasons. Firstly, while Swiss local
22 governments in general enjoy far-reaching local autonomy in comparison with other
23 European countries, an in-depth analysis reveals a more complex and interesting picture.
24 Ladner et al. (2019) show, on the one hand, that the degree of local autonomy is
25 differentiated according to dimensions of the concept under scrutiny: while it is
26 comparatively high for legal, financial, organisational and political dimensions, it is low
27 for functional dimensions related to the provision of public services. On the other hand,
28 it is differentiated according to the cantons (federal entities) and public policies
29 considered, mainly because of the small size of the majority of local governments and the
30 federalist system. Secondly, Swiss cooperative federalism is deeply marked by a long
31 tradition of partnerships between the public and private spheres and multi-level
32 cooperation mechanisms. Thirdly, a great diversity exists not only at the inter-cantonal
33 level, but also at the sub-cantonal level (Horber-Papazian 2006). Indeed, besides the
34 diversity of local autonomy, which is defined by cantonal law, Swiss local governments
35 are characterised by their demographic, socio-economic and financial diversity as well as
36 the variety of problems to be solved and needs to be met. In this regard, fourthly, the
37 spaces and modes of intervention of Swiss local governments have been questioned since
38
39
40
41
42
43
44
45
46
47
48
49
50
51
52
53
54
55
56
57
58
59
60

1
2
3 the second half of the 1990s. It turns out that they have faced challenges, such as the
4 increasing complexity and variety of tasks to be delivered, intensifying citizen pressure
5 for effective public action, the growing population and its mobility, and the increasing
6 gap between institutional and functional territory. These issues have led to an
7 amplification of local government reforms and the emergence of new modes of local
8 governance (Horber-Papazian and Jacot-Descombes 2013).
9

10
11 To investigate the questions raised, this article is divided into four parts. First, the
12 theory section discusses governance and its application to the Swiss case, leading to the
13 formulation of a general hypothesis. The second part focuses on the mixed-methods
14 design that was set up to consider the specific features of the Swiss local context. The
15 results showing the different governance arrangements and dynamics at the local level
16 are presented in the third part, and then discussed in the fourth, concluding part.
17
18

19 20 21 22 23 24 25 26 27 28 29 30 31 32 **Theoretical considerations**

33 34 35 *Governance theories and the shift from local government to local governance*

36
37 To observe the developments occurring on the local tier and avoid the “fallacy of the
38 wrong level”, Fleurke and Willemse (2004: 529) warn scholars apprehending local
39 autonomy that the institutional analysis of government must be replaced by that of
40 governance. Governance theories focus on the entire system of governments, public
41 agencies, non-profit organisations and private firms as well as civil society and citizen
42 groups that participate in public-sector decision-making and in public-service delivery
43 (Pollitt 2016). In a more fragmented, pluralistic and complex society, the concept of
44 governance has become widely accepted in social sciences as a framework for analysing
45 the transformations of public action, since it can explain the effects and causes of the
46 institutional movement away from the hierarchical structural form of general-purpose
47
48
49
50
51
52
53
54
55
56
57
58
59
60

1
2
3 government towards a pluralised constellation of task-specific autonomous organisations
4
5 operating outside direct government control in public-service delivery (Rhodes 1996).
6
7

8 This article mobilises governance theories as an analytical framework on the local
9
10 level, where the transformation of the State has also been observed. Many European local
11
12 political arenas have involved local associations, interest groups and private actors in
13
14 policy partnerships, have widely adopted new public management (NPM) and public-
15
16 private partnerships, and have introduced new forms of citizen involvement, so that the
17
18 shift from local government to local governance has been an international phenomenon
19
20 (Denters and Rose 2005).¹ Local governance benefits from other theoretical trends, such
21
22 as multi-level governance, which emphasises the overlapping of competences,
23
24 relationships and borders in both vertical (intergovernmental) and horizontal (state-
25
26 society/market) dimensions, and stresses the interdependence of actors within networks
27
28 and partnerships and the resulting coordination issues (Van Kersbergen and Van Waarden
29
30 2004). Kübler and Heinelt (2005) consider local governance to be also closely associated
31
32 with the emergence in the scholarly debate on metropolitan governance of the wave of
33
34 new regionalism as a new intellectual compromise between the metropolitan-reform
35
36 tradition, which argues that institutional consolidation is necessary to achieve equity, and
37
38 the public-choice school, which affirms that competition between fragmented
39
40 autonomous authorities leads to effective and efficient service delivery. In their view,
41
42 new regionalism has primarily placed emphasis on economic arguments regarding
43
44 effective and efficient provision of area-wide public service, before addressing questions
45
46 related to democratic quality. In this matter, cooperative forms of governance pose risks
47
48 for self-government and representative democracy, since the role of traditional local
49
50 government – through elected councillors who represent the people – is marginalised
51
52 (Papadopoulos 2003). Because most do not take part in metropolitan decision-making,
53
54
55
56
57
58
59
60

1
2
3 local authorities are expected to ensure the democratic functioning of governance by
4 broadening their leadership through metagovernance (Sørensen 2006). With respect to
5 the factors determining the emergence of new governing models, the metropolitan
6 governance debate points out that institutional structure can be considered as an initial
7 filtering process (that can be altered by incentive structures), which restricts possibilities
8 for the actors, who in the end make their choice based on “the dynamics of place” (Heinelt
9 and Kübler 2005: 199).

10
11
12
13
14
15
16
17
18
19
20
21 ***Local governance in Switzerland: co-existence of autonomous local governments***
22 ***and local governance in a multi-level system***

23
24 In Switzerland, local governments are municipalities. Although task-specific
25 municipalities are widespread at the local level (Frey and Eichenberger 1999), this article
26 is focused on political municipalities, i.e. general-purpose jurisdictions present in all the
27 cantons and constituting an important pillar of the Swiss political system. Since there has
28 been no significant reform of the institutionally fragmented territories,² municipalities
29 have remained the central institutional player for the provision of public policies at the
30 local level, which they do by choosing the most suitable governance arrangement
31 depending on the problem to be solved and its complexity, the situation, the policy, the
32 constellation of actors and the extent of autonomy they enjoy (Leresche 2001).

33
34
35
36
37
38
39
40
41
42
43
44
45
46
47
48
49
50
51
52
53
54
55
56
57
58
59
60
Since local governance theories emphasise that actors' ability to exploit local conditions strongly depends on institutional structure, in order to understand the emergence of local governance arrangements it is necessary to identify the autonomy Swiss municipalities possess. In the view of Pratchett (2004), local autonomy can be scrutinised through three theoretical insights.

First, classical political approaches consider local autonomy as a vertically relative notion, primarily a matter of “freedom from higher authorities” (Pratchett 2004:

1
2
3 363) corresponding to the degree of decentralisation of a politico-administrative system
4 formalised in the legal framework. In Switzerland, local autonomy firstly depends on
5 cantonal legislation³ and can be operationalised through seven dimensions: political
6 discretion, policy scope, financial autonomy, organisational autonomy, legal autonomy,
7 non-interference and access (Keuffer 2018). However, it also denotes the effective local
8 financial, administrative and political capacity to provide services and influence decisions
9 through formal and informal channels (Horber-Papazian 2004). In this sense, it can be
10 assumed that local authorities with a high degree of autonomy and resources in carrying
11 out tasks are more inclined to shape, steer and provide them by themselves.
12
13
14
15
16
17
18
19
20
21
22
23

24 The second insight sees local autonomy not as an end in itself, but as the “freedom
25 to” (Pratchett 2004: 365) deliver public policies that respond to the needs of citizens.
26 Within this framework, scholars have stressed the importance of adding the policy
27 dimension to the institutional analysis of the local government system and autonomy (e.g.
28 Wollmann 2008). In this article, sport and public-transport policies have been selected
29 for two main theoretical reasons. On the one hand, several typologies emphasise their
30 different profiles: sport is a social identity service and public transport an economic policy
31 with impacts on space (Marcou 2010, Braun 2001). On the other hand, they are under-
32 studied in a comparative perspective focused on local governance (Wollmann and
33 Marcou 2010), although, in Switzerland, they are the products of very different politico-
34 administrative structures and develop place-specific functions (Horber-Papazian and
35 Terribilini 2000). The federal law on sport promotion prescribes the collaboration of the
36 three institutional levels (Confederation, cantons and municipalities) as well as the
37 encouragement of private ventures,⁴ whereas decision-making competences in regional
38 public transport have been transferred from the Confederation to the cantons, with
39 municipalities having only a strategic role to play in urban traffic (Sager 2013).⁵
40
41
42
43
44
45
46
47
48
49
50
51
52
53
54
55
56
57
58
59
60

1
2
3 The third apprehension – going beyond a top-down approach to local autonomy
4 that does not take the bottom-up construction of Swiss federalism, local politics and the
5 influence of local factors sufficiently into account – analyses local autonomy (once the
6 cantonal framework of which it is part has been defined) as a bottom-up phenomenon in
7 which local governments “reflect and develop a sense of place through political and social
8 interaction” (Pratchett 2004: 366). This bottom-up perspective concentrates more on the
9 political activities of communities in defining their own differences and considers local
10 autonomy as a complex relational construct rather than a static commodity possessed by
11 local governments (DeFilippis 1999).
12
13
14
15
16
17
18
19
20
21
22

23
24 The realisation of formally granted local autonomy (differing according to the task
25 involved) can be thus apprehended through the expression of an own sense of place,⁶ as
26 perceived by citizens, elected officials or bureaucrats (Denters et al. 2016). In this respect,
27 the municipal secretaries of all Swiss municipalities have not only perceived a linear
28 decrease in local autonomy over the last 23 years, but have also concluded that municipal
29 performance has reached its limits in all areas except culture (ZHAW and IDHEAP
30 2017).⁷ These results, which raise the question of limits to municipal intervention, are
31 corroborated by the restriction on municipalities’ autonomy in funding new tasks and
32 their investments. Municipalities’ share of public expenses and public revenues stands at
33 23% for both, as against 28% and 29% respectively in 1990 (FFA 2018). The main
34 reasons for this constant decrease are the cantonal reforms of inter-municipal financial
35 equalisation mechanisms and increasing federal and cantonal regulations in many local-
36 policy areas (Horber-Papazian and Soguel 1996).
37
38
39
40
41
42
43
44
45
46
47
48
49
50
51
52

53 Faced with the difficulty of managing increasingly complex tasks and with a
54 reduction in financial resources and decision-making competences, many Swiss
55 municipalities are choosing local governance arrangements. In its vertical dimension,
56
57
58
59
60

1
2
3 local governance in Switzerland has been characterised by reforms of the division of tasks
4 and expenses initiated by 23 cantons since the second half of the 1990s. Some of these
5 reforms have led to a transfer of decision-making power from the municipalities to the
6 cantons and a transfer of expenses to the municipalities; others reflect local political will
7 and have resulted in the emergence of new governance mechanisms (Jacot-Descombes
8 2013). More multi-tiered governments – such as agglomerations or regions – have already
9 emerged through voluntary intergovernmental interactions and are likely to develop in
10 the near future, gaining benefit from incentives set by the cantons and the Confederation
11 (Kübler et al. 2005).⁸ In its horizontal dimension, the choice of a governance mode
12 consists, for a Swiss municipality, in reaching agreement among local actors – civil
13 society, market, other municipalities – to deliver a service, and is characterised by a
14 multitude of legal forms (Horber-Papazian 2001). Surveys of municipal activities show
15 that the level of inter-municipal cooperation (IMC) has risen sharply since the 1990s in
16 urban areas; from 2012 to 2017, IMC was again the governance arrangement that
17 increased the most – in 56% of municipalities (ZHAW and IDHEAP 2017).

18
19
20
21
22
23
24
25
26
27
28
29
30
31
32
33
34
35
36
37
38 As regards the consequences of local governance on the authority of Swiss
39 municipalities and their elected representatives, these have repeatedly been described as
40 problematic (Steiner 2003). Kübler and Schwab (2007) show that the inclusiveness of
41 municipal councillors varies according to the type of local institutional arrangement. In
42 local government schemes, municipal councillors are included in both policy
43 development and decisions. In multi-tiered government arrangements, policy decisions
44 developed at the metropolitan level must very often be approved by traditional
45 representative institutions before they can take effect. In linked functions governance
46 schemes, there is usually an autonomous intergovernmental forum deciding on policy
47 options and funding whose members are not directly accountable to the municipal
48
49
50
51
52
53
54
55
56
57
58
59
60

1
2
3 councils. Finally, in complex network governance modes, municipal councillors are
4 either involved in the approval of policy choices or entirely excluded from the decision-
5 making process, which poses problems of democratic accountability. A study focused
6 more specifically on municipal councillors' political influence in general, and within
7 cooperation schemes in particular, goes in the same direction, empirically confirming that
8 they perceive their role as being reduced to "rubber-stamp" policies formulated at the
9 metropolitan level (Plüss 2015: 265).

10
11
12
13
14
15
16
17
18
19 By postulating the current co-existence of traditional governmental structures
20 with local governance dynamics, we thus make the general hypothesis that, on the one
21 hand, Swiss municipalities with less perceived autonomy, within a formal (yet
22 homogeneous) cantonal framework, are more likely to choose governance arrangements
23 rather than an integrated (in-house) operational mode, and that these governance schemes
24 vary with the dimensions of effective autonomy and with public policies concerned. On
25 the other hand, the setting up of governance mechanisms may, in turn, have a negative
26 impact on municipal executive councillors' perceived autonomy. Regarding the factors
27 identified by local governance theories as having an influence on the relationship between
28 local autonomy and local institutional arrangements, it is important not to neglect other
29 contextual factors stressed by metropolitan governance or neo-institutionalism (size and
30 type of cantons and municipalities) and take them into account when making
31 methodological choices.

32 33 34 35 36 37 38 39 40 41 42 43 44 45 46 47 48 49 50 **Method**

51
52 The research design of this article is an explanatory sequential mixed-methods design:
53 quantitative results are used to choose cases that a subsequent qualitative phase will
54 analyse in depth (Creswell 2006). Cases under scrutiny are the Swiss municipalities,
55 whose autonomy is formally defined by cantonal legislation. We rely on the cantonal

1
2
3 index of municipal autonomy (“CIMA”: Keuffer 2018: 436), updated for this article, to
4
5 choose the most similar cantons possible in terms of municipal autonomy and external
6
7 variables (following a “most similar systems design with different outcome” approach:
8
9 Anckar 2008: 390). Measuring formal municipal autonomy through its seven dimensions,
10
11 together with the overall index, constructed by weighting them, led us to choose the two
12
13 cantons of Fribourg (FR) and Vaud (VD). In addition to their comparable ratings in terms
14
15 of formal municipal autonomy – FR scores 45 and VD 48 out of 100 in the CIMA (see
16
17 Table A1 in appendix) – these two neighbouring cantons are both mainly rural,
18
19 fragmented by a great number of small municipalities, endowed with a centralised
20
21 politico-administrative system and characterised by a relatively similar political balance
22
23 of cantonal parliaments and by their involvement in shaping incentive structures for
24
25 horizontal and vertical cooperation in metropolitan areas.
26
27
28
29

30
31 Although the questions raised in this article do not presuppose any variance in the
32
33 cantonal framework, they require a research design on the municipal level that is as
34
35 different as possible as regards both variables under scrutiny (i.e. municipal governance
36
37 arrangement and municipal autonomy). Choosing the extreme comparable cases
38
39 ultimately allows the specificities of local politics to be highlighted: “Comparable means:
40
41 similar in a large number of important characteristics (variables) which one wants to treat
42
43 as constants, but dissimilar as far as those variables are concerned which one wants to
44
45 relate to each other. If such comparable cases can be found, they offer particularly good
46
47 opportunities for the application of the comparative method because they allow the
48
49 establishment of relationships among a few variables while many other variables are
50
51 controlled” (Lijphart 1971: 687).
52
53
54
55

56
57 One the one hand, regarding municipal governance arrangements for delivering a
58
59 service, sport and public-transport policies were chosen empirically because they
60

1
2
3 represent tasks for which municipal executive councillors' perception of autonomy is on
4
5 average highest for sport and lowest for public transport, both in Switzerland as a whole
6
7 and in the cantons of Fribourg and Vaud (see Table 1). The data required for these
8
9 findings stem from a national survey sent to all municipal executive councillors of Swiss
10
11 municipalities in 2018 (ZHAW and IDHEAP 2018: response rate of 60.5%). One the
12
13 other hand, with respect to municipal autonomy – inscribed in the cantonal framework
14
15 and depending on local factors – we relied on municipal executive councillors' perception
16
17 of autonomy, collected through the national survey mentioned above and aggregated
18
19 (averaged) at municipal level. The choice of 16 municipalities in the cantons of Fribourg
20
21 (FR1 to FR8) and Vaud (VD1 to VD8) was based – while controlling for the possible
22
23 effects of municipalities' size and type – on perceived autonomy in sport and public-
24
25 transport policies, so as to select the extreme study cases (see Table 2).
26
27
28
29

30
31 The analysis then ran through three phases. We first analysed federal and cantonal
32
33 laws to determine the municipal decision-making competences within the two selected
34
35 cantons in sport and public-transport policies. In a second step, we conducted semi-
36
37 structured interviews in 2018 with municipal executive councillors in charge of the
38
39 chosen policies.⁹ During the interviews, we asked them whether the municipality is the
40
41 State actor responsible for service delivery and, if so, whether the service is provided by
42
43 the municipality alone (“in-house”) or, if several local actors are involved, which
44
45 governance arrangement is in place, e.g. multi-tiered government (agglomeration or
46
47 region), linked functions governance (IMC, cooperation with private agencies or with
48
49 civil society) or complex network governance (joint-stock companies or webs of
50
51 voluntary cooperation). We also asked them questions about the key dimensions of
52
53 municipal autonomy and about their respective importance in governance arrangements,
54
55 tracing with them the evolution of local service delivery. Finally, we examined additional
56
57
58
59
60

1
2
3 data on municipal capacities to check the potential links between effective autonomy and
4
5 the choice of governance mode.
6

7
8 *-Table 1-*
9

10 11 **Results**

12 13 14 *The influence of the division of tasks and expenses on decision-making autonomy*

15
16 Under Swiss cooperative federalism and its bottom-up institutional architecture, the
17
18 division of competences between the three political levels respects the principle of
19
20 subsidiarity, according to which tasks should be performed at the local level if possible.
21
22 This implies that besides tasks delegated by the canton or Confederation, municipalities
23
24 are in charge of their own tasks by virtue of their residual general competences, and this
25
26 greatly determines their autonomy. In order to compare the current scope of municipal
27
28 competences in the selected cantons in sport and public-transport policies and to
29
30 distinguish between political (decision-making) and administrative (provision)
31
32 responsibilities, it is therefore necessary to carry out a thorough legal examination by
33
34 specific task (Grodecki 2007).
35
36
37
38

39
40 In the canton of Fribourg, the division of competences between the canton and
41
42 municipalities is explicitly based on the principle of subsidiarity, but also implicitly on a
43
44 dual distinction between competences conferred by law and competences that
45
46 municipalities decide to assume and whose outsourcing is allowed under certain
47
48 conditions.¹⁰ Regarding public transport, the law mentions municipalities only as regards
49
50 their consultation for the cantonal transport plan, their competence in the formulation of
51
52 the traffic master plan for local affairs, their financial contributions to investments and
53
54 operation, and the possibility for them to create a regional transport community.¹¹ Taking
55
56 the form of a regional association of municipalities, the agglomeration is defined as a
57
58
59
60

1
2
3 corporation under public law that has both a horizontal (internal collaboration among
4 municipalities) and a vertical dimension (external collaboration with the canton and the
5 Confederation) and no fiscal autonomy.¹² Sport policy is legally more decentralised in
6 the sense that the cantonal law explicitly stipulates the subsidiarity of municipal
7 intervention (see Table 2).¹³
8
9

10
11
12
13
14
15 The law on municipalities of the canton of Vaud explicitly distinguishes delegated
16 municipal competences from a list of own municipal competences in which public
17 transport and sport are not mentioned.¹⁴ The law on public transport distinguishes
18 regional from urban traffic, in particular concerning municipal financing. It also stipulates
19 that the organisation of regional public transport is delegated to the canton, which must
20 take municipal master spatial planning into account.¹⁵ Regarding sport, the law sets out
21 the principle of coordination of the canton with the Confederation and the municipalities
22 for all related activities, but the federal and cantonal intervention is limited since
23 municipalities have residual general competences (see Table 2).¹⁶
24
25
26
27
28
29
30
31
32
33
34

35
36 The laws on public transport of both cantons prescribe the need to coordinate
37 decisions in public-transport policy with the objectives of spatial-planning policy, which
38 entails an overlapping of coordination instruments. For example, the traffic master plan,
39 which has spatial implications, is in fact part of the municipal spatial plan. The latter
40 delimits zones and land-use in detail in accordance with the cantonal master plan. It is
41 therefore the pivotal tool through which municipalities map out their spatial, political,
42 social and economic future across all policies (including sport policy). The most recent
43 reform of the federal act on spatial planning led to decision-making competences being
44 transferred to the Confederation and cantons, and financial charges to the
45 municipalities.¹⁷ This trend – which has also been observed in reforms of the division of
46 competences and expenses between canton and municipalities – largely explains why
47
48
49
50
51
52
53
54
55
56
57
58
59
60

1
2
3 municipal secretaries and interviewed executive councillors perceive that municipal
4
5 autonomy has decreased in recent decades.
6

7
8 The legal difference between municipal competences in sport and public-transport
9
10 policies is also reflected in the decentralisation of subnational expenditures. Indeed, the
11
12 proportion of actual municipal expenditures in comparison with actual cantonal and
13
14 municipal expenditures (i.e. taking into account transfer payments between the cantonal
15
16 and the municipal levels) amounted in 2015 to 85% (FR) and 83% (VD) in sport and to
17
18 44% (FR) and 53% (VD) in public transport; this traditional measure of fiscal
19
20 decentralisation also shows that the two selected cantons spend proportionately more than
21
22 the national average of 76% in sport and 33% in public transport (FFA 2018a).
23
24
25
26

27
28 ***Links between the dimensions of municipal autonomy and public-transport and***
29
30 ***sport governance***

31
32 In public-transport policy, the municipalities of the canton of Fribourg are only
33
34 responsible for local infrastructures and consulted for bus and train schedules. This lack
35
36 of decision-making competences with respect to more critical aspects of urban traffic,
37
38 perceived as such by the interviewees, led all the study cases to choose multi-tiered
39
40 government, as the form of regional transport community provided by law suggests (see
41
42 Table 2). For rural municipalities, the governance arrangement is the region and
43
44 interviews indicate that the main factor influencing the variation in perception of
45
46 municipal autonomy is the capacity for political influence in supra-municipal entities.
47
48 Indeed, this is said to be lower in FR1, for which decisions are made in a regional
49
50 conference where all the municipalities of two districts¹⁸ are represented, than in FR2, for
51
52 which the legal form is a multi-purpose jurisdiction constituted by all the municipalities
53
54 from the district (with a weighting of votes according to municipal population). For urban
55
56 municipalities, the governance arrangement is the agglomeration, but the importance of
57
58
59
60

1
2
3 formal and informal channels of political influence is also stressed by the municipal
4 executive councillors. The agglomeration has been established by ten municipalities, but
5
6
7 it replaces them for regional and inter-urban transport services, tasks devolved by its
8
9
10 statutes. In this perspective, perceived municipal autonomy is generally weak, but lower
11
12 in FR3 than in FR4: FR3's municipal executive councillor complains of worse
13
14 consideration of its claims in the agglomeration's strategic decision-making, whereas for
15
16
17 FR4's executive councillor the agglomeration makes for a better match between the
18
19 circles of users, beneficiaries and financiers.

20
21
22 Municipalities VD1 and VD2 have almost no legal decision-making competence
23
24 in public-transport policy. Although this responsibility falls to higher levels of
25
26 government according to their executive councillor, both perceive a quite different degree
27
28 of autonomy since they place central importance to the quality of services that citizens
29
30 finally enjoy. Larger municipalities are responsible for some tasks in urban transport –
31
32 which should be distinguished from regional transport. VD3 is in sole charge of an urban-
33
34 transport bus line, imposed by the canton under spatial-planning regulations to serve a
35
36 neighbouring municipality. With a relatively low self-financing but high administrative
37
38 capacity, the municipal executive councillor wants surrounding municipalities to
39
40 collaborate (at least financially) for the urban line, because they benefit from it. However,
41
42 the interviewee perceives little leverage for political initiatives, and perceived autonomy
43
44 is also relatively weak. VD4 is also part of an important regional dynamic. In terms of
45
46 urban traffic, the governance arrangement is a complex network that takes the form of a
47
48 joint-stock company owned by the three centre cities, seven suburban municipalities and
49
50 private stakeholders. According to the municipal executive councillor, the weight of the
51
52 various municipalities in decisions taken by the company's governing body depends on
53
54 their financial contribution, determined in proportion to the population and the services
55
56
57
58
59
60

1
2
3 delivered. In terms of regional traffic, municipal decision-making competences are much
4
5 weaker since governance takes place in three multi-level complex network arrangements,
6
7 in each of which the municipality's word counts for less. In a nutshell, the accumulation
8
9 of prerogatives in terms of urban and regional traffic explains that VD4 as a core city is
10
11 integrated into multi-level complex governance networks and has the highest perceived
12
13 municipal autonomy in public-transport policy among the selected municipalities.
14
15

16
17 In sport policy, where municipalities have the right to regulate and manage a large
18
19 part of public affairs according to the subsidiarity principle and have little contact with
20
21 the canton, whether or not governance arrangements are set up depends mainly on
22
23 municipalities' capacity to exercise this right effectively, and particularly their
24
25 administrative capacity. Municipalities act as holdings, in the sense that they mainly
26
27 deliver services through their own staff but also rely on formalised interactions to
28
29 mobilise other organisations for this purpose (Bouckaert 2015), depending on financial
30
31 and human resources available as well as on the type of task. VD8 and FR8 are two core
32
33 cities that implement a municipal sport policy (i.e. objectives and target population
34
35 decided by the municipality) through their own professionalised administrative
36
37 department. According to both municipal executive councillors, the department may on
38
39 occasion make use of agencies from the voluntary sector or rely on public-private
40
41 partnerships for large infrastructures, but the hierarchical structure remains. FR8,
42
43 however, considers itself less autonomous than VD8, stating that it lacks staff and money
44
45 to implement the municipal policy, which administrative and self-financing capacity data
46
47 seems to confirm. The other municipalities of the cantons of Vaud (VD5, 7 and 6) and of
48
49 Fribourg (FR5, 7 and 6) do not have the critical size and administrative capacity for
50
51 operational in-house delivery, so they collaborate with local actors, mainly other
52
53 municipalities. According to all the municipal executive councillors interviewed, this
54
55
56
57
58
59
60

1
2
3 leads to a loss in decision-making, which is delegated to the supra-municipal system, but
4
5 to an increase in financial and administrative capacities thanks to economies of scale.
6
7 Conversely, in the minds of the interviewees, municipal autonomy depends on a cost-
8
9 benefit calculation taking into consideration the allocation of municipalities' financial
10
11 contribution under the IMC, as well as the capacity of the municipality to influence the
12
13 decision in this matter. To sum up, municipal executive councillors who are involved in
14
15 IMC structures, network governance arrangements and political arenas, and who
16
17 demonstrate political initiative, are better able to guide decisions in the interest of their
18
19 municipality. They *de facto* compensate the transfer of *de jure* decision-making
20
21 competences and consequently perceive a higher degree of municipal autonomy.
22
23
24
25

26 -Table 2-
27
28
29

30 **Conclusion and discussion**

31
32 This article aims at apprehending municipal autonomy in Switzerland and answering two
33
34 research questions. Using an approach that is formal (considers the cantonal legal
35
36 framework) but also bottom-up (focused on actual municipal practices) and sectoral
37
38 (adding a policy-area orientation), it challenges on the one hand the results of studies that
39
40 rely on top-down macro indicators by contrasting them with data obtained in the field.
41
42 On the other hand, it shows the complex relationship between each dimension of
43
44 municipal autonomy and local governance arrangements in sport and public-transport
45
46 policies.
47
48
49

50
51 Macro studies point out that Swiss municipalities enjoy far-reaching autonomy in
52
53 comparison with those elsewhere in Europe, although their autonomy is rather low
54
55 regarding functional dimensions related to the provision of public services because of the
56
57 federalist system. Since municipal autonomy is guaranteed by cantonal legislation, each
58
59 canton defines the types of municipalities it recognises, their tasks and their resources,
60

1
2
3 which leads to great diversity. Besides the tasks delegated by the canton or the
4 Confederation that they must assume, municipalities have residual general competences
5 in accordance with the principle of subsidiarity. Since the second half of the 1990s,
6 however, municipal spaces and modes of intervention have been called into question:
7 performance limits reached due to the increasing complexity of tasks, transfer of decision-
8 making competences to the cantons, increasing gap between institutional and territorial
9 spaces. The results presented in this article confirm that, concerning many public policies,
10 such as public transport, municipalities mainly act as delivery agencies of cantonal
11 regulations, under cantonal supervision. This gradual centralisation of decision-making
12 competences, and the decrease of municipal room for manoeuvre through increased
13 regulatory constraints and financial charges, result from reforms of the division of
14 competences between canton and municipalities and from the transfer of competences to
15 the Confederation and the cantons in spatial-planning policy especially. Spatial-planning
16 policy is related to the land and its use and as such is not only pivotal for municipal
17 authorities but also by nature transversal to all the policies that impact space. The loss of
18 autonomy in spatial spanning and in financial self-reliance largely explains why both
19 municipal secretaries and municipal executive councillors have generally perceived a
20 decrease of autonomy over the years.
21
22
23
24
25
26
27
28
29
30
31
32
33
34
35
36
37
38
39
40
41
42
43

44 The interviews point out that in response to pressures and decreasing autonomy,
45 many Swiss municipalities have chosen new governance arrangements. Results show that
46 within the same cantonal formal framework Swiss municipalities with high perceived
47 autonomy are more likely to deliver services by means of an in-house operational mode,
48 which confirms the first part of our general hypothesis. But this article goes further in
49 highlighting which dimensions of autonomy have a link with the choice of a governance
50 scheme. In policy fields in which municipal legal decision-making competences are high,
51
52
53
54
55
56
57
58
59
60

1
2
3 such as sport, municipalities' effective financial and administrative capacity are the
4 primary factors in deciding whether they provide services alone or rely on other
5 organisations (other municipalities or agencies from the private/voluntary sector). In this
6 regard, the municipal executive councillors met unanimously agreed that municipalities
7 are very sensitive to the possibility of offering services to the population through their
8 own structure and staff. However, collaboration between several municipalities is highly
9 developed and is increasingly taking place at supra-municipal level, because this enables
10 linked municipalities, by pooling their administrative and financial capacities, to offer
11 services they could not deliver alone. In public-transport policy, weak municipal legal
12 competences have mostly led to a vertical transfer of decision-making, regardless of their
13 capacities or perceived autonomy, which is generally low.

14
15
16
17
18
19
20
21
22
23
24
25
26
27
28
29
30
31
32
33
34
35
36
37
38
39
40
41
42
43
44
45
46
47
48
49
50
51
52
53
54
55
56
57
58
59
60

Another contribution of this article is to underline what impact local governance has in turn on municipal executive councillors' perception of autonomy. In this respect, the second part of our general hypothesis postulating a negative influence is partially confirmed. For the majority of interviewees, participation in supra-municipal structures means shared decision-making competences and thus a decrease in municipal autonomy. Some of them, who succeed in achieving an effective degree of autonomy by relying on political influence in governance networks, political parties and supra-municipal arenas, believe however that such structures reinforce municipal autonomy. The factor having the strongest effect on the variation of perceived municipal autonomy, then, is the perception of being able to exert political influence on decisions taken in collaborative governance arrangements.

The overall results stress that the municipal level is also characterised by great diversity in terms of autonomy because of the possibility for municipal actors to construct and develop their own sense of place through political activities and the chance for the

1
2
3 municipalities to take advantage of that formally granted autonomy to deliver tailored
4 services. Consequently, this article illustrates with regard to theoretical insights into local
5 autonomy that its formal dimension (autonomy as a right and capacity conferred by supra-
6 local legislation), its effective dimension (autonomy as the local capacity to provide
7 services) and its perceived dimension (autonomy as a means to be proactive through
8 political activity and to express the singular features of a place) are all essential to assess
9 local practices. The fact that these complementary facets are complex to analyse only
10 quantitatively emphasises the importance of field analysis in gaining a better
11 understanding and explanation of local autonomy and governance. Indeed, taking the
12 concept of local governance as a starting point enriches the debate on methodological
13 approaches to apprehend local autonomy by showing that macro indicators used in a
14 formal top-down approach do not capture all the complexity of the local reality: vertically,
15 the multiple local decision-making levels that function simultaneously (local, inter-local,
16 regional, multi-tiered) are not considered; horizontally, decentralisation to agencies from
17 the private sector, to organisations from civil society or to other local governments under
18 various schemes is not integrated; functionally, a distinction is not systematically made
19 between policies; concretely, proactive political interventions and initiatives are too often
20 overlooked although they contribute to a fundamental leverage of local autonomy;
21 conceptually, local autonomy varies not only from one country to another, or from a
22 federal entity to another, but also from one local government to another, and is in any
23 case not a fixed notion that can be defined, operationalised and captured once and for all.
24
25
26
27
28
29
30
31
32
33
34
35
36
37
38
39
40
41
42
43
44
45
46
47
48
49
50
51 This justifies a bottom-up approach to local autonomy.
52
53
54
55
56
57
58
59
60

Notes

1. Some scholars perceive a Post-NPM movement in some European countries since 2010 in favour of re-municipalisation and the development of horizontal collaborations with local government as coordinator (e.g. Wollmann et al. 2016).
2. As of 1 January 2017 there are 26 cantons and 2255 municipalities in Switzerland for a population of 8.4 million inhabitants (FSO 2018).
3. Federal Constitution of the Swiss Confederation of 18 April 1999 (Status as of 1 January 2018), 101, art. 50, par. 1.
4. Federal Act on the Promotion of Sport and Exercise of 17 June 2011 (Status as of 1 January 2018), 515, art. 2.
5. See e.g. the Federal Act on railways (742.101) and its ordinances.
6. The focus of place is also suggested by metropolitan governance as a comparative analytical framework for combining the influence of local government vertical relationships with higher levels of government and horizontal relationships with society as well as for considering place-specific actor constellations and attachment to the institutional territory (Kübler and Heinelt 2005).
7. Regarding the perception of local autonomy, the average scores of municipal secretaries collected in the national monitoring are 4.83 in 1994 (N=1549), 4.78 in 2005 (N=2003), 4.62 in 2009 (N=1317) and 4.60 in 2017 (N=1780) with a range from 1 to 10 (10=high autonomy); regarding municipal capacity limits, we say that they are reached when at least 12% of municipal secretaries perceive they are “reached” or “exceeded” (public transport=17%; sport=13%), min N=1285, max N=1788, “not a municipal task”=missing (ZHAW and IDHEAP 2017: question 2).
8. In particular, the Federal “agglomeration policy” – often quoted as an example of multi-level governance – is the instrument under which the federal government can offer financial support for any urban policy project in Swiss metropolitan areas.
9. In Switzerland, separation of powers between executive (government) and legislative (parliament) bodies also exists at the local level. We consider that the executive councillor, being responsible for the delivery of public policies, is the elected municipal representative best placed to answer questions about autonomy, governance and decision-making levels. While in small municipalities executive councillors are generally in charge of operational affairs, in larger municipalities they are responsible for strategic affairs and are very often at the head of a specialised administration; this is why interviews were also conducted in these cases with department heads.

10. Constitution of the canton of Fribourg of 16 May 2004 (Status as of 8 June 2010), 131.219, art. 52-54 and Law on municipalities of the canton of Fribourg of 25 September 1980 (Status as of 1 January 2018), 140.1, art. 5, par. 1.
11. Law on transports of the canton of Fribourg of 20 September 1994 (Status as of 1 January 2016), 780.1, art. 2, 10, 15-17 and. 30.
12. Law on the agglomerations of the canton of Fribourg of 19 September 1995 (Status as of 1 January 2017), 140.2, art. 2, 15, 37 and 41.
13. Law on sport of the canton of Fribourg of 16 June 2010 (Status as of 1 July 2015), 460.1, art. 2.
14. Law on municipalities of the canton of Vaud of 28 February 1956 (Status as of 1 February 2018), 175.11, art. 2 and 3.
15. Law on mobility and public transports of the canton of Vaud of 11 December 1990 (Status as of 1 December 2013), 740.21, art. 6, 7, 14, 15, 17 and 18.
16. Law on physical education and sport of the canton of Vaud of 18 December 2012 (Status as of 1 August 2013), 415.01, art. 1, par. 3.
17. Federal Act on Spatial Planning of 22 June 1979 (Status as of 1 January 2018), 700, art. 8a and 15; see also the interview of the Director of the Association of Swiss municipalities by the *Neue Zürcher Zeitung* (13 August 2018): <https://www.nzz.ch/schweiz/wir-brauchen-das-gemeindereferendum-als-druckmittel-ld.1408275>.
18. As intermediate administrative levels between the canton and the municipalities, the seven districts of the canton of Fribourg are headed by prefects, who represent the cantonal government. Their responsibilities include the encouragement of regional and inter-municipal collaborations, administrative coordination and supervision of municipalities as per the Law on the prefects of the canton of Fribourg of 20 November 1975 (Status as of 1 January 2018), 122.3.1, currently under revision.

References

- 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* 11(5): 389-401.
- Bouckaert, G. 2015. "Governance: a typology and some challenges." In *The International Handbook of Public Administration and Governance*, edited by Massey, A. and K. Johnston, 35-55. Cheltenham Edward Elgar.

- 1
2
3 Bouckaert, G. and S. Kuhlmann. 2016. "Conclusion: tensions, challenges, and future
4 'flags' of local public sector reforms and comparative research." In *Local Public*
5 *Sector Reform in Times of Crisis, National Trajectories and International*
6 *Comparisons*, edited by Kuhlmann, S. and G. Bouckaert, 347-353. London:
7 Palgrave Macmillan.
8
9
10
11 Braun, D. 2000. *Public Policy and Federalism*. Aldershot: Ashgate.
12
13 Creswell, J. W. 2006. *Research Design: Qualitative, Quantitative, and Mixed Method*
14 *Approaches*. Thousand Oaks: Sage Publications.
15
16 DeFilippis, J. 1999. "Alternatives to the 'new urban politics': Finding locality and
17 autonomy in local economic development." *Political Geography* 18(8): 973-90.
18
19 Denters B., A. Ladner, P. E. Mouritzen and L. E. Rose. 2016. "Reforming Local
20 Governments in Times of Crisis: Values and Expectations of Good Local
21 Governance in Comparative perspective." In *Local Public Sector Reforms in*
22 *Times of Crisis: National Trajectories and International Comparisons*, edited by
23 Kuhlmann S. and G. Bouckaert, 333-345. London: Palgrave MacMillan.
24
25 Denters B. and L. E. Rose, eds. 2005. *Comparing Local Governance: Trends and*
26 *Developments*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
27
28 FFA [Federal Finance Administration] 2018. "Tableaux réguliers". In:
29 www.efv.admin.ch/efv/en/home/themen/finanzstatistik/berichterstattung.html.
30
31 FFA [Federal Finance Administration] 2018a. "Compte de financement, par groupe, par
32 nature et par fonction, pour le niveau disponible le plus détaillé", Correspondence:
33 August 2018.
34
35 Fleurke, F. and R. Willemse. 2004. "Approaches to decentralization and local autonomy:
36 a critical appraisal." *Administrative Theory & Praxis* 26(4): 523-544.
37
38 Frey, B. and R. Eichenberger. 1999. *The New Democratic Federalism for Europe.*
39 *Functional, Overlapping, and Competing Jurisdictions*. Cheltenham: Edward
40 Elgar.
41
42 FSO [Federal Statistical Office] 2018. "Répertoire officiel des communes de Suisse." In:
43 <https://www.bfs.admin.ch/bfs/fr/home/bases-statistiques/agnvch.html>
44
45 FSO [Federal Statistical Office] 2018a. "Typologies territoriales (9 types)." In:
46 [https://www.bfs.admin.ch/bfs/fr/home/statistiques/themes-](https://www.bfs.admin.ch/bfs/fr/home/statistiques/themes-transversaux/analyses-spatiales/niveaux-geographiques/typologies-territoriales.html)
47 [transversaux/analyses-spatiales/niveaux-geographiques/typologies-](https://www.bfs.admin.ch/bfs/fr/home/statistiques/themes-transversaux/analyses-spatiales/niveaux-geographiques/typologies-territoriales.html)
48 [territoriales.html](https://www.bfs.admin.ch/bfs/fr/home/statistiques/themes-transversaux/analyses-spatiales/niveaux-geographiques/typologies-territoriales.html).
49
50
51
52
53
54
55
56
57
58
59
60

- 1
2
3 FSO [Federal Statistical Office] 2018b. "Vollzeitäquivalente nach Gemeinden und
4 Rechtsform, Ebene institutionelle Einheiten, STATENT 2011." Correspondence:
5 July 2018.
6
7
8
9 Grodecki, S. 2007. "Les compétences communales – comparaison intercantonale." In
10 *L'avenir juridique des communes. Pratique de droit administratif*, edited by
11 Tanquerel, T. and F. Bellanger, 25-77. Zürich: Schulthess Verlag.
12
13 Heinelt, H. and D. Kübler. 2005. "Conclusions." In *Metropolitan governance in the 21st*
14 *century: Capacity, democracy and the dynamics of place*, edited by Heinelt, H.
15 and D. Kübler, 188-201. New York: Routledge.
16
17
18 Horber-Papazian, K. ed. 2001. *L'Espace local en mutation*. Lausanne: PPUR.
19
20 Horber-Papazian, K. 2004. "L'intervention des communes dans les politiques publiques."
21 PhD diss., EPFL.
22
23
24 Horber-Papazian, K. 2006. "Les communes." In *Manuel De La Politique Suisse*, edited
25 by Klöti, U., P. Knoepfel, H. Kriesi, W. Linder, Y. Papadopoulos and P. Sciarini,
26 233-258. Zürich: NZZ Verlag.
27
28
29 Horber-Papazian, K. and C. Jacot-Descombes. 2013. "Réformes territoriales et
30 gouvernance." In *Les horizons de la gouvernance territoriale*, edited by Vodoz,
31 L., L. Thévoz and F. Faure, 29-43. Lausanne: PPUR.
32
33
34 Horber-Papazian, K. and N. Soguel 1996. "La répartition des tâches cantons-communes
35 ou le rendez-vous manqué des réformes." *Swiss Political Science Review* 2(2): 1-
36 23.
37
38
39 Horber-Papazian, K. and S. Terribilini 2000. "Redéfinition de l'espace d'action publique
40 au niveau local: entre stabilité institutionnelle et nécessités fonctionnelles." In
41 *Verwaltung, Regierung und Verfassung im Wandel*, edited by Knoepfel, P. and
42 W. Linder, 99-110. Basel: Helbing und Lichtenmahn.
43
44
45
46 Jacot-Descombes, C. 2013. "A la croisée des modèles du fédéralisme fiscal et coopératif
47 : les résultats des réformes cantons-communes en Suisse." PhD diss., University
48 of Lausanne.
49
50
51
52 Keuffer, N. 2016. "L'autonomie locale, un concept multidimensionnel: comment le
53 définir, comment le mesurer et comment créer un indice d'autonomie locale
54 comparatif." *Revue Internationale De Politique Comparée* 23(4): 443-490.
55
56
57
58 Keuffer, N. 2018. "Does local autonomy facilitate local government reform initiatives?
59 Evidence from Switzerland." *International Journal of Public Sector Management*
60 31(4): 426-447.

- 1
2
3 Kübler, D. and B. Schwab. 2007. "New regionalism in five Swiss metropolitan areas: An
4 assessment of inclusiveness, deliberation and democratic accountability."
5 *European Journal of Political Research* 46(4): 473-502.
6
7
8 Kübler, D. and H. Heinelt 2005. "Metropolitan governance, democracy and the dynamics
9 of place." In *Metropolitan governance in the 21st century: Capacity, democracy
10 and the dynamics of place*, edited by Heinelt, H. and D. Kübler, 8-28. New York:
11 Routledge.
12
13 Kübler, D., F. Sager and B. Schwab. 2005. "Governing without government: metropolitan
14 governance in Switzerland." In *Metropolitan governance in the 21st century:
15 Capacity, democracy and the dynamics of place*, edited by Heinelt, H. and D.
16 Kübler, 169-187. New York: Routledge.
17
18 Ladner, A., N. Keuffer, H. Baldersheim, N. Hlepas, P. Swianiewicz, K. Steyvers and C.
19 Navarro. 2019. *Patterns of Local Autonomy in Europe*. Basingstoke: Palgrave
20 Macmillan.
21
22 Leresche, J.-P. 2001. "Gouvernance locale: une perspective comparée." In *Gouvernance
23 locale, coopération et légitimité. Le cas suisse dans une perspective comparée*,
24 edited by Leresche, J.-P, 31-68. Paris: Editions Pedone.
25
26 Lijphart, A. 1971. "Comparative politics and the comparative method." *The American
27 Political Science Review* 65(3): 682-693.
28
29 Marcou, G. 2010. "Local competences in Europe. Situation in 2007". *Study of the
30 European Committee on Local and Regional Democracy (CDLR)*. Strasbourg:
31 Council of Europe.
32
33 Papadopoulos, Y. 2003. "Cooperative forms of governance: problems of democratic
34 accountability in complex environments." *European Journal of Political
35 Research* 42(4): 473-501.
36
37 Plüss, L. 2015. "Municipal councillors in metropolitan governance: Assessing the
38 democratic deficit of new regionalism in Switzerland." *European Urban and
39 Regional Studies* 22(3): 261-284.
40
41 Pollitt, C. 2016. *Advances Introduction to Public Management and Administration*.
42 Cheltenham: Edward Elgar.
43
44 Pratchett, L. 2004. "Local Autonomy, Local Democracy and the 'New Localism'."
45 *Political Studies* 52(2): 358-375.
46
47 Rhodes, R. A. W. 1996. "The New Governance: Governing without Government."
48 *Political Studies* 4(4): 652-667.
49
50
51
52
53
54
55
56
57
58
59
60

- 1
2
3 Sager, F. 2013. "Structures politico-administratives de la politique des transports", In
4 Manuel d'administration publique Suisse, edited by Ladner, A., J.-L. Chappelet,
5 Y. Emery, P. Knoepfel, L. Mader, N. Soguel, and F. Varone, 811-834. Lausanne:
6 PPUR.
7
8
9
10 Sellers, J. and A. Lidström. 2007. "Decentralisation, local government, and the welfare
11 state." *Governance: An International Journal of Policy, Administration and*
12 *Institutions* 20(4): 609-632.
13
14
15 Sørensen, E. 2006. "Metagovernance: the changing role of politicians in processes of
16 democratic governance." *American Review of Public Administration* 36(1): 98-
17 114.
18
19
20 Steiner, R. 2003. "The Causes, Spread, and Effects of Intermunicipal Cooperation and
21 Municipal Mergers in Switzerland." *Public Management Review* 5(4): 551-571.
22
23
24 Van Waarden, F., and K. Van Kersbergen. 2009. "'Governance' as a bridge between
25 disciplines: Cross-disciplinary inspiration regarding shifts in governance and
26 problems of governability, accountability and legitimacy." *European Journal of*
27 *Political Research* 43(2): 143-171.
28
29
30
31 Wollmann, H. 2008. "Comparing local government reforms in England, Sweden, France
32 and Germany." In: www.wuestenrot-stiftung.de/download/local-government.
33
34 Wollmann, H. and G. Marcou. eds. 2010. *The provision of public services in Europe.*
35 *Between state, local government and market.* Cheltenham: Edward Elgar.
36
37 Wollmann, H., I. Koprić, and G. Marcou, eds. 2016. *Public and Social Services, From*
38 *Public and Municipal to Private Sector Provision.* Houndmills: Palgrave
39 Macmillan.
40
41
42
43 Wolman, H., R. McManmon, M. E. Bell and D. Brunori. 2010. "Comparing Local
44 Government Autonomy Across States." In *The Property Tax and Local*
45 *Autonomy*, edited by Bell, M. E., D. Brunori, and J. Yougman, 69-114.
46
47
48 Washington: The Lincoln Institute.
49
50 ZHAW [Zürcher Hochschule für Angewandte Wissenschaften] and IDHEAP [Institut de
51 Hautes Études en Administration Publique] 2017. "Nationale
52 Gemeindeschreiberbefragung." In: <http://www.andreasladner.ch/uebersicht.htm>.
53
54
55 ZHAW [Zürcher Hochschule für Angewandte Wissenschaften] and IDHEAP [Institut de
56 Hautes Études en Administration Publique] 2018. "Nationale Befragung der
57 Gemeindeexekutivmitglieder." In: <http://www.andreasladner.ch/uebersicht.htm>.
58
59
60

Table 1: Municipal executive councillors' perception of autonomy in various tasks in Switzerland (CH) and in the cantons of Fribourg (FR) and Vaud (VD)

	CH (Mean)	CH (N)	FR (Mean)	FR (N)	VD (Mean)	VD (N)
Sport	6.57 (1.67)	2117	6.20 (1.60)	128	5.42 (1.84)	293
Public transport	3.65 (1.49)	2121	3.05 (1.34)	129	3.19 (1.50)	293
Total	4.92 (1.64)	2120	4.44 (1.50)	129	3.88 (1.56)	294

Operationalisation and source: ZHAW & IDHEAP (2018: question 39), tasks are primary school, spatial planning, security, social assistance, public transport, health, youth policy, elderly support, culture and sport (1=no autonomy; 10=high autonomy).

Table 2: Summary of empirical results

Canton	1. Selected municipality, size and type	2. Perceived municipal autonomy	3. Legal decision-making competences	4. Self-financing capacity	5. Administrative capacity	6. Political intervention capacity	7. Governance arrangement (for PT, distinction between urban and regional traffic)
FRIBOURG (CIMA=45)	1 (-)	1 (PT)	Consultation for the cantonal transport plan and formulation of the traffic master plan for local affairs; financial contributions	20.6%	0.38%	-	Multi-tiered government (region) / Confederation and canton
	3 (+)	3 (PT)		5.8%	0.89%	-	Multi-tiered government (agglomeration) / Confederation and canton
	2 (-)	5.5 (PT)		4.0%	0.20%	0	Multi-tiered government (region) / Confederation and canton
	4 (+)	5.8 (PT)		15.2%	0.54%	+	Multi-tiered government (agglomeration) / Confederation and canton
	5 (-)	2 (SP)	Residual general competences	14.6%	0.21%	-	Linked functions governance (IMC)
	7 (+)	3.5 (SP)		12.3%	0.47%	0	Linked functions governance (IMC and civil society)
	6 (-)	5.5 (SP)		-2.3%	0.40%	0	Linked functions governance (IMC)
	8 (+)	7.8 (SP)		4.3%	1.53%	+	In-house delivery (integrated administrative department)
VAUD (CIMA=48)	1 (-)	1 (PT)	Formulation of the municipal master spatial planning; financial contributions	12.3%	0.36%	-	Canton / Confederation and canton
	3 (+)	3 (PT)		12.1%	1.02%	-	In-house delivery / Confederation and canton
	2 (-)	7 (PT)		18.0%	0.42%	-	Canton / Confederation and canton
	4 (+)	7.4 (PT)		2.6%	1.38%	+	Complex network governance (joint-stock company) / Complex network governance (joint-stock multi-level companies)
	5 (-)	1 (SP)	Residual general competences	-10.0%	0.71%	-	Linked functions governance (IMC)
	7 (+)	3.5 (SP)		16.7%	0.86%	-	Linked functions governance (IMC and civil society)
	6 (-)	7 (SP)		17.8%	0.08%	0	Linked functions governance (IMC, civil society, private agencies)
	8 (+)	9 (SP)		9.5%	2.79%	+	In-house delivery (integrated administrative department)

Operationalisations and sources: *CIMA*: see Table A1 in appendix, 1. *Size*: extreme cases of high (+) or low (-) population (FSO 2018) and *Types*: FR1= Suburban of low density, FR2= Suburban of low density, FR3= Suburban of high density, FR4= Urban of a medium-size agglomeration, FR5= Rural in central location, FR6= Rural in central location, FR7= Suburban of medium density, FR8= Urban of medium-size agglomeration, VD1= Rural in central location, VD2= Suburban of low density, VD3= Urban of a small agglomeration, VD4= Urban of a medium-size agglomeration, VD5= Rural in central location, VD6= Suburban of low density, VD7= Urban of a large agglomeration, VD8= Urban of a large agglomeration (FSO 2018a); 2. *Perceived municipal autonomy*: see Table 1; 3. *Legal decision-making competences*: own legal examination; 4. *Self-financing capacity*: Self-financing*100/current financial income (Fribourg statistics 2015, Vaud statistics 2015); 5. *Administrative capacity*: Full-time equivalent/population (FSO 2018b), 6. *Political intervention capacity*: perception of a high

1
2
3 (+), neutral (0) or low (-) degree (interviews with municipal executive councillors), 7. *Governance arrangement:*
4 interviews with municipal executive councillors; Note: Municipalities are sorted according firstly to the canton,
5 secondly to the policy concerned (Public Transport=PT or Sport=SP) and thirdly to perceived municipal autonomy.
6
7
8
9
10
11
12
13
14
15
16
17
18
19
20
21
22
23
24
25
26
27
28
29
30
31
32
33
34
35
36
37
38
39
40
41
42
43
44
45
46
47
48
49
50
51
52
53
54
55
56
57
58
59
60

For Peer Review Only

Additional information for online publication only

Appendix

Table A1: Swiss formal municipalities' autonomy

Cantons	1. Political discretion	2. Policy scope	3. Financial autonomy	4. Organisational autonomy	5. Non-interference	6. Legal autonomy	7. Access	<i>CIMA</i>
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

Operationalisations: 1. *Political discretion*: effective political discretion [0-4] in primary school, spatial planning, security, social assistance, public transport, health, youth policy, elderly support, culture and sport (for each task, 0=cantonal decision-making competences, 0.5=shared decision-making competences, 1=municipal decision-making competences), cantonal mean (Basel City=0); 2. *Policy scope*: municipal expenditures (after the deduction of transfers) as a percentage of municipal and cantonal expenditures (after the deduction of transfers) in 2014 [0-4] in primary school, spatial planning, security, social assistance, public transport, health, youth policy, elderly support, culture and sport (for each task, 0%=0; 0.1-49.9%=0.25; 50-100%=0.5); 3. *Financial autonomy*: mean of revenue decentralisation (mean of fiscal autonomy, i.e. the proportion [in %] of municipal fiscal revenue in relation to cantonal fiscal revenue in 2014) and financial autonomy, i.e. the proportion [in %] of municipal financial revenue in relation to cantonal financial revenue in 2014), and financial self-reliance (the proportion [in %] of municipal fiscal revenue in relation to municipal financial revenue in 2014); 4. *Organisational autonomy*:

1
2
3 personnel decentralisation (mean of municipal share of subnational public staff in 2012 and municipal share of
4 subnational salaries in 2012 [in %]) [0-6] + index of political organisation [0-6]; 5. *Non-interference*: financial
5 transfer system (the proportion of unconditional financial transfers, i.e. revenues, fiscal equalization transfers and
6 various transfers' revenues) to total financial transfers received by municipalities, i.e. indemnities and public
7 collective financial support) [0-3] + administrative supervision (cantonal monitoring asking whether cantonal
8 supervision concerns very limited administrative supervision=3, legality=2, details of accounts and spending
9 priorities=1, expediency=0); 6. *Legal autonomy*: legal status and formal distribution of power [0-4] + legal
10 protection (listing of all municipalities [0-2] + article allowing obligation to merge [0-1]); 7. *Access*: direct
11 democracy instruments [0-4] + local government associations (LGAs) [0-4] + "*cumul des mandats*" (share of
12 mayors in cantonal parliament of all members of cantonal parliament [in %] in 2014); Sources: see Keuffer (2018:
13 436) with exception of political discretion which has been updated relying on ZHAW & IDHEAP (2017: question
14 22); Notes: All dimensions are transformed to a scale ranging from 0 (lowest autonomy) to 100 (highest autonomy)
15 and the *CIMA* is calculated is weighting the 7 dimensions according to the methodology developed by Ladner &
16 Keuffer (2018); *CH*= "national" average.
17
18
19
20
21
22
23
24
25
26
27
28
29
30
31
32
33
34
35
36
37
38
39
40
41
42
43
44
45
46
47
48
49
50
51
52
53
54
55
56
57
58
59
60

IV. Tableau des résultats du LAI et de ses 7 dimensions (2014)

Country	LA	AC	PS	PD	FA	OA	NI	LAI	Country	LA	AC	PS	PD	FA	OA	NI	LAI
Albania	66.7	33.3	54.2	50.0	41.7	62.5	33.3	50.6	Lithuania	66.7	100.0	70.8	76.7	33.3	75.0	50.0	65.1
Austria	66.7	100.0	65.7	53.3	69.6	51.4	66.7	64.8	Luxembourg	66.7	33.3	50.0	63.3	66.7	25.0	83.3	55.9
Belgium	66.7	52.5	54.2	56.7	70.8	75.0	20.3	61.3	Macedonia	66.7	33.3	58.3	66.7	54.2	75.0	33.3	59.3
Bulgaria	100.0	66.7	79.2	66.7	45.8	75.0	33.3	66.2	Malta	66.7	100.0	12.5	23.3	29.2	25.0	83.3	39.2
Croatia	33.3	33.3	56.9	61.8	49.5	75.0	61.8	56.7	Moldova	33.3	33.3	33.3	46.7	29.2	50.0	0.0	35.9
Cyprus	66.7	33.3	22.1	24.4	62.3	50.0	38.5	42.3	Netherlands	66.7	66.7	62.5	63.3	45.8	75.0	33.3	59.6
Czech Republic	100.0	33.3	45.8	76.7	37.5	100.0	66.7	64.9	Norway	0.0	66.7	91.7	66.7	70.8	100.0	83.3	73.9
Denmark	33.3	66.7	87.5	70.0	66.7	100.0	83.3	74.6	Poland	66.7	100.0	79.1	64.3	58.3	100.0	66.7	74.1
Estonia	100.0	33.3	62.5	70.0	33.3	100.0	50.0	63.7	Portugal	66.7	66.7	54.2	63.3	58.3	50.0	83.3	61.6
Finland	66.7	66.7	79.2	83.3	83.3	75.0	83.3	79.4	Romania	100.0	33.3	66.7	70.0	41.7	62.5	33.3	58.1
France	100.0	66.7	83.1	59.8	70.8	25.0	83.3	66.8	Serbia	66.7	66.7	69.3	62.1	58.3	75.0	83.3	67.0
Georgia	66.7	33.3	45.8	43.3	29.2	25.0	33.3	38.4	Slovakia	66.7	100.0	50.0	53.3	58.3	75.0	33.3	60.9
Germany	66.7	66.7	87.5	73.3	81.5	62.5	66.3	73.9	Slovenia	66.7	33.3	51.4	65.6	16.7	75.0	33.3	48.9
Greece	66.7	33.3	37.5	43.3	45.8	50.0	66.7	47.9	Spain	66.7	33.3	48.7	35.6	70.8	50.0	83.3	55.0
Hungary	66.7	33.3	70.8	60.0	29.2	62.5	16.7	50.8	Sweden	33.3	66.7	75.0	73.3	87.5	75.0	83.3	75.1
Iceland	33.3	100.0	75.0	80.0	70.8	100.0	66.7	78.1	Switzerland	93.7	99.2	70.0	50.7	98.0	100.0	47.8	79.6
Ireland	33.3	33.3	20.8	23.3	66.7	25.0	16.7	34.9	Turkey	33.3	33.3	19.8	29.2	41.7	50.0	83.3	39.7
Italy	66.7	66.7	62.5	60.0	66.7	75.0	83.3	68.2	Ukraine	66.7	33.3	57.7	56.4	15.4	75.0	41.0	47.7
Latvia	66.7	66.7	62.5	76.7	16.7	50.0	66.7	54.3	United Kingdom	65.7	40.5	32.9	26.3	41.7	75.0	76.1	45.7
Liechtenstein	100.0	33.3	45.8	50.0	87.5	100.0	66.7	69.4	EU MEAN	64.8	56.2	57.8	59.0	54.9	67.3	56.9	59.2

Notes : Pays ordés alphabétiquement selon leur nom en anglais; LA = Legal autonomy (autonomie juridique), AC = Access (accès), PS = Policy scope (champ d'exécution), PD = Political discretion (discrétion politique), FA = Financial autonomy (autonomie financière), OA = Organisational autonomy (autonomie organisationnelle), NI = Non-interference (non-ingérence). Source : Keuffer et Ladner (2018).

V. Tableau des résultats de l'autonomie de Type I et de Type II

Cantons	Autonomie de Type I		Autonomie de Type II							
	Autonomie vis-à-vis de l'économie locale	Autonomie vis-à-vis des intérêts locaux	Autonomie juridique	Accès	Champ d'exécution	Discretion politique	Autonomie financière	Autonomie organisationnelle	Non-ingérence	C/MA
ZH	0.17	3.48	86	63	70	65	78	75	33	69
BE	0.21	3.60	57	58	50	50	51	50	33	50
LU	0.14	3.04	43	60	55	61	73	67	17	59
UR	0.35	3.24	29	21	45	55	54	25	50	43
SZ	0.19	3.28	71	33	60	62	67	75	33	61
OW	0.33	2.87	57	25	50	55	82	58	67	60
NW	0.18	3.25	43	33	40	55	61	67	83	55
GL	0.50	2.64	100	50	35	50	66	92	67	63
ZG	0.33	2.72	43	8	55	63	65	58	50	55
FR	0.19	3.86	43	67	55	39	64	17	17	45
SO	0.24	3.54	29	100	55	50	72	75	50	62
BS	1.00	3.07	100	0	0	50	37	50	50	39
BL	0.29	3.75	43	75	40	53	57	67	67	56
SH	0.53	3.47	71	19	60	62	65	50	33	56
AR	0.31	3.40	100	42	55	60	73	92	67	69
AI	0.33	3.52	71	67	30	38	59	25	67	47
SG	0.06	3.12	86	50	60	63	58	92	50	66
GR	0.32	3.55	71	83	40	63	64	83	33	63
AG	0.38	3.55	43	42	60	66	64	50	67	58
TG	0.35	3.45	57	58	60	58	69	58	50	60
TI	0.42	3.78	57	75	45	44	63	50	83	56
VD	0.68	4.25	71	63	40	32	53	42	67	48
VS	0.21	3.52	29	50	50	60	65	33	83	54
NE	0.35	3.69	86	42	45	33	54	17	50	43
GE	0.69	3.85	57	46	35	36	54	8	50	39
JU	0.36	3.87	43	75	35	30	56	42	33	43
CH	0.32	3.64	61	50	47	52	62	54	52	55

Notes : les scores de l'Autonomie de Type I sont attribués à toutes les communes suisses ; les données sont agrégées ici au niveau cantonal (moyenne) pour des questions de présentation. Source : Keuffer (2019).

VI. Grille de questions semi-directives pour la partie qualitative

- 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 ? (- ; 0 ; +)
- 3) Est-ce une bonne chose que votre commune dispose d'autonomie selon vous ? (- ; 0 ; +)
- 4) En général, quelles sont vos compétences décisionnelles ? (- ; 0 ; +)
- 5) En général, quelles sont vos compétences d'exécution ? (- ; 0 ; +)
- 6) En général, quelles sont vos capacités financières/administratives/d'intervention ? (- ; 0 ; +)
- 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 ? (- ; 0 ; +)
 - ii. quelles sont vos compétences d'exécution ? (- ; 0 ; +)
 - iii. quelles sont vos capacités financières/administratives/d'intervention ? (- ; 0 ; +)
 - d. Comment ces paramètres ont-ils évolué ces dernières années ? (- ; 0 ; +)
 - i. Comment expliquez-vous ces changements éventuels ?
 - e. Êtes-vous satisfait de la manière dont la commune offre les prestations en matière de sport ? (- ; 0 ; +)
 - 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 ? (- ; 0 ; +)
 - i. Quels sont vos rapports avec les communes alentour ? (- ; 0 ; +)
 - j. Quels sont vos rapports avec les entités privées actives dans le domaine ? (- ; 0 ; +)
 - k. Quelle est selon vous la satisfaction des citoyens en la matière ? (- ; 0 ; +)
- 8) **Quels services offrez-vous en matière de transports publics ? → Pour chaque service offert, les mêmes questions ont été posées que pour le sport.**