L'avenir du fédéralisme - le puzzle helvétique en questions. Partie 2, Collaboration intercantonale : éloge de la complexité

Autor(en): **Leresche, Jean-Philippe**

Objekttyp: **Article**

Zeitschrift: **Domaine public**

Band (Jahr): **36 (1999)**

Heft 1400

PDF erstellt am: **24.05.2024**

Persistenter Link: https://doi.org/10.5169/seals-1014803

Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Inhalten der Zeitschriften. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern.
Die auf der Plattform e-periodica veröffentlichten Dokumente stehen für nicht-kommerzielle Zwecke in Lehre und Forschung sowie für die private Nutzung frei zur Verfügung. Einzelne Dateien oder Ausdrucke aus diesem Angebot können zusammen mit diesen Nutzungsbedingungen und den korrekten Herkunftsbezeichnungen weitergegeben werden.
Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Die systematische Speicherung von Teilen des elektronischen Angebots auf anderen Servern bedarf ebenfalls des schriftlichen Einverständnisses der Rechteinhaber.

Haftungsausschluss

Alle Angaben erfolgen ohne Gewähr für Vollständigkeit oder Richtigkeit. Es wird keine Haftung übernommen für Schäden durch die Verwendung von Informationen aus diesem Online-Angebot oder durch das Fehlen von Informationen. Dies gilt auch für Inhalte Dritter, die über dieses Angebot zugänglich sind.

Ein Dienst der *ETH-Bibliothek*
ETH Zürich, Rämistrasse 101, 8092 Zürich, Schweiz, www.library.ethz.ch

http://www.e-periodica.ch

Collaboration intercantonale: éloge de la complexité

L'existence d'une identité forte permet l'innovation. Une identité que des fusions entre cantons mettraient en péril. C'est le constat que développe Jean-Philippe Leresche, professeur-assistant IEPI-UNIL et directeur délégué de l'Observatoire EPFL «Science, Politique et Société», dans le deuxième chapitre du débat consacré aux collaborations intercantonales.

L'ACTION PUBLIQUE SE transforme assez profondément en Europe et en Suisse. Fondée sur des logiques hiérarchiques et un espace politique clairement délimité, elle est progressivement complétée par des modes de gouvernement plus souples. La superposition de systèmes de décision et l'extension du nombre d'acteurs, qui s'ajoutent à l'empilement des structures territoriales de pouvoirs (entre trois et quatre niveaux selon les États, sans compter l'Union européenne) rendent les processus de décision toujours plus complexes. Les pouvoirs publics ne sont plus le lieu unique d'élaboration et de mise en œuvre des politiques, ce qui pose la question de leur capacité à gouverner. Les choix des autorités publiques sont de plus en plus contestés, en raison non seulement de la prolifération des acteurs sur la scène publique mais aussi du fait de la perte de légitimité des acteurs publics, héritiers de structures et d'instruments de décision anciens.

Un peu de baroque...

Les cantons suisses n'échappent pas à ce constat: aujourd'hui, l'action publique sort toujours plus des frontières cantonales. Elle correspond de moins en moins aux territoires traditionnels de la représentation politique. Les cantons sont ainsi confrontés à des enjeux multi-territoriaux, multi-institutionnels et multi-acteurs dont les scènes sont intercommunale, intercantonale, transfrontalière, fédérale et européenne.

À situation institutionnelle et sociale complexe, réponse complexe. Faire l'éloge de la complexité ne signifie pourtant pas qu'il faut absolument rechercher les solutions les plus complexes pour le plaisir de constructions institutionnelles savantes; mais plutôt qu'il faut imaginer des systèmes sophistiqués ou, parfois même baroques, pour affronter des problèmes qui, eux, de toute façon, demeurent complexes. Cependant, avant d'apporter des réponses, un certain nombre de questions doivent être posées clairement en matière de réformes territoriales: quels problèmes veut-on résoudre? Faut-il privilégier les enjeux de structure ou de fonctionnement, de contenant ou de contenu? Quel est le bilan des expériences déjà menées dans le domaine de la collaboration interrégionale/intercantonale versus des fusions de collectivités publiques en Suisse et à l'étranger? Quelles sont les réussites et quels sont les échecs? Comment mobiliser autour de ces enjeux?

De nombreux obstacles

Une première réponse indique qu'en la matière il n'y a pas de *one single best way* pour résoudre la variété et la complexité des problèmes qui se posent aux collectivités publiques. On voit aussi que les structures institutionnelles ne sont pas toujours à la fois le problème et la solution! Fusionner par exemple deux ou trois cantons peut apparaître comme une solution institutionnelle simple; en réalité elle soulèverait des problèmes considérables de mise en œuvre. Souvenons-nous ainsi de l'échec cuisant du projet de fusion des deux *Länder* de Berlin et du Brandebourg en 1996. Approfondir et renouveler la collaboration intercantonale peut certes apparaître a priori compliqué, d'un point de vue juridique et politique notamment, mais la mise en œuvre peut se révéler beaucoup plus souple et imaginative, en fonction des problèmes réels à résoudre.

Outre les enjeux institutionnels, on rencontre aussi des obstacles culturel, historique, financier, technique et politique sur le chemin des réformes territoriales. C'est pourquoi je préconise non pas d'intervenir sur les structures territoriales elles-mêmes mais plutôt sur la culture et les comportements gouvernementaux (d'autres diraient sur l'«agir étatique») en réfléchissant à de nouveaux instruments d'action pour les cantons. Dans ce sens, je plaide pour une gouvernance territoriale des réseaux de collaboration et de projets qui passe par la définition de nouveaux espaces de négociation et d'arbitrage dans le cadre d'une véritable contractualisation intercantonale. Une telle approche permet de dépasser les logiques gouvernementales traditionnelles, pour penser l'articulation entre acteurs territoriaux, mais aussi sociaux ou privés, en termes d'échanges et de coopération, fut-elle conflictuelle.

Pour une fois, soyons polémiques: on ne peut pas d'un côté plaider pour le maintien de la biodiversité et de l'autre pour la fusion des collectivités cantonales. Autrement dit, on doit respecter la diversité régionale comme chacun en appelle aujourd'hui au respect de la diversité des organismes vivants. Dire cela ne s'apparente pas à un quelconque «cramponnement» identitaire mais renvoie à l'idée classique que, pour s'ouvrir au monde et l'enrichir, il faut savoir qui l'on est. Seule une identité forte permet une coopération bien comprise et l'acceptation de l'innovation. Ce qui ne signifie toutefois pas que tous les cantons suisses ont une forte identité ou qu'il faut renoncer à tout changement territorial. La collaboration a par ailleurs besoin d'autres pré-requis comme le fait de dégager des principes et des objectifs d'action communs clairs, accompagnés d'un engagement déterminé des divers acteurs. Sans compter des ressources financières transparentes affectées à la coopération et une pédagogie des bénéfices de la collaboration (qui peut aussi passer par une évaluation). Mais, pour ne pas céder à l'angélisme, n'oublions pas que ces processus s'inscrivent au cœur de relations de pouvoir, sources d'imprévisibilité.

Jean-Philippe Leresche

Prochain article: Armand Lombard, «Des instruments pour la région».