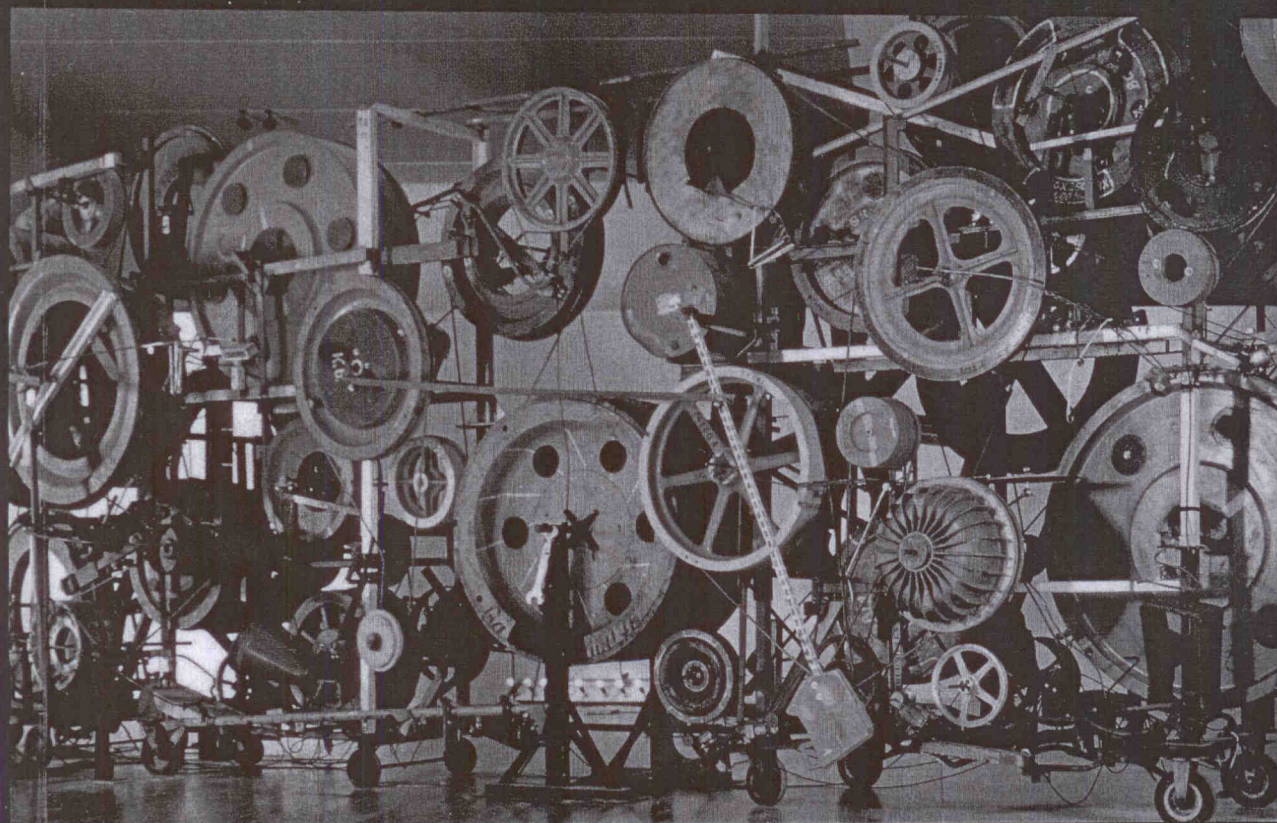


Edité sous la direction de
Luc Vodoz, Laurent Thévoz, Prisca Faure

Les horizons de la gouvernance territoriale

Presses polytechniques et universitaires romandes



La gouvernance

La solution pour une réorganisation territoriale de la Suisse?

Andreas Ladner

L'organisation territoriale de la Suisse se trouve depuis plusieurs dizaines d'années au centre d'un débat critique. Des offensives politiques font régulièrement l'actualité en revendiquant en grande pompe, par exemple, les fusions de cantons, la formation de régions, la valorisation des agglomérations et le regroupement de communes. En dehors des fusions de communes, qui se sont multipliées en Suisse depuis les années 1990, aucune tendance de réforme fondamentale ne se dessine qui laisse pressentir à quoi ressemblera l'organisation territoriale de la Suisse dans 50 ans.

Les contributions scientifiques relevant les avantages et les inconvénients de l'organisation territoriale actuelle et esquissant les possibilités d'une réorganisation ne manquent pas. Les alternatives courantes sont la mise en place de nouveaux espaces institutionnels, en règle générale plus grands, mieux à même de tenir compte des aspects fonctionnels et résultant généralement de fusions de communes. Le contre-modèle consiste en une adaptation des unités institutionnelles aux impératifs fonctionnels des diverses activités étatiques, ce qui va de pair avec un désenchevêtrement des tâches. En lieu et place des communes traditionnelles à buts multiples, apparaissent les communes *single purpose*, les communes à but unique (Eichenberger 1998) ou les *Functional Overlapping Competing Jurisdictions* (FOCJ) (Frey et Eichenberger 1995). Un troisième modèle de gouvernance (Kübler et Heinelt 2005 : 9), s'appuyant sur le *new regionalism* (Friskén et Norris 2001) ou la *new metropolitan governance* (Brenner 2003) se développe depuis peu, principalement dans la recherche sur les agglomérations et les espaces métropolitains. Cette approche a suscité une grande attention et a longtemps semblé être une solution progressiste pour des tâches dépassant les frontières, les niveaux et les secteurs.

En ce qui concerne les propositions de réformes, tout le monde s'accorde à dire que la structure de la Suisse est déjà assez compliquée sans vouloir y rajouter un niveau institutionnel supplémentaire. L'idée que les unités d'un même niveau doivent avoir la même importance du point de vue constitutionnel est également très répandue. Ainsi, le canton de Glaris a théoriquement les mêmes compétences que le canton de Zurich et ceci vaut également pour la commune d'Echichens, qui a les mêmes compétences que la ville de Lausanne.

L'objet de la présente contribution n'est pas d'esquisser la future organisation territoriale de la Suisse, mais de porter un regard critique sur quelques paradigmes qui encadrent les discussions de réformes actuelles. Les connaissances qui en découlent sont destinées, tel est notre postulat, à ouvrir des perspectives pour le travail de réforme à venir.

Dans un deuxième temps, nous nous pencherons sur les origines de l'organisation territoriale actuelle ainsi que ses conséquences sur la formation des institutions politiques. La

troisième partie est dédiée aux problèmes actuels et aux tentatives de réforme. La quatrième partie est consacrée au concept de gouvernance. Enfin, la dernière partie trace les contours des bases nécessaires aux discussions sur les réformes à venir.

Conditions cadres historiques, structurelles et culturelles

Chaque pays a son histoire propre ainsi que des qualités culturelles et structurelles spécifiques. Celles-ci définissent non seulement son caractère particulier mais déterminent aussi l'organisation des institutions politiques et les possibilités de réformer cette organisation. Cette perspective s'écarte de la vision – fortement répandue chez les partisans de l'approche du choix rationnel – que les institutions politiques (ici l'organisation territoriale d'un pays) sont le produit de décisions conscientes basées sur des réflexions du type coût-avantage.

On ne peut pas comprendre l'organisation territoriale actuelle, et encore moins se faire une idée claire des possibilités et limites d'une restructuration future, sans prendre en considération l'histoire de la Suisse et ses singularités.

Une des caractéristiques de la Suisse est qu'elle est née dans un processus *bottom-up*. La Suisse repose sur le regroupement plus ou moins volontaire d'alliés (les cantons). Aucun pouvoir central féodal (empereur / monarchie) n'a jamais dominé l'ensemble du territoire. De ce fait, il était très important d'intégrer les divers alliés, ce qui s'est avéré être délicat. Dans l'historiographie moderne (par exemple, Meissen 2010), il apparaît clairement que l'égalité des droits des cantons, indispensable au succès du modèle, a été un acquis relativement tardif, qui n'a pas été gagné sans aide extérieure. C'est l'occupation du pays par les Français pendant la République helvétique (1798-1803) qui a finalement rendu possible la revalorisation des pays sujets et des baillages communs, les situant sur le même niveau que les cantons. D'ailleurs, il existait déjà au début de la République helvétique des projets de nouvelle organisation de la Suisse en un bien plus petit nombre de cantons, respectivement d'unités administratives (cf. la proposition du général Guillaume Brune en 1798¹).

Grâce à la Constitution de 1848, une majorité des cantons alliés ont adhéré au projet d'un « Etat national ». Toutefois, seule une faible partie des compétences et des tâches furent confiées au pouvoir central, ceci par égard envers les adversaires du projet, les cantons catholiques perdants de la guerre du *Sonderbund*. Le gros des tâches demeura ainsi dans les mains des cantons et des communes. La mise en place et le renforcement de l'Etat national s'est par conséquent fait relativement lentement – la démocratie directe ne facilitant pas les choses. Chaque développement des compétences de la Confédération, qui nécessitait un changement constitutionnel, exigeait l'accord du peuple et des cantons, les lois impopulaires pouvant en outre être rejetées par le référendum facultatif. De plus, la Confédération ne disposait que de possibilités très limitées pour se procurer des financements supplémentaires. C'est pour cette raison que la transformation de l'Etat depuis les années 1950 a principalement eu lieu au niveau des cantons (cf. Ladner 2013).

Au vu de la grande hétérogénéité culturelle, due notamment aux différentes communautés linguistiques et aux diverses confessions, il convient de saluer la force d'intégration dégagée de la création de l'Etat national. Un point déterminant pour le succès de cette

¹ Cf. les cartes de Marco Zanoli dessinées selon Oechsli (1903) sur http://de.wikipedia.org/wiki/Helvetische_Republik (consulté le 11.12.2012).

intégration – désignée par K. W. Deutsch (1976) comme un cas paradigmatique – a été le non-recoupement des différentes lignes de conflit social (*cross-cutting cleavages*). Ce concept venu de la sociologie et des sciences politiques (Lipset et Rokkan 1967) signifie que la stabilité politique peut être atteinte si les oppositions de classe, ainsi que les différences linguistiques et confessionnelles ne se renforcent pas mutuellement, mais qu'on rencontre, par exemple, des membres de différentes couches sociales et d'appartenances confessionnelles diverses dans toutes les régions linguistiques. En cela, la Suisse se différencie clairement de la Belgique, où les différences de confession et de langue coïncident plus fortement. On trouve, par exemple, des cantons catholiques et protestants en Suisse allemande et en Suisse romande. Cet élément devrait être pris en considération en cas d'une éventuelle restructuration territoriale uniquement orientée sur la langue.

Au milieu du XIX^e siècle, la Suisse comptait environ 3200 communes et 25 cantons pour une population d'environ 2,4 millions d'habitants. Les unités étaient ainsi de petite taille. Les cantons d'UR, OW, NW, ZG et AI comptaient moins de 20 000 habitants; le plus grand canton, Berne, environ 450 000; le canton de Zurich, 250 000 habitants². La grande majorité des communes comptait quelques centaines d'habitants, seules des villes comme Zurich, Berne, Bâle, Genève et Lausanne étaient relativement peuplées (entre 17 000 et 32 000 habitants). Aujourd'hui, environ 8 millions d'habitants se répartissent sur 26 cantons et environ 2500 communes. Même si le nombre des communes a diminué malgré la croissance de la population, la majeure partie des communes restent très petites. En 2010, plus de 45 % des communes comptaient moins de 1000 habitants (OFS – Annuaire statistique de la Suisse 2012). Dans ces nombreuses petites communes ne vivent qu'un peu plus de 7 % de la population.

Ces structures de petite taille ont marqué le développement de l'Etat. Si l'on part du principe que l'ensemble des unités d'un niveau étatique ont les mêmes compétences et donc doivent accomplir les mêmes tâches, alors on doit obligatoirement s'adapter aux unités les plus petites et les moins performantes. Puisque les petites communes ne peuvent accomplir certaines tâches elles-mêmes, elles se voient forcées de coopérer avec d'autres communes ou avec le secteur privé, ou encore la tâche est finalement confiée au canton. Cette forme spécifique du partage des tâches, le système de milice, la collaboration néocorporatiste avec le secteur privé et avec les groupes d'intérêt, ainsi que les formes intercommunales et intercantionales de collaboration sont au final plus ou moins directement attribuables à l'organisation territoriale du pays, basée sur des unités de petite taille.

Discours et processus traditionnels des réformes : fusionner ou collaborer

La croissance de la population, le fossé toujours plus grand entre le monde du travail et le lieu de vie, ainsi que les nouveaux problèmes et tâches dépassant les limites institutionnelles ont abouti, ces dernières décennies, à des revendications pour un réaménagement – du moins partiel – de l'organisation territoriale.

Les propositions de réforme territoriale au niveau cantonal remontent aux années 1960 et 1980 et aux discussions sur le fédéralisme (Kreis 2000 : 32), mais des projets concrets et des démarches à proprement parler n'apparaissent dans le débat que vers la fin des années 1990 (Ladner 2011a : 162) : l'initiative de la fusion des cantons de Vaud et de

² Cf. http://www.fsw.uzh.ch/hstat/nls/lis_files.php?chapter_var=../b (consulté le 27.9.2012).

Genève, les discussions autour de la création d'un canton de Suisse centrale, d'un canton de Suisse orientale et d'un canton de Suisse du Nord-Ouest, ou encore la création d'un canton du Jura composé des cantons du Jura et de Neuchâtel ainsi que du Jura bernois. Le seul changement important au niveau de la division en cantons a été la création du canton du Jura en 1979, ainsi que le passage du Laufonnais du canton de Berne à celui de Bâle-Campagne (1994).

Au niveau des communes également, et contrairement à des pays comme l'Allemagne, les Pays-Bas, la Belgique, la Norvège ou le Danemark, aucune réforme territoriale importante n'a abouti en Suisse. Ceci est dû à l'importance du fédéralisme, à l'autonomie communale et au fait que les niveaux supérieurs ne disposent que de possibilités d'action très restreintes sur le découpage du territoire des niveaux inférieurs.

Longtemps, les seuls grands changements au niveau des communes ont été les rattachements de communes à des villes plus importantes, comme à Zurich (1893, 1934), Bienne (1900, 1917, 1919), Bâle (1908), Berne (1919) et Genève (1931). Plus récemment, le nombre des communes a malgré tout clairement baissé. Les années 1970 et 1980 ont vu quelques dizaines de communes fusionner et, entre 1990 et 2000, le nombre des communes a baissé d'environ 120, tandis que plus de 400 communes supplémentaires « disparaissaient » entre 2000 et 2010. Dans la période entre 1848 et le 1^{er} janvier 2012, le nombre des communes a baissé de 3203 à 2495. Depuis la fondation de l'Etat fédéral, le nombre de communes a donc diminué d'un peu plus d'un cinquième et ce mouvement se poursuit. Si l'on considère les projets de fusion votés depuis lors et ceux en cours, le nombre des communes va progressivement s'approcher de la barre des 2000.

On observe ainsi qu'aujourd'hui ce ne sont plus seulement les fusions de deux ou trois communes de petite taille qui prédominent, mais également des villes comme Lugano ou Lucerne, des vallées (Val-de-Travers, Anniviers) ou des régions (Riviera) conduisent ou envisagent des projets de fusion. Le but pour les petites communes est le plus souvent de réaliser des économies d'échelle ou d'améliorer leurs performances dans l'accomplissement des tâches administratives. Lors du rattachement de communes aux villes, les arguments liés à l'aménagement du territoire et les stratégies de positionnement proactives dominent généralement (Steiner et Kaiser 2013). De surcroît, ces rattachements permettent d'éliminer les « effets *spillover* » et de faire participer tous les bénéficiaires aux coûts des prestations des centres.

Malgré le nombre – à première vue considérable – de fusions de communes récentes, on ne peut pas à proprement parler d'un changement fondamental de l'organisation du territoire. La majorité des communes reste trop petite et trop faible pour se voir confier plus de tâches et conférer une autonomie (encore) plus grande. Le canton de Glaris représente l'exception, où 25 communes ont donné naissance à trois nouvelles communes de 10 000 habitants et plus.

Au vu du manque d'enthousiasme (et de possibilités) de mener à bien des réformes territoriales de grande envergure, la collaboration horizontale (entre cantons et entre communes) s'est intensifiée, motivée par les besoins en coordination et afin de réduire les coûts. Les nombreux concordats, qui trouvent leur origine dans les accords entre les cantons respectifs de l'ancienne Confédération, témoignent de la collaboration intensive entre les cantons. Pour la période entre 1848 et 2003, on recense 733 accords, dont 30 % ont été passés depuis le début des années 1970 (Bochsler *et al.* 2004 : 94).

En règle générale, il s'agit d'un arrangement entre deux cantons, parfois aussi à l'intérieur d'une même région.

Le pendant au niveau communal se retrouve dans l'intensification des collaborations qui a eu lieu depuis les années 1990 dans les domaines de la protection civile et des pompiers, mais aussi dans le social (maisons de retraite et hospices) et, plus généralement, dans le secteur de la santé (Steiner 2002 : 133). Diverses législations cantonales récentes prévoient une obligation de collaborer pour les communes dans l'accomplissement de certaines tâches (par exemple, la loi sur les communes du canton de Berne du 16 mars 1998, art. 8, al. 2). Au niveau cantonal également, on a fait un pas en direction d'une intensification et d'une meilleure régulation de la collaboration dans le cadre de la Réforme de la péréquation et de la répartition des tâches (RPT). Celle-ci prévoit dans l'article 48a de la Constitution fédérale la possibilité pour la Confédération de donner force obligatoire générale à des conventions intercantionales ou d'obliger certains cantons à adhérer à des conventions intercantionales dans certains domaines.

Le refus du peuple et des cantons à l'adhésion de la Suisse dans l'Espace économique européen (EEE) a entraîné, en 1993, la fondation de la Conférence des gouvernements cantonaux (CdC). Elle réunit les gouvernements des 26 cantons de Suisse et encourage la collaboration dans les affaires qui relèvent des domaines de compétences des cantons. Ses activités concernent les questions du renouvellement et de l'avenir du fédéralisme, le partage des tâches entre la Confédération et les cantons, la préparation de décisions pour la Confédération, l'accomplissement des tâches de la Confédération par les cantons ainsi que les questions de politique d'intégration et de politique extérieure. En 2008, la CdC s'est installée avec d'autres conférences cantonales dans la Maison des cantons à Berne.

Les directeurs de départements entretiennent également leurs propres organes pour coordonner leurs domaines d'attribution et élaborer des prises de position communes face à la Confédération. Ces conférences spécialisées (par exemple, la Conférence suisse des directeurs cantonaux de l'instruction publique ou la Conférence des directeurs cantonaux des finances) sont des espaces de discussion essentiels entre la Confédération et les cantons. En outre, il existe toute une série de conférences gouvernementales et spécialisées au niveau des régions (Vatter 2006 : 97), par exemple, la Conférence des gouvernements de Suisse occidentale ou la Conférence des directeurs de la santé de Suisse du Nord-Ouest.

Ces dernières années, l'intensification de cette collaboration a régulièrement été la cible de critiques. On y dénonce un manque de clarté : d'une part, les autorités elles-mêmes ont de la peine à énumérer tous les accords qu'elles ont passés avec d'autres collectivités territoriales ; d'autre part, la collaboration provoque un renforcement de l'administration et de l'Exécutif au détriment du pouvoir décisionnel du Parlement ou du corps électoral. Ainsi, à côté de la « technocratisation » de la politique, ce sont aussi les déficits démocratiques qui sont relevés.

Modèle de gouvernance

Etant donné les difficultés de mener à bien des réformes territoriales de grande envergure et le succès tout relatif de l'intensification des collaborations, on s'achemine naturellement vers de nouveaux modèles et solutions. Ces nouvelles approches visent à aborder les tâches politiques au-delà des limites institutionnelles (aussi internationales) et à reconnaître le rôle, au-delà des acteurs publics, des représentants de l'économie et de la société civile dans l'élaboration et l'accomplissement des tâches publiques.

A ce stade apparaît le mot magique de *gouvernance*, bien qu'il ait la réputation d'être plutôt vague ou, comme le formulent Pierre et Peters (2000 : 7), *notoriously slippery*. Le concept de gouvernance ne doit pas être confondu avec le concept de *bonne gouvernance* (*good governance*), lequel a notamment été utilisé par la Banque mondiale (1992) et qui a une orientation clairement normative : il décrit les exigences qu'a un Etat moderne et se réfère à des aspects comme *rule of law, transparency, accountability, responsiveness, participation, efficiency, effectiveness, decentralization* et *subsidiarity*.

Utilisé en sciences politiques, le concept analytique de gouvernance ne définit pas des objectifs normatifs, mais décrit une évolution qui prend de l'ampleur dans les sociétés modernes. En observant les relations internationales, on a réfléchi très tôt à la manière de prendre des décisions et diriger au niveau politique sans régime souverain clair, sans hiérarchie reconnue entre les Etats, les administrations et les sociétés civiles, et on a ainsi fait référence à l'importance de la collaboration, de la communication et des processus de négociation (Rosenau et Czempiel 1992). L'analyse politique a démontré déjà dans les années 1990 que les programmes politiques et leur mise en œuvre ne sont plus en mains des seuls Etat souverains, et que les acteurs publics et privés collaborent étroitement. La politique se change alors en gestion des interdépendances, tandis que pilotage et contrôle se muent en processus interactifs entre acteurs collectifs (Mayntz 1998).

De manière plus générale, le concept de gouvernance met en avant l'importance grandissante des structures en réseau et la disparition d'une distinction clairement définie entre secteur privé et public, démontre le caractère « multiniveaux » des activités étatiques infra et supranationales, et relève une diminution des relations hiérarchiques, une importance plus grande des processus au lieu des structures, des négociations et des collaborations au lieu des obligations, des règlements et du contrôle (Kersbergen et Van Waarden 2004 : 152).

On trouve des exemples de gouvernance à orientation territoriale en Suisse dans le domaine du développement urbain et régional (par exemple Scherer 2006). La politique des agglomérations et en particulier la Conférence tripartite sur les agglomérations (CTA) ont été désignées à différentes reprises comme des exemples d'une gouvernance multiniveaux (Ladner 2009 : 350 ss, 2010 : 226, 2011b : 213). La CTA constitue une plateforme politique de la Confédération, des cantons, des villes et des communes (multiniveaux) pour une politique des agglomérations commune. Afin de dépasser les problèmes des agglomérations dans les domaines des transports et de l'aménagement du territoire, comme dans les domaines de l'économie et de la culture, les acteurs privés sont concernés et partie prenante aux côtés des acteurs publics.

Mais les structures de gouvernance rencontrent un certain malaise du côté démocratique. Tandis que les décisions politiques peuvent être relativement simplement organisées au sein d'unités territoriales avec des critères d'affiliation clairement définis, par exemple sur la base d'« une personne, un vote », il est nettement plus difficile d'établir des processus démocratiques au sein de structures débordant les institutions et s'étendant au secteur privé. Un point de vue pessimiste (Kübler et Heinelt 2005 : 10) déplore que les réseaux de gouvernance incluent des acteurs qui n'ont pas de légitimité démocratique et que les principes de représentation politique, les compétences et les responsabilités ne sont pas clairement définis. Les auteurs optimistes voient au contraire dans ces structures une chance pour des processus délibératifs et relèvent les possibilités de participations accrues des parties concernées ou d'autres groupements de la société (Kübler et Heinelt 2005 : 10).

Un avantage du concept de gouvernance est assurément de mettre en lumière la complexité croissante des structures décisionnelles politiques. Les problèmes et leurs solutions se limitent de moins en moins aux différents niveaux institutionnels ou aux territoires politiques, et la délimitation claire de l'Etat et de ses activités devient de plus en plus difficile. On relèvera encore l'agrandissement du cercle des personnes impliquées en politique, du corps électoral au cercle des acteurs clés et leurs représentants, de même que la concentration toujours plus forte sur les fonctions ou les tâches à accomplir. Ces constats mènent à l'abandon de l'idée qu'un espace idéal puisse concentrer l'ensemble des activités étatiques.

Résumé des enseignements et propositions pour une future organisation territoriale

Sur la base des concepts théoriques et des caractéristiques historiques, structurelles et culturelles de la Suisse, quelques pistes et propositions sur une nouvelle organisation du territoire et sur la signification du concept de gouvernance sont esquissées dans cette dernière partie. Commençons avec les résultats de l'analyse ci-dessus :

- La première constatation est peu spectaculaire : une réorganisation complète de l'ensemble du territoire suisse n'est pas réalisable. La division des communes est entre les mains des cantons et un changement des prérogatives des cantons présuppose un changement constitutionnel, lequel doit être approuvé par la majorité des électeurs et par la majorité des cantons. L'Etat n'a pas les moyens d'obliger les communes ou les cantons à fusionner. Il ne peut que prévoir, pour des tâches isolées exécutées par les communes ou les cantons, des conditions qui prévoient des bassins territoriaux plus grands ou une taille minimale pour les organisations administratives et ainsi obliger ou encourager les communes et les cantons à accomplir ces tâches en commun. Il s'agit toutefois, lors du transfert de tâches, de prendre en compte les possibilités et les limites des collectivités territoriales et de respecter le principe de subsidiarité ainsi que l'autonomie des communes et des cantons. De nouvelles limites territoriales nécessitent pratiquement toujours une approbation des électeurs. Il reste que les revendications de réformes territoriales doivent se développer « par le bas » et ne peuvent être imposées « d'en haut ». Les avantages d'une réorganisation (ou les désavantages de l'organisation existante) doivent être démontrés de façon claire et convaincante.
- Aussi vrai qu'il ne peut exister une unique solution pour l'ensemble de la Suisse, les défis actuels et à venir ne pourront pas être relevés par une réforme unique. En d'autres termes, des solutions différentes devront être cherchées selon la taille et le niveau de la collectivité territoriale et selon le domaine de tâches. Le fédéralisme suisse ne s'y oppose pas, au contraire, il rend possible diverses options stratégiques de réforme. Ainsi les avantages et inconvénients de stratégies de fusion ou de collaboration, de centralisation ou de décentralisation peuvent être testés dans des domaines ou dans des régions spécifiques. Il apparaît cependant de plus en plus clairement que le périmètre idéal d'une entité territoriale dépend de ses attributions. C'est pourquoi on peut supposer que dans le futur, on se concentrera davantage sur des tâches ou fonctions spécifiques. Ceci parle à l'encontre des solutions aboutissant à des entités territoriales responsables d'un très grand nombre de tâches. Le fait que différentes tâches soient liées à différents périmètres, comme c'est le cas dans les associations de communes à but unique, est un

problème bien moindre que ce qu'on laisse couramment entendre, si les associations de communes sont dirigées démocratiquement de manière satisfaisante. Les associations de communes ont assurément un potentiel de démocratisation.

- Il n'existe pas de solutions simples pour des sociétés complexes et des problèmes complexes. La Suisse est un petit territoire avec un grand nombre de sous-entités territoriales. Avec la Confédération, les cantons et les communes, cette organisation reste relativement simple et lisible. Tous les cantons, ainsi que les communes, ont le même statut au niveau constitutionnel. Dans de nombreux pays, l'organisation territoriale est notablement plus complexe, où il existe sur le même niveau étatique diverses attributions des compétences. On peut ici citer comme exemple la France « centraliste » avec les régions, les départements, les districts, les cantons et les communes ainsi que différentes communautés de communes, ou l'Allemagne fédéraliste avec les Länder, les villes-états, les arrondissements, les communes et les villes indépendantes. Il existe naturellement en Suisse encore des districts ou des arrondissements dans certaines villes, mais dans l'ensemble la structure n'est pas aussi compliquée que ce que certains déplorent parfois.

En résumé, ceci signifie qu'à l'avenir, la Suisse va continuer à se développer de multiples façons et à des vitesses variables et que – par analogie avec son processus de naissance – la dynamique émergera des échelons inférieurs, des cantons, des communes et particulièrement des villes. Il sera cependant nécessaire, de dépasser certaines idées erronées dont certaines, aujourd'hui encore, freinent des discussions constructives :

- Le credo encore et toujours répandu qu'il ne faut pas créer un quatrième niveau étatique est peu constructif et pratiquement indéfendable. Quel est au juste le problème, si là où cela s'impose, une collectivité située à un échelon supplémentaire, disposant de ses propres finances et de possibilités de participation démocratique, prend en charge certaines tâches ? Les conférences régionales, comme celles mises en application dans le canton de Berne, sont, particulièrement pour les agglomérations, des formes pertinentes et démocratiquement légitimées d'une collaboration sur des tâches spécifiques ancrée dans le territoire. Aujourd'hui, elles forment déjà de fait un quatrième niveau institutionnel.
- Il en va de même en ce qui concerne l'affirmation qu'il ne doit pas y avoir de différence constitutionnelle entre les entités d'un même niveau institutionnel. Pourquoi une ville avec une administration hautement professionnalisée devrait-elle se situer constitutionnellement au même niveau qu'une commune d'une centaine d'habitants ? Pourquoi les grandes communes performantes ne devraient-elles pas avoir une autre position et disposer de plus de compétences décisionnelles ? Ici aussi, la réalité dépasse celle véhiculée par la construction institutionnelle de la Suisse : dans certains domaines, les villes et les grandes communes disposent de plus de compétences tandis que les plus petites communes sont plus fortement contrôlées (par exemple, lors des procédures d'octroi du permis de construire) ou contraintes à des solutions de collaboration (offices d'état civil).
- Finalement, signalons que les fusions d'entités territoriales ne doivent pas être perçues comme neutre au niveau des tâches et des compétences. Associer une fusion non seulement avec des économies, mais avec des gains en compétences ainsi que des possibilités de décision autonomes serait certainement une source de motivation supplémentaire importante pour de nombreuses communes. Des communes plus grandes et plus fortes signifieraient également que les cantons devraient céder des

compétences aux communes. Un transfert de pourcentages d'impôt y serait naturellement associé, selon le principe de l'équivalence fiscale (« qui paie commande, qui commande paie »). Il est surprenant qu'on fasse miroiter aux communes les attraits financiers d'une fusion et que l'on n'essaie pas plus souvent de les inciter à fusionner pour acquérir une plus grande autonomie et des compétences supplémentaires.

Quoi qu'il en soit, on peut supposer que le nombre de communes et de cantons va fortement diminuer en Suisse dans les décennies à venir. En cas de réorganisation du paysage des cantons, il serait toutefois important de garder à l'esprit la force intégrative des clivages croisés (*cross-cutting cleavages*) afin d'éviter une situation « à la belge », immobilisant le pays dans un conflit linguistique. Cela va d'ailleurs à l'encontre du fait que les collaborations intercantionales (conférences gouvernementales ou spécialisées) se cristallisent trop sur les régions linguistiques. On peut également supposer que l'échelon politique local prendra une importance croissante. Des associations et des formes de collaboration fonctionnelles à géométrie variable (c'est-à-dire que le périmètre s'adapte à chaque fois aux tâches) vont également gagner en importance.

En conclusion, il reste la question de savoir si le concept de gouvernance représente une nouvelle forme d'organisation innovante. Le problème des structures de gouvernance est la difficulté de les doter d'un caractère démocratique suffisant. Les structures en réseau, qui chevauchent plusieurs niveaux institutionnels et ne connaissent pas de limites claires entre l'Etat et le secteur privé, se prêtent difficilement à une gestion démocratique. Il serait plus pertinent d'aborder le concept de gouvernance en première ligne comme une analyse de situation en sciences politiques plutôt que comme nouvelle forme d'organisation vers laquelle tendre. Des signes avant-coureurs d'un retour vers des espaces étatiques décisionnels classiques se dessinent par ailleurs. Il reste à espérer que, dans le futur, les décisions politiques essentielles ne se prendront toujours pas sans les gouvernements, les parlements et les voix des citoyens.

Bibliographie

- OFS (Office fédéral de la statistique) (2012), *Encyclopédie statistique Suisse*, <http://www.bfs.admin.ch/bfs/portal/de/index/themen/01/02/blank/data/01.Document.67223.xls> (consulté le 16.08.2012).
- BOCHSLER D., KOLLER C., SCIARINI P., TRAIMOND S., TRIPPOLINI I. (2004), *Die Schweizer Kantone unter der Lupe. Behörden, Personal, Finanzen*, Bern/Stuttgart, Haupt Verlag.
- BRENNER N. (2003). *Standortpolitik, State Rescaling and the New Metropolitan Governance in Western Europe*, DISP, 152, pp. 15-25.
- DEUTSCH K. (1976), *Die Schweiz als ein paradigmatischer Fall politischer Integration*, Bern, Haupt Verlag.
- EICHENBERGER R. (1998), Zweckgemeinden statt Zweckverbände! Effiziente und demokratische kommunale Leistungserbringung dank FOCJ, in: MEIER B. (Ed.), *Der politische Raum. Beiträge zu Politik, Wirtschaft, Kultur und Gesellschaft*, Baden, Baden-Verlag, pp. 39-51.
- FREY B., EICHENBERGER R. (1995), Competition among Jurisdictions: The Idea of FOCJ, in: LÜDER GERKEN (Ed.), *Competition among Institutions*, Londres, Macmillan, pp. 209-229.
- FRIKSEN F., DONALD F. N. (2001), Regionalism Reconsidered, *Journal of Urban Affairs*, n° 23, pp. 467-478.
- KERSBERGEN K. VAN, WAARDEN F. VAN (2004), Governance² as a bridge between disciplines, *EJPR*, n° 43(2), pp. 143-171.
- KREIS G. (2000), Regierungsreform durch Gebietsreform? In: KNOEPFEL P. et LINDER W. (Ed.), *Verwaltung, Regierung und Verfassung im Wandel. Gedächtnisschrift für Raimund Germann*, Bâle, Helbling & Lichtenhahn, pp. 31-44.

- KÜBLER D., HEINELT H. (2005), Metropolitan Governance. Democracy and the dynamics of place, in: HEINELT H. et KÜBLER D. (Ed.), *Metropolitan Governance. Capacity, democracy and the dynamics of place*, Londres et New York, Routledge, pp. 8-28.
- LADNER A. (2009), Local government and metropolitan regions in federal systems: Switzerland, in: KINCAID J., MEYNER H.S. et STEYTLER N. (Ed.), *A Global Dialogue on Federalism, Volume 6: Local Government and Metropolitan Regions in Federal Systems*, McGill Queens University Press, pp. 329-362.
- LADNER A. (2010), « Intergovernmental relations in Switzerland: towards a new concept for allocating tasks and balancing differences », in: GOLDSMITH M.J et PAGE E.C (Ed.), *Changing Government Relations in Europe: From Localism to Intergovernmentalism*, Routledge/ ECPR Studies in European Political Science, pp. 210-227.
- LADNER A. (2011a), Die wichtigsten institutionellen Reformen zwischen 1970 und 2010 in Bund, Kantonen und Gemeinden: Welche Rolle spielt die konjunkturelle Lage?, in: SÖGUEL N. (Ed.), *Des politiques au chevet de la conjoncture*, Lausanne, Presses polytechniques universitaires romandes, pp.149-174.
- LADNER A. (2011b), Switzerland: Subsidiarity, Power Sharing and Direct Democracy, in: LOUGHLIN J., HENDRIKS F., LIDSTRÖM A. (Ed.), *The Oxford Handbook of Local and Regional Democracy in Europe*, pp. 196-220.
- LADNER A. (2013), Staat, politisches System und Aufgabenerbringung, in: LADNER A., CHAPPELET J.-L., EMERY Y., KNOEPFEL P., MADER L., SÖGUEL N. (Ed.), *Handbuch der öffentlichen Verwaltung in der Schweiz*, NZZ Libro, Zürich.
- LIPSET SEYMOUR M., STEIN R. (1967), *Party Systems and Voter Alignments, Cross-National Perspectives*, Free Press, New York.
- MAYNTZ R. (1998), New Challenges to Governance Theory, *Jean Monnet Chair Paper Nr. 50*.
- MAISSEN T. (2010), *Die Geschichte der Schweiz*, Baden: hier + jetzt.
- OECHSLI W. (1903), *Geschichte der Schweiz im Neunzehnten Jahrhundert*, Bd. 1. Leipzig.
- PIERRE J., PETERS B.G. (2000), *Governance, Politics and the State*, Londres, Palgrave Macmillan.
- ROSENAU, JAMES N., ERNST-OTTO CZEMPIEL (Ed.) (1992), *Governance without Government: Order and Change in World Politics*, Cambridge.
- SCHERER R. (2006), *Regionale Innovationskoalitionen. Bedeutung und Erfolgsfaktoren von regionalen Governance-Systemen*, Berne, Haupt Verlag.
- STEINER R. (2002), *Interkommunale Zusammenarbeit und Gemeindezusammenschlüsse in der Schweiz. Erklärungsansätze, Umsetzungsmöglichkeiten und Erfolgsaussichten*, Bern / Stuttgart, Haupt.
- STEINER R., KAISER C. (2013), Die Gemeindeverwaltung in: LADNER A., CHAPPELET J.-L., EMERY Y., KNOEPFEL P., MADER L., SÖGUEL N. (Ed.), *Handbuch der öffentlichen Verwaltung in der Schweiz*, NZZ Libro, Zürich.
- VATTER A. (2006), Föderalismus, in: KLÖTI U. et al. (Ed.), *Handbuch der Schweizer Politik*, Zürich, NZZ. 4. édition, pp. 79-102.
- World Bank (1992), *Governance and Development*, Washington, DC: World Bank.