



Communauté d'études pour l'aménagement du territoire

EPFL ENAC INTER CEAT • PJ • Station 9 • CH-1015 Lausanne • tél. +41 21 693 41 65 • fax +41 21 693 41 54 • <http://ceat.epfl.ch>

12.3.2007

32.079.05 – LB

ACTION COST A26: EUROPEAN CITY-REGIONS IN AN AGE OF MULTI-LEVEL GOVERNANCE

Sub-national dilemmas in an age of multilevel governance Swiss urban agglomeration experiences

Equipe de recherche : Louis-M. Boulianne, C.E.A.T./EPFL ; Christof Abegg, Ernst Basler + Partner ZH ; Olivier Crevoisier, GRET, Université de Neuchâtel;; Jean Ruegg, IPTEH, Université de Lausanne ; Patrick Rerat, Institut de géographie de l'université de Neuchâtel ; Mark Reinhard, C.E.A.T./EPFL, Angelo Rossi, Alain Thierstein, Université de Munich.

Le lien entre gouvernance et développement territorial est au centre de la recherche. Elle porte sur la pratique actuelle de la gouvernance à multi-niveaux menée en Suisse dans le cadre de la politique des agglomérations urbaines.

Dans un contexte de métropolisation et d'étalement urbain, d'augmentation générale de la mobilité, de disjonction croissante entre espaces de vie et frontières administratives, de concurrence accrue entre les territoires et de remontée des échelles, les structures institutionnelles traditionnelles sont souvent perçues comme étant de plus en plus dépassées. Les collectivités publiques sont confrontées à un problème grandissant d'efficacité des services fournis et les problèmes (transports, environnement, aménagement, couverture sociale, etc.) qui se posent à des échelles plus larges que par le passé.

En s'appuyant sur quatre études de cas (Glattal, Lausanne, Lugano, Neuchâtel), la recherche a analysé comment les acteurs tentent de remodeler les structures institutionnelles traditionnelles, que se soit sous la forme d'une fusion ou la création de nouveaux territoires de projets pouvant déboucher à termes sur de nouveaux espaces institutionnels. Les processus choisis sont souvent innovants, voire en rupture avec les modèles traditionnels (gouvernance versus gouvernement).

Les quatre études de cas sont riches en enseignements sur la gouvernance. Schématiquement, le cas de Lausanne montre un maintien des structures institutionnelles sur la base de regroupements volontaires de communes pour établir des schémas directeurs régionaux. L'agglomération de Lugano se développe par un processus de fusion successive des communes limitrophes dans les structures institutionnelles existantes en augmentant son périmètre qui lui permet de mieux maîtriser son développement et d'ouvrir un nouveau partenariat avec le Tessin. À Glattal, les structures institutionnelles restent inchangées, et c'est dans une organisation plus informelle que les acteurs sont réunis au sein d'une association qui vise à mobiliser les forces locales au sein du canton de Zurich et la plus importante agglomération de Suisse. Pour Neuchâtel, il est possible de porter au crédit l'apprentissage de nouvelles modalités de fonctionnement et de coopération entre les acteurs communaux et cantonaux, publics et privés, basées sur le principe de subsidiarité qui devrait permettre la réalisation de projets dans un souci de complémentarité et en compatibilité avec les vocations et stratégies retenues dans les différentes régions.

Dans l'ensemble, il n'y a pas de création de niveaux intermédiaires, et la seule tentative dans ce sens à Lausanne a échoué. Le renforcement de la prise en considération de l'échelle locale par les instances politiques est aussi un élément marquant, comme le montre le cas de Lugano et de Lausanne. L'émergence de nouvelle identité intercommunale constitue également une piste intéressante pour la concrétisation de la logique du projet dans des développements territoriaux qui innent par rapport au fonctionnement traditionnel canton-communes.

Sur le terrain, l'on constate le positionnement des diverses expériences d'agglomérations sur un continuum entre la logique traditionnelle/institutionnelle et la logique de projet. Le premier terme se caractérise par une base institutionnelle définie et des modalités administratives et civiques qui reposent sur une égalité de traitement des citoyens dans un cadre légal formel. Le second terme s'appuie sur le projet, la flexibilité et l'adaptation des modalités aux caractéristiques des problèmes à résoudre et sur une égalité de considération qui doit aussi pouvoir trouver une sanction démocratique et légale.

Mais cette gouvernance rencontre des limites dans sa mise en oeuvre actuelle. La première concerne la légitimité de la logique de projet. Un projet est une structure transitoire et n'a, en principe, qu'une durée de vie limitée. Cette structure transitoire a comme unique fonction - et comme légitimation - de mettre en relation et d'insuffler l'activité à des structures pour dépasser leurs limites spatiales et fonctionnelles. Ensuite, soit le projet est appelé à disparaître, soit au contraire, les différents acteurs et les différents objets sont «recyclés» dans de nouveaux projets ou dans des structures pérennes.

La seconde difficulté qui émerge est celle de la concrétisation des solutions imaginées et élaborées dans le cadre de ces structures de gouvernance? En effet, cette concrétisation suppose de réintégrer les structures traditionnelles qui disposent de la légitimité démocratique ainsi que des moyens (financiers, techniques, etc.) pour mettre en oeuvre les projets. L'épreuve de la réalité de cette nouvelle gouvernance s'appuyant sur une logique de projet doit faire ses preuves et montrer la réalisation d'objets concrets. Elle doit démontrer que la pratique à une échelle territoriale différente, intégrant différemment les acteurs a permis de développer de nouvelles solidarités et contribuer au décloisonnement des institutions.

La problématique des agglomérations en Suisse constitue un champ d'expérimentation particulièrement pertinent pour la gouvernance à multi-niveaux. La réorganisation spatiale n'est pas seulement une extension des territoires urbains en Europe et en Suisse, mais elle reflète les changements sociaux et économiques d'une société de réseaux. Les principaux défis à relever consistent à faire coïncider les structures politiques avec les réalités économiques, à bâtir un consensus entre les acteurs pour croiser l'opérationnel et le territoire dans une dynamique de développement territorial durable.