

Evolutions et perspectives de la gouvernance territoriale suisse

Depuis quelques années, la Suisse semble évoluer vers une gouvernance multi-niveaux, mais des signes avant-coureurs se manifestent aujourd'hui en faveur d'un retour prudent aux collaborations étatiques plus classiques.

Redessiner les frontières suisses a toujours été un projet imaginé par les acteurs politiques. Napoléon lui-même avait tenté en vain de réunir les cantons d'Uri, Schwyz, Unterwald et Zoug, hostiles à son dessein révolutionnaire, avant de réaliser que s'opposer au projet fédéraliste helvétique n'avait tout simplement pas de sens compte tenu de ses nombreuses particularités géographiques, linguistiques et culturelles. Depuis le Congrès de Vienne en 1815, le découpage territorial suisse n'a fait l'objet d'aucun changement majeur, à l'exception de la création du canton du Jura en 1979.

Pourtant, les revendications et les idées de transformation du territoire n'ont pas manqué et prennent appui sur la nécessité de combler les écarts toujours plus importants entre les espaces décisionnels (décisions politico-administratives) et fonctionnels (applications opérationnelles). Les projets avortés de fusions des cantons de Genève et Vaud en 2002 et des demi-cantons de Bâle-Ville et Bâle-Campagne en 2014 ont suscité de nombreuses réactions, de même que l'idée d'une Suisse à neuf ou treize cantons en 2010 (Rumley, 2010). A l'échelle locale, 620 communes ont disparu de la carte depuis 2003, date à laquelle le processus de fusion s'est accéléré, soit une diminution de plus de 22% ces quinze dernières années. Malgré ces importantes mutations territoriales, ces projets demeurent difficiles en raison d'un attachement identitaire et fiscal fort de la part des citoyens, des communes et des cantons et beaucoup restent ainsi lettre morte. Des solutions parallèles ont dès lors été trouvées dans la multiplication de collaborations intergouvernementales. Si ces dernières aident à trouver des terrains d'entente et à établir des partenariats constructifs, leur accroissement tend néanmoins à complexifier le pilotage des politiques publiques. Aujourd'hui, la gouver-



Dr. Laetitia Mathys, chargée de recherche à l'Institut de hautes études en administration publique.



M. Nicolas Keuffer, doctorant et chargé de recherche à l'Institut de hautes études en administration publique.

nance territoriale semble atteindre un tout autre niveau avec l'implication multisectoriels, l'atténuation des frontières entre secteurs public et privé et la réduction des rapports hiérarchiques dans le cadre d'ententes non-contrainantes.

Croissance de la population, augmentation conséquente des décalages entre lieux de vie et de travail ou tâches dépassant les frontières cantonale et communale: les espaces décisionnels et fonctionnels ne coïncident plus et le lieu d'exercice des droits politiques diffère ainsi de l'activité professionnelle des citoyens (Vatter, 2018 :4). Le découpage territorial et administratif est en fait encore largement inscrit dans les compromis historiques qui ne sont plus en adéquation avec l'évolution des dynamiques institutionnelles (Giraut, 2010). Aujourd'hui, les entités publiques qui assument les coûts des prestations ne sont pas toujours celles qui en jouissent, ni celles qui décident de ces prestations, contrevenant par conséquent au principe de l'équivalence fiscale. En raison, par ailleurs, de l'accroissement de la technicité des problèmes, des limites de capacité et de la pression sur les finances, la redéfinition des espaces institutionnels se fait pressante. Aussi, les fusions de communes et de cantons représentent l'une des options envisagées. Souvent perçues comme la pérennisation des collaborations intercommunales, les fusions de communes sont très en vogue actuellement – près de la moitié des communes ont effectivement discuté de fusion avec une ou plusieurs communes voisines depuis 2010 (ZHAW et IDHEAP, 2017). Pourtant, malgré les encouragements financiers de près de la moitié des cantons, ces processus complexes essuient de nombreux échecs, dans la mesure où ils suscitent la crainte d'une perte d'identité, du changement des armoiries et du nom de la commune ainsi que de



Bâtiment IDHEAP à Lausanne.

l'autonomie communale (Horber-Papazian et Jacot-Descombes, 2013). Face à ces réticences, certaines initiatives proposent des alternatives plus radicales, consistant à des réductions drastiques du nombre de communes ou même à la suppression du niveau communal (à Glaris ou à Schaffhouse, par exemple). Si les discussions autour de fusions de cantons débutent dans les années 60-70, des projets concrets se matérialisent dès les années 90, mais demeurent toutefois plus utopiques. Après l'essai refusé de la fusion des cantons de Vaud et de Genève en 2002 par 80% des voix, est venu celui de l'union des cantons de Neuchâtel, du Jura et du Jura bernois, voulant créer le canton de l'Arc jurassien, ainsi que celui de la formation d'un canton par région: Suisse centrale, Suisse orientale et Nord-Ouest (Ladner, 2013 :68). Certains politiciens ont en outre envisagé des propositions de fusions de villes, telles qu'à Lugano et à Lucerne, dans les vallées, à l'instar du Val-de-Travers et du Val d'Anniviers, ou de régions, à l'exemple de la Riviera.

Suite à ces nombreuses tentatives de réaménagement territorial, les acteurs politiques privilégient alors le recours à de nouvelles formes de collaborations horizontales et verticales. L'acceptation de la réforme de la péréquation financière et de la répartition des tâches (RPT) en 2004 s'inscrit comme un pilier central de cette nouvelle manière de procéder. Entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2008, la réforme prévoyait un renforcement de la collaboration intercantonale et un désenchevêtrement des tâches et de leurs financements afin d'améliorer l'efficacité des prestations publiques. La collaboration intercantonale s'intensifie et environ 760 accords intercantonaux en vigueur sont recensés en 2016 (Arens et al., 2017). Outre l'augmentation de ces accords, des conférences régionales et des projets d'unification se multiplient, à l'exemple de l'union inédite des forces de police neuchâteloises et jurassiennes initiée en 2011. Dans la dimension verticale, la situation n'est pas plus simple: en 2018 par exemple, ce sont plus de 536 conventions-programmes qui sont conclues

entre la Confédération et les cantons pour mettre en œuvre la trentaine de tâches communes. Cette augmentation saisissante d'accords et de structures collaboratives engendre inévitablement un pilotage complexe des décisions. Parmi les difficultés répertoriées, on déplore surtout un affaiblissement de la responsabilité, un déficit démocratique et un manque de clarté.

Depuis quelques années, cette architecture collaborative semble évoluer vers une gouvernance multi-niveaux avec l'implication étendue et non contraignante d'acteurs politiques, sociaux et économiques. A des fins définitionnelles, la théorie met l'accent sur une structure en réseaux, une distinction plus opaque entre secteurs public et privé, une diminution des relations hiérarchiques et des processus de négociations plutôt que des contrôles et des structures (Ladner, 2013 :70). La Conférence tripartite sur les agglomérations, fondée en 2001, incluant tous les niveaux de gouvernement dont les villes, en est une illustration, de même que les projets d'agglomération (le Grand Genève et l'espace métropolitain de Zurich, par exemple). Toutefois, si ces agencements de gouvernance territoriale assurent une participation accrue des parties prenantes, ils n'en garantissent pas toujours pour autant des processus démocratiques directs ni législatifs contrôlés. Les individus n'ont en effet pas de représentation politique définie et ces formes de gouvernance se déploient au-dessus des niveaux institutionnels. Des signes avant-coureurs se manifestent dès lors aujourd'hui en faveur d'un retour prudent aux collaborations étatiques plus classiques. |

RÉFÉRENCES

Medias:

- Mariani, D. «La Suisse des 26 cantons a-t-elle fait son temps?» *Swissinfo*, 28 janvier 2015
- Giraut, F. «La refonte du territoire suisse, un particularisme?», *Le Temps*, 19 octobre 2010
- Vatter, A. «La puissance des petits ébranle le fédéralisme suisse», *La Vie Economique* n°6 / 2018
- Droux, A. «La population dit oui à un canton de l'Arc jurassien», *RTS*, 28 juin 2010

Ouvrages:

- ARENS, A., ARNOLD, T., MUELLER, S. et VATTER, A. (2017). *Fédéralisme et décentralisation en Suisse: les effets politiques de la réforme du fédéralisme NFA*. Pp. 184-195. Dans *l'Annuaire du fédéralisme 2017: Le fédéralisme, la subsidiarité et les régions en Europe*, publié par le Centre européen de recherche sur le fédéralisme à Tübingen (EZFF). Baden-Baden: Nomos.
- HORBER-PAPAZIAN et JACOT-DESCOMBES, C. (2013). *Structures politico-administratives de la politique d'aménagement du territoire*, Pp. 835-863.

Dans Ladner, A., Chappellet, J. L., Emery, Y., Knoepfel, P., Mader, L., Soguel, N., & Varone, F. (2013). *Manuel d'administration publique suisse*. PPUR Presses polytechniques.

LADNER, A. (2013). *La gouvernance. La solution pour une réorganisation territoriale de la Suisse?* Chapitre 5, dans Vodoz, L., Thévoz, L., & Faure, P. (2013). *Les horizons de la gouvernance territoriale*. PPUR Presses.

MATHYS, L. (2018). *La collaboration verticale dans le système fédéral suisse au regard de la répartition des tâches*. Thèse de doctorat de l'Université de Lausanne, IDHEAP.

RUMLEY, P. A. (2010). *La Suisse demain: de nouveaux territoires romands, un nouveau canton du Jura: utopie ou réalité?* Presses du Belvédère.

ZHAW [Zürcher Hochschule für Angewandte Wissenschaften] et IDHEAP [Institut de hautes études en administration publique] (2017). *Monitoring auprès des secrétaires communaux de l'ensemble des communes suisses*. Publication prévue en automne 2018.