

Gouvernance

à géométrie variable

Perspective lémanique

*sous la direction de Xavier Comtesse avec les contributions de Serge Bimpage,
Claude Jeanrenaud, Thomas Mani, Laurent Matile,
Olivier Meuwly, Daniel Müller-Jentsch, Lukas Rühli et Wolf Zinkl*

| avenir | suisse |

Gouvernance à géométrie variable

Perspective lémanique

Sous la direction de Xavier Comtesse, Avenir Suisse

Avec les contributions de Serge Bimpage, Claude Jeanrenaud, Thomas Mani, Laurent Matile, Olivier Meuwly, Daniel Müller-Jentsch, Lukas Rühli et Wolf Zinkl

Résumé

Résumé du livre «Gouvernance à géométrie variable» de Xavier Comtesse (éd.)

Édition: Avenir Suisse et Éditions du Tricorne, Genève, 2012

ISBN: 978-2-940450-13-8

Éditeur Avenir Suisse, www.avenir-suisse.ch

Auteur Xavier Comtesse, Avenir Suisse

Mise en page Jörg Naumann, Avenir Suisse

Production pdf-to-book.ch

© 2012 Avenir Suisse

Cette œuvre est protégée par le droit d'auteur. Avenir Suisse réserve les droits qui en émanent, surtout celui de la traduction, de la reproduction, de la présentation, de l'utilisation de graphes et de tableaux, de la diffusion radio-phonique, de la mise en microfilm ou de la reproduction par d'autres moyens et la sauvegarde dans un ordinateur, aussi en cas d'utilisation partielle.

Dans la mesure où Avenir Suisse a intérêt à la diffusion des idées présentées ici, l'utilisation des résultats, données et graphes de cette œuvre par des tiers est expressément souhaitée si et seulement si la source est mentionnée de manière exacte et bien visible et conformément au droit d'auteur. Les infractions sont soumises aux dispositions légales du droit d'auteur.

Préface

La globalisation des marchés met à l'épreuve la capacité des économies régionales à s'adapter et à exploiter leur avantage concurrentiel. Face à cette réalité, Avenir Suisse a entrepris depuis plusieurs années une réflexion à grande échelle concrétisée par plusieurs publications qui ont suscité de larges débats régionaux et nationaux. Les études précédentes d'Avenir Suisse «Stadtland Schweiz» (2003), «Baustelle Föderalismus» (2005), «Le Feu au Lac» (2006), «Städtische Dichte» (2007) et «Élever la ville» (2008) ont montré la force d'une conception métropolitaine de densification urbaine comme instrument politique de l'aménagement du territoire et du développement économique.

La Métropole Lémanique, comme deuxième région métropolitaine suisse, a retenu tout particulièrement l'attention de nos études car son essor récent a été remarquable. Basée notamment sur le puissant levier de l'innovation qui a attiré à la fois des entreprises internationales, des gens de talent et créé un tissu économique de start-up, la Métropole Lémanique a pourtant été victime de son succès. En effet, les infrastructures et le logement n'ont pas su être adaptés aux nouveaux besoins. Sa gouvernance a en quelque sorte fait défaut.

Ce livre se consacre à cette question de la gouvernance sous différents angles: économique, politique, juridique, historique, sociétal et urbanistique. Tout en refusant une approche centralisée de type «masterplan», l'étude fournit une série de principes structurants à même de remplir les conditions d'une bonne gouvernance. Les valeurs partagées de bonne gouvernance étant la première étape vers une région compétitive, prospère, basée sur la haute valeur ajoutée, seule vision possible pour un pays aussi sophistiqué que le nôtre.

Même si ce livre se penche spécifiquement sur la Métropole Lémanique, il encourage à une réflexion nationale sur les métropoles car non seule-

ment les contributions des auteurs sont toujours situées dans le cadre suisse, mais elles proviennent aussi d'experts basés à Zurich et Bâle. Par la publication de cet ouvrage, en français, Avenir Suisse a voulu faire une contribution importante à la question de la gouvernance métropolitaine qui soit utile à l'Arc lémanique mais aussi aux autres régions métropolitaines de Suisse. Ce livre a donc vocation d'enrichir le débat régional et national.

Mais, ne nous y trompons pas, l'avenir des régions métropolitaines suisses dépend plus que jamais de la capacité des différentes parties prenantes à adapter des choix clairs et forts de gouvernance. Puisse ce livre y contribuer!

Xavier Comtesse

Directeur romand Avenir Suisse

Gerhard Schwarz

Directeur Avenir Suisse

Sommaire

01_ Introduction	_ 8
02_ Contenu et structure de la publication	_12
L'émergence d'une métropole	12
03_ Propositions	_15
Favoriser le polycentrisme	15
Définir des territoires d'action	17
Considérer les territoires à géométrie variable	18
Regrouper dans des programmes d'action les projets fonctionnels	19
Poursuivre l'équité plutôt que l'égalité	21
Répartir les tâches	22
Aller vers une collaboration compétitive	23
Se positionner dans la compétition internationale	25
Gouverner par contrats de prestation	26
Recourir au principe de l'administration virtuelle	27
Créer un état-major de direction politique	29
Chercher un équilibre financier métropolitain	30
Aller vers une «accountability» métropolitaine	31
Lancer un contrat social de type «social accountability»	32
Les auteurs	34
En bref	_37

01

Introduction

La population de l'Arc lémanique va continuer de croître, sous la pression du développement économique, scientifique, technologique, culturel et des institutions de la gouvernance mondiale (ONU, OMC, OMS, OIT, humanitaire, télécom, sport, etc.) et sa cohorte d'organisations non gouvernementales (ONG) et d'entreprises qui les suivent. Attractive pour bon nombre de travailleurs, notamment les étrangers bénéficiant de formations pointues, la composition sociale change.

Cependant la forte croissance démographique de la décennie écoulée a créé une situation de crise notamment au niveau des infrastructures, logement et transports en tête. La population qui se trouve face à de grosses difficultés pour se loger ou se déplacer râle. Des voix s'élèvent pour un arrêt de la croissance. Est-ce même possible? L'enjeu est devenu de taille pour le politique. Des remèdes sont cherchés.

Cette nouvelle réalité, qui a déjà transformé profondément le paysage socio-urbain lémanique, impose non seulement une prise de conscience métropolitaine, à savoir définir l'échelle territoriale adéquate pour les prises de décisions politiques communes, mais également de définir un mode approprié de gouvernance. C'est exactement à ces deux questions que ce livre est dédié.

L'émergence d'une métropole

Longtemps, Genève a regardé Lausanne et la France voisine avec distance. Son rayonnement au niveau international lui suffisait et lui apportait succès et développement économique. Toutefois, suite à une croissance démographique importante et ne pouvant plus loger ses habitants, des solutions furent trouvées ailleurs. Nyon, le Pays de Gex, le Haut-Chablais et le Genevois français ont connu à leur tour, sous cette pression, un fort développement démographique. Mais dans le même laps de temps, Lau-

sanne connaissait un essor économique et scientifique important, autour notamment de l'EPFL. Cette explosion démographique gagna des villes plus éloignées comme Moudon, Orbe, Yverdon, Payerne, mais également des régions comme le Chablais vaudois et valaisan, Bulle (FR) ou encore Neuchâtel sans oublier des régions françaises plus lointaines comme celles d'Annecy ou Chambéry.

Évidemment, ce développement s'est fait par phases successives et dès le début des années 60 avec le boom économique des trente glorieuses, des villes satellites ou des cités-dortoirs ont surgi. Le Lignon, Onex et Meyrin entre autres à Genève sont l'expression de cet urbanisme fonctionnel de l'époque. Mais la Métropole Lémanique en tant que telle n'existait pas encore car la population, confinée sur ses territoires politiques, ne s'était pas encore approprié l'espace métropolitain dans son ensemble. IKEA, Pal-expo, le Montreux Jazz Festival, le Béjart Ballet, le Paléo Festival, l'EPFL n'existaient pas comme entités territoriales globales et chacun restait grosso modo sur son territoire.

Dès les années 80/90, les professeurs Claude Raffestin de l'Université de Genève et Michel Bassand de l'EPFL ont produit des travaux scientifiques sur la territorialité montrant l'émergence du concept de Métropole Lémanique. On évoquait alors l'Arc lémanique pour désigner la forme particulière de ce territoire qui épousait celle du lac en arc de cercle. Mais la population n'avait que peu conscience de cette réalité en devenir. L'échec retentissant de la votation populaire de 2002 sur la fusion des cantons de Vaud et Genève montre bel et bien que la conscience territoriale n'était pas encore formée.

Cependant, les années 2000, qui virent un fort développement économique de la région et donc une nouvelle explosion démographique (cf. figure 1), changèrent la donne. Désormais, les infrastructures et en particulier l'autoroute Genève-Lausanne construite pour l'Exposition nationale de 1964 et le rail montrèrent de manière dramatique leur limite de capacité. La population, pour se loger, s'était éloignée petit à petit des centres urbains du Léman pour gagner en cercles concentriques des régions de plus en plus éloignées. Des centres commerciaux d'importance se sont alors

fixés sur des axes de trafic (Aubonne, Ouest lausannois, Chavannes-de-Bogis, etc.). La région métropolitaine naissait à travers une appropriation du territoire par ses propres habitants.

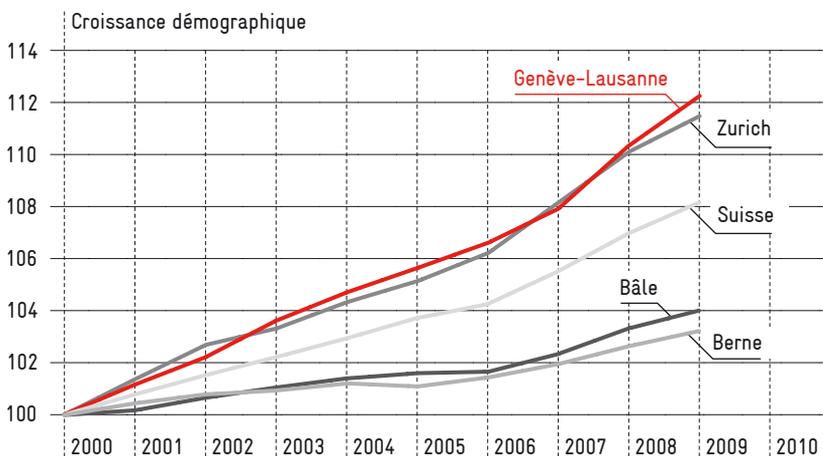
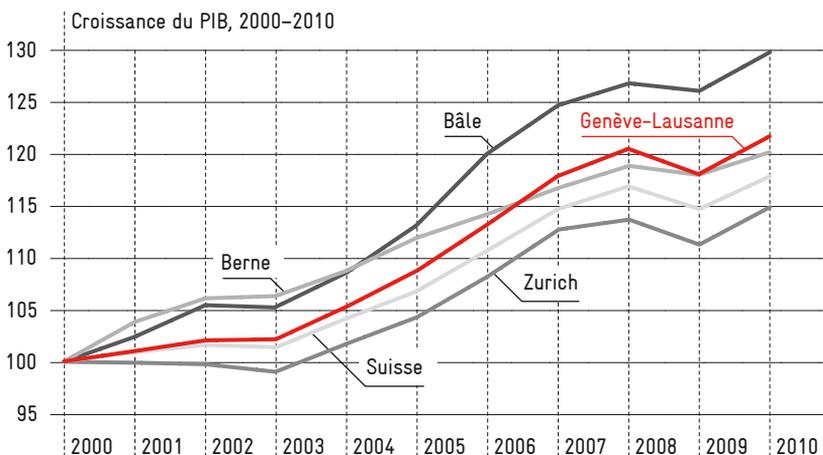
Les habitudes changeaient rapidement. La métropole émergeait. Il ne restait plus qu'à raconter son histoire. Celle-ci va tourner autour de la science, de la technologie, des start-up d'une part et de la régulation internationale, des «soft laws» d'autre part. En effet, sous l'impulsion de l'EPFL (fondée en 1967) qui, année après année, a connu un rayonnement international grandissant et forgé un esprit entrepreneurial de l'aventure technologique locale (Alinghi d'Ernesto Bertarelli et Solar Impulse de Bertrand Piccard étant les deux réalisations les plus emblématiques de ce changement) mais également avec l'invention exceptionnelle du Web au CERN qui transforma et continue de transformer le monde non seulement économiquement, scientifiquement et technologiquement mais également socialement. La région s'est découverte une mission mondiale nouvelle.

Au même moment, la Genève dite «internationale» est devenue graduellement le principal pôle de la régulation mondiale à travers l'émission de dizaines de milliers de règles, de normes, de standards, de labels réglementant les affaires du monde. Ces deux piliers uniques à la région ont propulsé cette dernière sur la carte des régions métropolitaines qui comptent. Cela a entraîné directement ou indirectement l'arrivée de nouveaux acteurs économiques comme les grandes entreprises internationales, par exemple Medtronic et Procter&Gamble ou encore les traders du marché des matières premières, pétrole en tête.

Ainsi, non seulement la région se développe mais elle a été prise de vitesse, voire de vertige, face à cet afflux rapide et constant d'entreprises et de travailleurs à forte valeur ajoutée. Son image a aussi changé. Ce n'est plus un lieu de refuge, calme, beau et serein mais un lieu d'échange rapide, énergique, entrepreneurial et conquérant. Cette image d'excellence est sans doute faite pour durer. Il va falloir changer le mode de gouvernance pour ce territoire qui se découvre une nouvelle mission et également de nouveaux défis.

La croissance du PIB et démographique (2000–2010) par région métropolitaine

La MÉTROPOLE LÉMANIQUE a connu ces dix dernières années une croissance importante: en termes d'habitants, elle occupe la première position, en termes économiques la seconde.



Source: BAK Basel, Avenir Suisse, La vie économique.

Année de référence = 2000

Contenu et structure de la publication

Dès lors que l'on cherche à s'interroger sur la gouvernance de la Métropole Lémanique, il est nécessaire d'aborder l'analyse sous plusieurs angles: politique, économique, juridique, historique, urbanistique ou encore en comparaison avec d'autres métropoles. C'est ce que nous avons fait en demandant à des auteurs indépendants de dresser des tableaux de situation, dans leur domaine, aussi précis que possible afin de pouvoir synthétiser un ensemble de propositions exposé à la fin.

Les auteurs ont abordé librement leur thématique tout en tenant compte de la finalité globale de cette étude. C'est pourquoi ces contributions apparaissent dans leurs formes aussi diverses que les contributeurs eux-mêmes, mais leur richesse et leur diversité d'approche amènent une forte cohésion dès lors que l'on les analyse dans leur ensemble.

Ainsi Serge Bimpage, journaliste et écrivain, dresse une vision politique à travers un certain nombre d'interviews de personnalités de renom de la métropole. Tour à tour, les professeurs Philippe Wanner, démographe, et Denis Duboule, chercheur à l'Université de Genève et à l'EPFL, Rémi Baudouï, qui détient une chaire sur la globalisation à Genève, Frédéric Esposito, politologue à Genève, Bernard Jouve et Christian Lefèvre, tous deux chercheurs à l'EPFL, font écho aux politiciens comme Pascal Broulis, président du Conseil d'État du Canton de Vaud, David Hiler, conseiller d'État genevois en charge des finances, et à Pierre-François Unger en charge de l'économie, de la santé et du développement régional à Genève. De même, le député de l'Ain et maire de Divonne, président de la communauté des communes du Pays de Gex, Étienne Blanc, s'exprime aux côtés de Guy Mettan, député au Parlement genevois et Jean-François Carrenco, préfet de la région Rhône-Alpes. Enfin, Gilles Marchand, directeur général de la RTS (premier média électronique romand) complète le panel de personnalités avec qui nous avons pu aborder la question et, au final,

tous ces interviews donnent une fine touche d'analyse à l'ensemble de la problématique. De plus, il se dégage de ce groupe de personnalités un profond sentiment que la Métropole Lémanique est en marche. Elle se constitue. Elle avance.

Claude Jeanrenaud, professeur émérite de l'Université de Neuchâtel et grand spécialiste des économies régionales, propose un long article qui associe les aspects économiques aux différents types de gouvernance choisis par les collectivités publiques en Suisse et dans le monde. Très documentée, sa contribution est étayée par de nombreux et concrets exemples qu'il met en avant. Ainsi, face à la multiplication presque infinie de solutions proposées et de mise en œuvre par les collectivités, il arrive à dégager une proposition efficace, celle des collaborations de type contractuel liées à des prestations mais restant ainsi ouvertes à la concurrence. L'équilibre entre collaboration et concurrence doit être maintenu pour garantir l'efficacité de l'ensemble. Sans vouloir être doctrinaire, il montre qu'il existe plusieurs formes de gouvernance possible dépendant avant tout du domaine à traiter. Cette liberté de choix est aussi garante de succès.

Laurent Matile, avocat, propose dans une longue contribution une analyse détaillée des aspects juridiques des accords actuels entre communautés publiques (commune, canton, Confédération). Sa description des bases légales et des cadres constitutionnels est complète, précise et élégante, donnant ainsi un fondement théorique et juridique à la construction d'un espace métropolitain particulier fait de territoires binationaux et multi-cantonaux et regroupant plus d'un demi-millier de communes. L'enchevêtrement extraordinaire des accords et régulations de toute sorte fait que la région possède un système fragmenté, difficilement gouvernable. Sa proposition centrale est d'aborder cette problématique par le biais de projets concrets à géométrie variable mais suffisamment étoffés et ouverts pour atteindre une masse critique. L'élargissement métropolitain passe donc par un assemblage fonctionnel plus que par la multiplication de petits accords spécifiques et isolés.

Olivier Meuwly, historien, aborde la question historique des origines de la Suisse moderne, remontant ainsi à la Constitution de 1848. En rappelant les principes fondateurs, il nous permet non seulement de comprendre l'histoire de nos institutions et de leurs relations aux trois niveaux de l'État mais également de percevoir la lente construction des accords et concordats qui ont forgé la situation que nous vivons actuellement. Ce rappel historique est très éclairant pour comprendre la fragmentation extrême de notre système fédéral et de la nécessité d'en tenir compte dans toute proposition de réforme des institutions et en particulier de la construction de nouvelles entités comme les régions métropolitaines. En Suisse, on n'obtient rien par le principe de la «table rase», il faut mettre en œuvre un processus consensuel propre à faire naître une vision commune et ne jamais procéder dans l'autre sens!

Daniel Müller-Jentsch, économiste au sein d'Avenir Suisse, est un spécialiste des questions d'aménagement du territoire et de l'urbanisme au plan national. Sa contribution s'appuie sur de nombreux travaux d'Avenir Suisse en la matière et tient compte de deux tendances fortes qui caractérisent le développement territorial suisse depuis quelques décennies, à savoir: la croissance continue des surfaces construites et l'étalement urbain sur le Plateau suisse. Ces deux mouvements sont évidemment dus à un fort développement économique et démographique mais aussi combinés à un manque de principes du développement territorial aux trois niveaux de l'État (commune, canton, Confédération). Plus qu'un plan national («masterplan»), il s'agit de développer par un processus consensuel des principes fondateurs pour un développement harmonieux concernant par exemple ceux de la densification, de l'élévation des bâtiments, du développement des zones et des friches industrielles, etc.

Wolf Zinkl, économiste, propose, quant à lui, de nous faire découvrir le processus historique et sa conception remodelée de la territorialité de la métropole bâloise. Longtemps citées en exemple en Romandie, Bâle et sa métropolisation apparaissent dans cette contribution sous un nouvel angle. En effet, démarré dès les années 60, le concept de métropole bâloise a hésité pendant plus de cinquante ans quant à la définition de son ter-

ritoire métropolitain. Tantôt purement suisse, tantôt région métropolitaine européenne, ces hésitations politiques ont conduit finalement à peu de grandes réalisations. L'exemple de l'aéroport de Bâle, peut-être lié à sa trop grande proximité de Zurich ou à la stratégie de Paris sur ces aéroports régionaux, n'a jamais permis de faire de Bâle un véritable «hub aéroporté». La principale leçon de cette contribution originale est que la carte politique n'est pas le territoire vécu par ses habitants. Toute construction métró-politique doit tenir compte de ce fait.

03

Propositions

Favoriser le polycentrisme

Le constat est clair: la Métropole Lémanique est composée de nombreuses villes de petite ou moyenne importance, à l'échelle européenne, voire mondiale. En ce sens, la métropole n'a pas de véritable centre même si Genève et Lausanne jouent un rôle catalyseur dans la région. Cette disposition peut et doit être tournée en un avantage compétitif. En effet, la configuration des villes et villages est dense mais relativement bien répartie sur le territoire à partir d'une concentration plus marquée le long du Léman. Le cœur de la métropole est le lac, sorte d'immense «Central Park» affecté à la détente et aux loisirs. Ce poumon naturel partagé apporte structuration et identité. Structuration, car c'est à partir de ses rives que l'urbanisation s'est opérée, à la fois longeant le littoral mais aussi remontant vers les coteaux en direction du Jura et des Alpes. Identité, car cette configuration géographique due au lac et aux montagnes, une sorte de «Heidiland» donne une identité à la région. Mais les habitants ont su construire des pôles d'affluence: les villes qui, au fil du temps, ont su imposer leur image dans le monde en exploitant leur originalité, leur capacité d'innovation, leur attractivité et leur ca-

ractère. Ainsi, Genève, Lausanne, Évian, Montreux mais aussi Divonne, Ferney-Voltaire ou Vevey et Nyon ont su, chacune à sa manière, faire la différence et trouver une place dans le monde, ce qui, pour une région relativement petite en nombre d'habitants et en kilomètres carrés, est véritablement un exploit.

Aujourd'hui, la situation a évolué. Les questions de la masse critique (concentration) et de la température critique (énergie créative) sont prépondérantes car la compétition est devenue plus globale – l'Asie ayant accompli son entrée en scène avec ses milliards d'habitants. Resserrer son image, la rendre plus pointue au regard de ses compétences et de son ADN (son savoir-faire historique) tout en ouvrant de nouvelles perspectives, tout cela devient indispensable. L'urbanisation de la métropole fait partie de notre réalité et transporte une nouvelle image en dehors de ses frontières. C'est pourquoi il va falloir s'appuyer sur des principes partagés et se concerter sur le devenir urbain et rural de la région – cela en partant de nos principes et de notre histoire commune pour éviter à tout prix les «masterplans» bureaucratiques. Il est temps de favoriser l'émergence de règles structurantes.

Des principes tels que construire la ville en ville, élever la ville (construire en hauteur), utiliser en premier lieu les zones en friche ou encore la mixité urbaine permettraient d'échapper à l'étalement urbain qui dissipe les villes et les campagnes dans une sorte de Los Angeles sans âme. Cette vision qui réclame un programme d'action basé sur un socle commun est relativement simple à mettre en œuvre et concerne avant tout le logement, la mobilité et le développement économique et commercial. Ainsi, traduire ces principes en action, c'est définir un programme qui limite les déplacements en favorisant la mixité: le travail, l'habitat et le commerce. Agir sur l'aménagement du territoire permet alors à chaque entité (ville, agglomération, canton, région) d'appliquer pour soi, cette démarche un peu comme dans une représentation fractale, sans avoir à définir et à imposer un «masterplan».

Définir des territoires d'action

Le cadre de vie et les espaces économiques parcourus par les habitants correspondent de moins en moins au découpage politique et administratif des territoires. Il est nécessaire d'y remédier. Si la solution ne se trouve pas dans le regroupement territorial comme l'a démontré la votation de 2002 sur la fusion Genève/Vaud, elle doit se situer au niveau des fonctions ou, en d'autres termes, sur les programmes d'action.

En favorisant l'action plus que la structure, le choix est plus dynamique (flux) que statique (stock). Cette vision n'est pas anodine car elle crée une rupture et un changement d'approche incontestable des habitudes de gouvernance. En effet, pendant longtemps, les États, les collectivités publiques, les administrations se sont concentrées et se sont même battues sur la question des frontières. Savoir «à qui appartient quoi» semblait être le motto. Il s'agit maintenant de procéder à une inversion de la perspective: «qui fait quoi» est désormais la devise.

Bien sûr, les territoires politiques ne disparaissent pas – et c'est là tout l'enjeu. Comment donc les orienter vers l'action au-delà de leurs frontières légales alors que leurs dirigeants politiques sont élus sur ces mêmes territoires avec une gestion, par des lois et des Constitutions propres? Savoir aller au-delà est la question centrale de la gouvernance métropolitaine. On sait que les problèmes de sécurité, les questions de l'environnement (par exemple la gestion des eaux) ou encore le développement économique ne s'arrêtent pas aux limites communales, cantonales ou nationales. Agir par le biais de programmes d'action permettrait de mettre de côté ces obstacles. En élargissant les problématiques à plusieurs parties prenantes, les solutions seraient plus aisées à trouver. Par exemple, si une programmation métropolitaine s'emparait du dossier du logement, le canton de Genève pourrait aborder la question autrement. Il est vrai que dans le cas du logement, la tentation de toutes les métropoles a été et est encore largement celle de l'étalement urbain à partir de son centre.

Dans le cas de la Métropole Lémanique, il est tout-à-fait possible, comme on vient de le montrer précédemment, de se tourner vers une autre solution, celle de type polycentrique. C'est en cela que sert l'approche des terri-

toires d'action: on élabore une vision commune en mettant en place des principes sous-jacents et on définit des programmes d'action. Telle serait la méthodologie. L'exemple le plus marquant dans ce contexte est le programme d'action universitaire et, en particulier, la manière dont il a été appliqué avec succès en Romandie. Que ce soit le système des Hautes écoles spécialisées (HES-SO) ou le système AZUR (Neuchâtel, Vaud, Genève) ou encore la stratégie de l'EPFL avec des centres à Neuchâtel (Microcity) ou en Valais, cet exemple montre qu'il est possible de dépasser le contexte des territoires purement politiques pour favoriser une approche programmatique.

Considérer les territoires à géométrie variable

Une région métropolitaine ne se laisse pas appréhender sur la seule considération du territoire qu'elle occupe. En effet, certains projets ou programmes d'action concernent différents acteurs. Par exemple, la promotion économique du «Greater Geneva Berne Area», incluant les cantons de Genève, Vaud, Fribourg, Valais, Neuchâtel et Berne, ne s'adresse pas au Jura et à la France voisine (Pays de Gex et Haute-Savoie). Par contre, si l'on considère les eaux du Léman, alors l'entité du «conseil du Léman» comprend les cantons de Genève, Vaud, Valais mais aussi l'Ain et la Haute-Savoie. Il en est de même quelle que soit l'approche par fonction, par thème choisi. Ainsi, le territoire fonctionnel le plus vaste est celui qui est délimité par l'aéroport de Genève. L'acronyme GVA pour désigner l'aéroport international de Genève pourrait ainsi définir la région dans sa plus grande extension mais cela ne permet toujours pas d'inclure d'autres programmes métropolitains avec d'autres partenaires. La manière la plus élégante de résoudre ce paradoxe est d'admettre qu'une région métropolitaine est définitivement à géométrie variable. L'exemple de Bâle, traité dans le livre, montre bien qu'une recherche de définition par la carte du territoire est vaine, et qu'il est préférable de considérer un territoire par sa flexibilité et selon les besoins thématiques. Il reste cependant que les cantons de Genève et Vaud forment en quelque sorte l'ossature de la métropole puisqu'ils sont le plus petit dénominateur commun de tous les territoires à géométrie variable.

La gouvernance d'une telle mosaïque est compliquée – sauf si, au lieu des cartes politiques, l'on envisage les programmes d'action comme base structurante. Le principe serait de considérer les partenaires concernés avant de passer au niveau du territoire. En d'autres termes, le moteur est l'action et non le mètre carré. Une fois que nous avons posé ce principe, la mise en œuvre d'une telle politique métropolitaine peut être très compliquée, à moins que l'on décide de ne pas toucher aux institutions politiques et administratives mais d'associer ces dernières selon l'action. Rien n'est bouleversé – tout reste en place: selon le projet ou le programme d'action, les partenaires sont rassemblés et mandatés pour l'action. En quelque sorte, on inverse les pratiques: on s'attaque à la thématique puis on convoque les acteurs.

Prenons un exemple. Un programme de sécurité métropolitain pourrait regrouper, ceci sur une base volontaire, en un centre unique la formation des polices, les places de prison, les unités de police autoroutière et également créer une unité pour les organisations internationales qui incluraient les organisations sportives et les ONG lémaniques afin d'accroître les collaborations frontalières. On voit bien que par ces exemples, les territoires visés sont à géométrie variable sans qu'il y ait besoin de réellement fusionner tous les corps de police proprement dits. Une collaboration thématique, bien organisée suffirait largement.

Regrouper dans des programmes d'action les projets fonctionnels

La difficulté majeure d'une approche par projets est à la fois due à son extraordinaire morcellement (et donc à une perte stratégique de la vision d'ensemble) mais aussi à sa multiplication à l'infini de projets. Dans sa contribution, Claude Jeanrenaud montre bien qu'au niveau des communes, la multiplication de projets fonctionnels tue en quelque sorte le contrôle démocratique et vide les institutions communales de tout contenu. Ainsi, seuls les syndicats de communes (plusieurs milliers en Suisse) finissent par administrer le pays. Il faut éviter cet état de fait dès lors que l'on

envisage de créer une nouvelle entité comme la région métropolitaine. La vision est donc de passer par un assemblage de projets regroupés dans de grands programmes comme l'aménagement du territoire, les infrastructures, la mobilité, l'économie, la santé, la fiscalité, la culture, la formation ou encore la sécurité. À l'intérieur de ces grands programmes, on va trouver toute une série de projets fonctionnels dont l'autonomie est réduite à l'intérêt général. Cela empêche qu'un projet de construction ou d'extension d'un musée, par exemple, soit considéré en dehors du champ métropolitain ou du champ de la culture. En intégrant les projets dans un programme, on rétablit l'ordre démocratique et, comme le démontre Claude Jeanrenaud, on établit les bases d'une certaine efficacité par la compétition/collaboration propre aux formes modernes de la gouvernance.

Le principe utilisé ici est que «le tout est supérieur à la somme des parties» – principe bien connu du monde biologique. Avec un tel principe, on voit mieux l'importance d'assembler les projets d'action dans des programmes plus vastes qui permettent aux autorités de faire des choix de répartition qui peuvent être contrebalancés pour maintenir l'équilibre polycentrique. C'est en abordant globalement les problèmes que les solutions sont moins coûteuses aux collectivités les plus petites.

Établir de grands programmes sur peu de thématiques permet à la gouvernance métropolitaine de maintenir les institutions en place en les rassemblant autrement. Si l'on prend l'exemple de la santé, on sait bien comment, dans ce contexte élargi, la question des hôpitaux et la cherté des équipements hospitaliers peuvent trouver un écho. On ne va plus examiner les projets d'équipements sur un seul territoire, par exemple dans un district, mais dans un contexte métropolitain. Il s'agit d'offrir la meilleure médecine possible et non la plus proche possible. Cela nécessite des principes de répartition des tâches et donc des arbitrages – point concernant la gouvernance métropolitaine sur lequel nous allons revenir plus loin dans cette série de propositions.

Poursuivre l'équité plutôt que l'égalité

Il n'y a aucune raison que les autoroutes en Suisse aient été construites à deux voies quelle que soit la desserte. Ce n'est pas équitable car le volume de trafic n'est pas réparti de manière égalitaire sur les différents tronçons autoroutiers suisses. Ainsi, il est évident qu'une autoroute à deux voies entre Martigny et Sion n'absorbe pas autant de trafic que celle entre Lausanne et Genève. Pourtant c'est ce que l'on a fait. Ainsi le principe d'égalité a engendré de l'iniquité. Il faut reconsidérer ce principe.

Une métropole a besoin du concept d'équité plus que d'égalité car il s'agit de répondre avant tout aux besoins concrets et chiffrables et non d'imposer une vision politique uniforme, certes peut-être bienveillante mais qui résulte injuste dans les faits. En posant le principe d'équité comme élément-clé de la gouvernance métropolitaine, on met en avant l'efficacité comme une vision collective. Une métropole naît avec le besoin d'être compétitive dans un monde globalisé et en perpétuelle transformation et doit se donner les moyens du changement en proposant de nouvelles bases sur la réflexion politique. L'équité pourrait en être une.

Prenons l'exemple de la mobilité. La tendance est trop souvent d'opposer les diverses formes de mobilité. Ainsi, les transports publics ont le vent en poupe face aux transports privés. C'est dans l'air du temps. L'argument est que les transports publics sont plus égalitaires. Mais sont-ils vraiment plus équitables? L'expérience récente de la mise en fonction du nouveau réseau des transports publics genevois avec l'introduction de nouvelles lignes de trams et une refonte des attributions des lignes, a conduit à une énorme pagaille. Le système paraissait théoriquement plus égalitaire mais sur le terrain, il s'est avéré totalement inéquitable. C'est cette erreur de principe qui est la première cause de cet échec de planification. En effet, en faisant abstraction des habitudes quotidiennes des travailleurs et habitants et en favorisant une approche de type «masterplan», on a inversé les pratiques. Ce qui compte toujours, c'est que le citoyen soit traité de manière équitable. Il est clair qu'aucun système ne répond dans sa totalité aux besoins de chaque individu mais il doit satisfaire le plus grand nombre. En quelque sorte, le trafic dicte la loi de l'équité.

Dans ce même registre, on peut aborder la fausse opposition entre rail et route sur l'axe Genève-Lausanne. Les deux systèmes nécessitent de considérables rénovations et une amélioration de l'un ne peut pas compenser celle de l'autre si l'on adopte le principe d'équité. Il en va de même pour la desserte ferroviaire du côté français, si l'on songe au sud du lac (la ligne du Tonkin), à Annecy ou encore à la ligne TGV vers Lyon (Satolas) pour rejoindre les lignes Paris-Marseille, Lyon-Barcelone ou même Turin. La mobilité métropolitaine, mériterait d'être revisitée par ce principe d'équité.

Répartir les tâches

Dans une vision polycentrique, un des éléments-clés est la répartition des tâches de manière équitable. Pour cela, on utilise le principe de «chacun donne, chacun reçoit» de façon équitable (et non pas égalitaire). Il est évident, par exemple, que toute la médecine de pointe doit être regroupée dans les grands centres hospitaliers de Lausanne ou Genève et non pas dans des hôpitaux périphériques à Nyon ou Evian. Partant de ce constat, il est nécessaire de regrouper le traitement des maladies rares dans un seul centre autorisant ainsi les autres centres à développer le traitement des maladies plus communes ou se focaliser sur la maternité par exemple. Cette subtile répartition des tâches a par ailleurs une meilleure chance d'aboutir si on inclut d'autres domaines que la santé au sens stricte. Ainsi, il est possible de jouer sur d'autres domaines tels que la sécurité, la formation ou les institutions administratives pour compenser en partie les pertes d'emplois ou apporter de la valeur ajoutée. Cette grande répartition des tâches est nécessaire pour que la métropole prenne toute sa dimension territoriale et que, dans le même temps, elle puisse réaliser de réelles économies d'échelle.

La répartition des tâches devient alors un des éléments-clés de la gouvernance. C'est à travers ce principe que l'on pourra constater si la gouvernance a réussi ou échoué dans sa mission. C'est une opération de longue haleine qui oblige au dialogue métropolitain et qui, s'il aboutit,

constitue des bases solides pour l'avenir du processus. Ainsi, la métropole va de moins en moins être un patchwork pour devenir un système cohérent, performant et poussant à l'excellence et à la valorisation au niveau international. En effet, chaque regroupement réussi a pour objectif l'excellence globale, ce qui pousse l'ensemble de la métropole à se dépasser pour jouer dans la cour des grands.

Les exemples de répartition des tâches universitaires à Lausanne et Genève sont là pour prouver que ce processus a déjà amené efficacité et excellence. Dès lors, il faudrait, se pencher sur d'autres domaines notamment le cas de l'administration. En effet, est-il opportun d'avoir deux offices de la statistique, de l'eau et de l'air, du cadastre, du service des autos et bateaux, de la viticulture, etc.? Une analyse détaillée, service par service, des fonctions de l'État permettrait sans doute des regroupements et une répartition des tâches qui apporteraient sans aucun doute des résultats probants sans péjorer le service public. Songeons ici aux services des eaux et de l'air dans le domaine de l'environnement, il serait aisé soit de regrouper le tout à Nyon ou que Lausanne et Genève prennent en charge l'une ou l'autre prestation. Ce programme d'envergure pour la répartition des tâches est primordial à l'émergence d'une véritable métropole.

Aller vers une collaboration compétitive

Ce que nous montre la longue pratique collaborative des communes (cf. la contribution de Claude Jeanrenaud), c'est que le risque de manque d'efficacité par la quasi suppression de toute compétition demeure. En effet, si les accords interterritoriaux aboutissent à ce que les prestations ne soient assurées que par un seul acteur, alors ce dernier se trouve en position de monopole: il pourrait succomber à la tentation à un moment ou un autre d'imposer son point de vue en dehors de tout débat politique ou pour éviter toute remise en cause politique. Il faut absolument éviter une telle situation d'autant plus qu'en dehors du risque politique, il existe sans doute une menace économique. Des positions de monopole ne conduisent jamais à la recherche d'efficacité car l'absence de concurrence ne

permet ni de juger de la qualité du service, ni d'en connaître le prix réel. La vision est donc une collaboration compétitive. Le principe ici est de ne pas mettre tous les œufs dans le même panier. En gardant ouverte la possibilité de changer de collaboration dans des contrats de prestation répondant à des critères d'évaluation, on garantit à la collectivité une plus grande efficacité – ceci dans le cas d'une prestation unique. Mais il est aussi possible, particulièrement dans un espace aussi grand que la Métropole Lémanique, de maintenir plusieurs prestataires de service. Ainsi, en répartissant une tâche, une fonction entre plusieurs partenaires, la collectivité se garde le droit de choisir. C'est la base même de toute démocratie.

Dans la pratique, cela implique deux principes de précaution:

- En premier lieu, les collectivités publiques lorsqu'elles effectuent une répartition des tâches en attribuant à un ou plusieurs partenaires des prestations, doivent prévoir une durée limitée au contrat et se soumettre à un système d'«accountability» politique (fonction qui permet de rendre des comptes). Le droit au débat public doit être garanti. Il faut éviter que des tâches pour la collectivité soient attribuées de telle sorte qu'elles n'apparaissent plus dans le bilan politique. C'est ce qui s'est passé massivement au niveau des communes où la gestion des pompiers, des écoles primaires, des installations sportives, etc. est aujourd'hui quasiment «hors bilan politique».
- Puis, il faut périodiquement réévaluer le système de collaboration dans son ensemble afin de relancer de nouvelles répartitions des tâches, de nouveaux contrats de prestation ou encore de nouvelles collaborations. Il faut ainsi garder à l'esprit que les pratiques dans une métropole évoluent par les dimensions (à géométrie variable) et le positionnement international de cette dernière («cluster», pôle mondial, etc.).

La collaboration compétitive doit être une tâche sans cesse renouvelée pour que l'ensemble reste dynamique. Il ne faut pas et ne s'endormir sur des positions acquises.

Se positionner dans la compétition internationale

Tout l'enjeu de la métropolisation tient dans sa position internationale. C'est parce que la globalisation entraîne une plus forte et large compétition que l'assemblage métropolitain des territoires est aussi nécessaire. Certes, il y a un autre point incontournable: celui de l'appropriation des territoires par la population elle-même dont le succès reste en grande partie le résultat de la venue de nouveaux migrants et de la contribution des frontaliers.

En réalité, il ne faut jamais oublier de distinguer la cause des conséquences. Le positionnement international est économique mais aussi scientifique, culturel, etc. et dans le cas de la Métropole Lémanique, il est étroitement lié aux organisations internationales, notamment onusiennes et sportives. C'est donc à travers des «clusters» économiques (la banque privée, le négoce des matières premières, l'horlogerie, la nutrition, la santé, etc.), scientifiques (CERN, EPFL, Universités, etc.), culturels (Montreux Jazz Festival, Béjart Ballet, le Grand Théâtre, l'Orchestre de la Suisse Romande, le Paléo Festival, etc.) et de régulation mondiale (OMC, ISO, OMS, OIT, WEF, UEFA, WWF, Comité international olympique, etc.) que la région est renommée et reconnue.

Il est vrai que la définition par «clusters» est pratique mais souvent, elle cache une autre réalité souvent plus importante qui est celle de l'assemblage des compétences entre «clusters». Ainsi, le «cluster» du négoce des matières premières bénéficie des compétences financières de la place genevoise, le «cluster» des organisations internationales de la présence universitaire, des ONG et des entreprises. La Métropole Lémanique détient des compétences croisées entre toutes les parties prenantes.

Ce regard sur l'interdépendance des «clusters» est souvent désigné par le concept d'assemblage qui est la force du positionnement international de la région. Être capable de faire «vibrer» ensemble des compétences diverses est constitutif du succès de la Métropole Lémanique. Par exemple, les organisations sportives sont présentes dans les efforts de régulation mondiale autant que le think tank du WEF, de l'OMC ou encore des ONG. C'est la particularité de la région d'avoir su maintenir cette diversité des

apports et compétences qui font qu'elle possède une «unique selling proposition», une proposition unique de vente. Cette position doit non seulement être connue de tous mais servir évidemment de fondation à l'avenir. Dans cet ordre d'idées, il serait intéressant de développer un concept pour le domaine spécifique de la santé comme la déclaration des autorités genevoises et vaudoise l'a réclamé lors du lancement de la plateforme «Métropole Lémanique» du 9 novembre 2011.

Gouverner par contrats de prestation

Les contrats de prestation par comparaison aux autres formes juridiques d'accords intercommunautaires présentent des avantages indéniables. Ils sont plus flexibles, plus facilement révocables en fonction des attentes (non renouvelables ou, lorsque les prestations ne sont pas conformes, sanctionnables) et permettent aussi de mettre plusieurs prestataires potentiels en compétition. Les avantages sont aussi à mettre en perspective par le fait qu'un contrat de prestation favorise l'output plus que l'input. En d'autres termes, il est calculé en fonction des résultats produits donc orienté vers la demande plus que vers l'offre. Par exemple, dans le cas des universités suisses, le changement s'est opéré il y a plusieurs années vers une subvention fédérale par contrat de prestation et a poussé ces dernières à une meilleure répartition des tâches de l'offre, ce qui a limité le nombre de filières de formation au profit de meilleurs centres d'excellence.

En subventionnant l'output (c'est-à-dire les étudiants) plutôt que l'input (c'est-à-dire les offres de formations), le système universitaire suisse a gagné en efficacité. C'est cela même qu'apportent les contrats de prestation. Il est bien clair cependant que cela ne s'applique pas à toutes les situations et domaines, notamment lorsque les coûts des infrastructures sont trop élevés. C'est notamment le cas de l'aéroport de Genève (deux aéroports internationaux seraient irréalistes). Mais en règle générale, le principe de regarder avant tout l'output plus que l'input est une bonne approche de gouvernance.

Ainsi les domaines comme la culture subiraient une révolution importante au profit de la demande. Songeons ici au fait que la Métropole Lémanique possède plus de musées dont le rayonnement en la matière est mondial que Paris. Cela semble inconcevable. La quantité ne faisant pas la qualité, l'offre en fonction de la demande serait enfin prise en compte. Comme n'a cessé de le dire Jacques Hainard, ancien directeur du Musée d'ethnographie de Neuchâtel et de Genève: «Seule la culture de la queue compte.» Il exprimait de manière provocatrice l'importance de la demande face à l'offre. La culture est sans doute un champ, tout comme le cas des universités encore avant, où le concept des contrats de prestation serait nécessaire d'implémenter.

Le dernier avantage des contrats de prestation – et non des moindres – est qu'il permet d'externaliser la prestation de l'administration. Celle-ci n'est plus prestataire mais devient plutôt un organe de contrôle. On sépare les acteurs, les pouvoirs. Cela apporte une plus grande clarification à la gouvernance qui évite ainsi d'être à la fois juge et partie, comme c'est trop souvent le cas. Les principes de bonne gouvernance peuvent ainsi être améliorés.

Recourir au principe de l'administration virtuelle

Il existe dans le monde et en Suisse aussi des territoires gérés par des administrations virtuelles (cf. le chapitre sur l'aspect économique). En effet, la question de l'établissement d'une administration se pose soit lorsqu'un nouveau territoire émerge en tant qu'entité fonctionnelle (cela a été notamment le cas de la région de Lakewood près de Los Angeles dans les années 50), soit qu'un territoire trop petit à gérer de manière optimale délègue ses tâches (comme par exemple la commune de Rumendingen dans le canton de Berne). Dans ces deux cas, une administration virtuelle se met en place. Le principe est simple. L'entité politique du territoire existe mais toutes les tâches administratives sont déléguées à des tiers, soit par association, soit par contrats de prestation. De telles délégations de tâches peuvent aller très loin. Dans le cas de la Métro-

pole Lémanique, on pourrait très bien envisager que toutes les tâches administratives restent au niveau actuel des cantons et communes après répartition de celles-ci et que seule une direction politique du type «état-major» soit créée. Ceci n'est pas exceptionnel puisque d'autres territoires ont déjà exercé une telle démarche. Ce montage présente un avantage notoire: celui de la stabilité des coûts. En effet, en se passant d'une administration métropolitaine, on évite l'engagement de fonctionnaires qui ne feraient que coordonner le travail des autres alors qu'une bonne procédure de répartition des tâches suffirait et libérerait au contraire des postes.

L'enjeu est important car si l'ensemble métropolitain nécessitait plus de prélèvement fiscal, alors son existence même serait compromise. Si au contraire il allège les charges pour tous par une bonne répartition des tâches (sous l'effet de la masse critique) alors cela deviendrait un argument de poids en faveur de la construction de la Métropole Lémanique.

Comment fonctionne une administration virtuelle? En réalité, l'administration existe sauf qu'elle est ailleurs – ici au niveau des territoires politiques émanant du territoire. C'est dans le cas de l'introduction de nouvelles tâches, ou simplement de tâches existantes mais déléguées au niveau métropolitain, qu'entre en jeu le concept de contrat de prestation. Ce sont des partenaires tiers (prestataires de services) qui se verront attribuer contractuellement la charge d'exécuter ces tâches. Le «controlling» peut lui également être sous-traité. C'est déjà le cas pour les finances avec des audits externes. En un mot: une administration virtuelle repose sur la délégation des tâches en se réservant le choix des prestataires de services et le «reporting» de type «accountability». En effet, rendre des comptes sur les actions entreprises et leur progrès à la population est dans ce type de montage hautement indispensable. Quatre autres éléments sont clés pour qu'une telle organisation fonctionne: une entité dirigeante, un équilibre financier, un «reporting» et un système de social «accountability». Dans les quatre propositions qui suivent, nous allons les examiner plus en détail.

Créer un état-major de direction politique

La direction de la Métropole Lémanique devrait être confiée à un état-major métropolitain dirigé par un élu d'une des entités territoriales constituant la métropole. Cette proposition aurait, entre autres, l'avantage de pouvoir détacher en partie un conseiller d'État de sa fonction pour accomplir cette mission. Dans l'esprit de la population métropolitaine, il resterait un véritable représentant démocratiquement élu. Cela éviterait d'avoir à recourir à un «artifice technocratique» toujours difficilement acceptable dans le système suisse qui repose sur démocratie directe (cf. les contributions d'Olivier Meuwly sur l'histoire de la construction fédérale et des cantons ainsi que les accords intercantonaux décrits par Laurent Matile). Bien sûr, on pourrait envisager d'autres formes d'organisations de la gouvernance. Il en existe de multiples (presque aussi nombreux que les régions métropolitaines en Europe). Toutefois, il faut à la fois tenir compte de l'histoire des institutions suisses et du fait que la métropole est transfrontalière et – hormis les accords de Karlsruhe – il n'existe pas autant de bases légales que cela.

Ce montage organisationnel paraît ainsi minimal mais il offre de plus la possibilité d'envisager des rocadez périodiques au niveau de la direction entre dirigeants politiques, ce qui à terme renforcerait l'esprit d'une communauté de destin. En effet, ce qu'il faut éviter à tout prix c'est le sentiment qu'une telle organisation pourrait spolier les citoyens de leur droit démocratique. Il est évident que toute structure, organisation ou secrétariat de type extraterritorial pose problème dans l'opinion publique. Pour éviter ce risque de rejet, il est plus que souhaitable que cette entité d'état-major émane réellement des territoires – en ce sens, un élu politique répondrait à ce critère fondamental.

Les tâches principales d'un tel état-major et de son dirigeant seraient évidemment la coordination des politiques métropolitaines en collaboration avec ses collègues du territoire, la mise en place d'un programme d'action, la répartition des tâches, l'octroi des contrats de prestation, le «controlling» (même par délégation) et le «reporting» social. Enfin, et surtout, il incombe au dirigeant de représenter la métropole au niveau

fédéral et intercantonal car le but ultime d'une telle organisation métropolitaine, ne l'oublions pas, est le bien-être de ses habitants et de ses entreprises dans un contexte de transformation rapide de la compétitivité globale. Cet objectif doit être le principal engagement autour duquel s'organisent toutes les autres nécessités.

Chercher un équilibre financier métropolitain

Il ne s'agit en aucun cas de financer la Métropole Lémanique par un nouvel impôt. En effet, l'articulation des propositions formulées dans le livre, montre qu'il est souhaitable et possible de dégager de nouvelles ressources humaines et financières issues d'une répartition des tâches. À partir du moment où un seul service d'une entité territoriale s'occupe aussi des tâches des autres, cela des ressources pour de nouvelles tâches définies pour les besoins d'action de la métropole vont être dégagés de manière mécanique. Ce mécanisme correspond à des transferts de moyens financiers. Il s'agit de les réguler et donc de mettre en place un système d'équilibre financier métropolitain.

Au contraire des systèmes habituels qui essayent d'équilibrer par des flux financiers le déséquilibre entre les régions à forte création de richesse et les autres, on pourrait ici adopter un mécanisme inverse qui récompense les meilleurs élèves. À savoir: allouer de nouvelles actions et de nouvelles tâches à ceux qui auront dégagé des économies d'échelle. À travers ce dispositif on pourrait donc accorder de nouvelles tâches à ceux qui cèdent des tâches, ce qui permettrait de maintenir à la fois une vision polycentrique du territoire et ne pénaliserait en aucune manière les territoires les plus. De nouvelles tâches plus créatrices de valeur que les précédentes pourraient ainsi être réalisées pour améliorer la compétitivité globale.

Ce mécanisme d'équilibre financier ne serait que peu dommageable, puisque l'essentiel de ce qui est donné par certains, leur reviendrait en retour dans une large proportion. De nombreux points restent évidemment à régler d'un point de vue formel, notamment en ce qui concerne

la collaboration avec les territoires français, mais cette proposition sert avant tout à esquisser une vision et des principes.

Prenons un exemple fictif pour mieux saisir comment fonctionnerait ce mécanisme. Admettons que Genève renonce à son musée des Beaux-Arts au profit de celui de Lausanne pour permettre à ce dernier d'acquérir une renommée européenne avec des collections plus étoffées. Les ressources ainsi dégagées permettraient à Genève de créer de toute pièce une sorte de «Cité du Web», musée technologique de la conquête d'Internet qui lui revient de droit, car l'invention du Web a eu lieu au début des années 90 au CERN. On voit bien que ce type de programme «chacun donne, chacun reçoit» tendrait à renforcer l'image de Genève et de Lausanne sans perturber l'ensemble. Pour les territoires français, cette nouvelle approche orienterait sans doute la redistribution actuelle de l'impôt à la source des frontaliers vers des contrats liés à des actions métropolitains.

Aller vers une «accountability» métropolitaine

Le 9 novembre 2011, a été signé l'accord portant sur la création d'une plateforme nommée «Métropole Lémanique» indispensable à la gouvernance. Faisant suite à cette signature, une statistique métropolitaine, notamment sur les questions du logement et des infrastructures de transport, devrait être mise en place, incluant les territoires français limitrophes et suisses concernés (les parties du Valais, Fribourg et Neuchâtel) directement sous l'influence de la métropole. En effet, sans données statistiques, aucune gouvernance n'est possible. Un tableau de bord chiffré est indispensable à la prise de décision mais aussi au «reporting» des progrès accomplis («accountability»).

Dans un contexte où, d'une part, les territoires sont organisés de manière démocratique avec représentation populaire dans les parlements et conseils communaux et, d'autre part, ils font partie d'une métropole qui est une construction sans parlement, «accountability» est essentiel. Afin de pallier ce défaut de démocratie, sans pourtant fonder de parlement comme à Stuttgart, on voit qu'il est plus que nécessaire de mettre en place

un puissant système «accountability», c'est-à-dire avec une capacité de rendre des comptes chiffrés sur les processus et progrès accomplis.

Dans le système présenté dans le livre, il est possible de garder le contrôle démocratique sur les territoires qui forment un ensemble cohérent, c'est-à-dire la Métropole Lémanique, sans créer un nouveau parlement pour autant que le «reporting» et la «social accountability» soient efficacement réalisés de manière transparente, complète et prospective.

La capacité de décision, pour des tâches communes, relève du niveau métropolitain, par délégation de pouvoir, tandis que le niveau cantonal ou communal garde la capacité d'action. En d'autres termes, les actions politiques partagées sont décidées au niveau intermédiaire, celui des élus, exécutif et législatif puis envoyées au niveau métropolitain pour arbitrage.

Prenons l'exemple du domaine de la culture: l'action concertée et son exécution sont de la responsabilité des villes et des communautés publiques mais les arbitrages sont délégués au niveau métropolitain. L'ensemble fonctionnera bien si évidemment les processus de concertation et de recherche de consensus sont efficaces et que le rôle d'arbitrage métropolitain est opérationnel.

Une telle construction métropolitaine nécessite un temps d'adaptation, voilà pourquoi il s'agit de commencer par des actions très consensuelles. Les premières actions comme celle de la mise en place de la statistique et du «reporting» ne poseront sans doute aucun problème. Ensuite, on pourra se doter d'un système d'«accountability» et de «social accountability» comme autre action d'envergure.

Lancer un contrat social de type «social accountability»

La société civile, les entreprises et les différentes formes d'organisation sociales (syndicats, réseaux sociaux, etc.) qui sont toutes parties prenantes de la construction métropolitaine doivent pouvoir donner de la voix à défaut de donner leur voix.

Cela doit s'opérer à travers le concept proposé par la Banque mondiale au début des années 2000, nommé «social accountability». C'est en quel-

que sorte le pendant du «metropolitain accountability», produit par les autorités, mais issu de la société civile. C'est en fait, la capacité de la société civile de contrôler, proposer et donc de participer à l'élaboration politique de la métropole sans passer par un système de démocratie représentative.

Dès lors, il faut bien organiser ce partenariat pour éviter que le système soit chaotique car c'est essentiellement le reproche fait au concept de «social accountability». Sans entrer dans les détails, ce concept serait basé sur la capacité de la société civile de servir de contre-partie tout en ayant la possibilité de proposer, vérifier et éventuellement revendiquer un programme d'actions métropolitain. Ce partenariat avec la société civile en ligne directe ne serait pas reporté aux seules périodes d'élections et de votations, ce qui le rendrait constant et continu. Le partenaire civil veillerait au respect des principes démocratiques mais son but premier serait l'amélioration du bien-être collectif.

Il est clair que peu d'organisations ont expérimenté ce type de gouvernance sauf peut-être en matière d'environnement: le GIEC, étant un exemple au niveau des organisations mondiales de l'environnement, ou en matière humanitaire: le CICR notamment, et de manière plus fondamentale: Internet avec son système de «Request for Comments» (RFC), qui est à la base de la gouvernance d'Internet.

Au début du livre, Serge Bimpage montre bien que la question de la démocratie dans la constitution d'un espace métropolitain, préoccupe les scientifiques et les hommes politiques. Cependant, il ne fait aucun doute que la métropolisation des régions réclame une réponse innovante. La société ne peut pas simplement faire appel aux différentes couches étatiques chaque fois qu'un problème de fonctionnement se pose car le citoyen réclame désormais des solutions simples et efficaces en partenariat avec les services étatiques et administratifs en partenariat pour plus d'efficacité.

Il est temps de comprendre qu'innover dans le domaine de la gouvernance est non seulement possible mais souhaitable. Le concept de «social accountability» fait partie de ces innovations qui devraient permettre de garder un maximum de démocratie directe pour l'action citoyenne.

Les auteurs

Serge Bimpage (*1951)

Études en lettres et psychologie. D'abord assistant à l'université, il s'est rapidement tourné vers le journalisme et a travaillé au Journal de Genève, à L'Hebdo et à la Tribune de Genève. Puis il s'est spécialisé dans la stratégie de communication. Il a créé sa propre entreprise de communication. Auteur, il a publié une douzaine d'ouvrages.

Xavier Comtesse (*1949)

Docteur ès sciences de l'Université de Genève. Le Directeur romand d'Avenir Suisse a évolué pendant dix ans dans le milieu académique, dix ans dans celui des start-up et dix ans dans l'administration fédérale, dont les sept dernières années dans la diplomatie scientifique aux États-Unis. Il fut le premier consul scientifique suisse à Boston où il créa la Swiss House.

Claude Jeanrenaud (*1945)

Professeur émérite en économie de l'Université de Neuchâtel, visiting fellow à l'Université de Berkley, Californie, et visiting researcher à l'Université de Californie à Irvine. Spécialiste d'économie régionale.

Thomas Mani (*1987)

Étudiant en géographie et anglais à l'Université de Bâle. Collaborateur de COGIT SA, Bâle.

Laurent Matile (*1965)

Avocat, LL. M. European Legal Studies, Exeter. Il a travaillé au SECO, puis au Bureau de l'intégration et au conseil d'administration de la Banque asiatique de développement. Il a collaboré aux travaux d'Arthur Dunkel (GATT). Aujourd'hui, il est avocat chez Schibler Hovagemyan.

Olivier Meuwly (*1963)

Docteur en droit et ès lettres de l'Université de Lausanne. Adjoint au Département des finances et des relations extérieures du Canton de Vaud. Chargé de cours à l'Université de Genève. Auteur de plusieurs ouvrages en histoire des idées politiques et histoire des partis politiques. Écrit régulièrement dans le journal Le Temps.

Daniel Müller-Jentsch (*1969)

Études en économie politique à la London School of Economics (1992-1995) et à la Yale University (1996-1997). Doctorat à l'Université d'Erlangen-Nürnberg (2002). Chef de projet chez Avenir Suisse. Domaines de spécialité: la migration, la concurrence des places économiques et l'aménagement du territoire et son développement.

Lukas Rübli (*1979)

Lic. oec. publ. Études en économie politique et géographie à l'Université de Zurich, 2000-2007. Responsable de projet chez Avenir Suisse.

Wolf Zinkl (*1952)

Études en économie à l'Université de Bâle. Entrepreneur et consultant. Directeur de COGIT SA, Bâle. Il a réalisé de nombreuses études dans les domaines de l'innovation et du développement régional.



Ce résumé est basé sur le livre «Gouvernance à géométrie variable. Perspective lémanique» paru en avril 2012 aux Éditions du Tricorne.

Le livre traite de la gouvernance métropolitaine dans la perspective lémanique sous différents aspects: politique, historique, juridique et d'aménagement du territoire. Il propose une approche non centralisée et évoque quatorze propositions pour la mise en place concrète d'une gouvernance à géométrie variable. De plus, le livre montre les enjeux nationaux liés à l'émergence des régions métropolitaines en Suisse.

2012 Avenir Suisse et Éditions du Tricorne

ISBN 978-2-940450-13-8

www.tricorne.org

Gouvernance à géométrie variable

Perspective lémanique

En bref:

- 01._ Favoriser le polycentrisme en tenant compte du poids historique des territoires.
- 02._ Définir des territoires d'action en favorisant la mise en œuvre de projets plus que de structures institutionnelles.
- 03._ Considérer les territoires à géométrie variable en autorisant des associations pragmatiques des territoires selon la thématique abordée.
- 04._ Regrouper dans des programmes d'action les projets multiples en assemblant par thème générique des projets de type fonctionnel.
- 05._ Poursuivre l'équité plutôt que l'égalité. Tous les territoires n'étant pas pareils, l'équité est à favoriser par rapport à l'égalité.
- 06._ Répartir les tâches. Toutes les parties du territoire ne sont pas amenées à tout faire, mais chacun peut contribuer de manière spécifique au service de tous.
- 07._ Aller vers une collaboration compétitive. Il s'agit de garder un territoire hautement compétitif et de ne pas se noyer dans des collaborations multipliées à l'infini.
- 08._ Se positionner dans la compétition internationale en renforçant les points forts et pas les faiblesses.

- 09_ Gouverner par contrats de prestation en favorisant l'output plutôt que l'input. Ce qui compte, ce sont les résultats.
- 10_ Recourir au principe de l'administration virtuelle. Il n'est pas utile de constituer une nouvelle administration. La mise en commun des ressources à l'échelon administratif inférieur suffit.
- 11_ Créer un état-major de direction politique. Une bonne politique ne nécessite pas un lourd appareil administratif qui est par ailleurs déjà en place aux échelons inférieurs.
- 12_ Chercher un équilibre financier métropolitain plutôt que de nouvelles taxes. Répartir les ressources financières en fonction des tâches à accomplir, ne nécessite en principe pas de nouveaux prélèvements.
- 13_ Aller vers une «accountability» métropolitaine sur les avancements des programmes d'action. Rendre des comptes crée plus de démocratie.
- 14_ Lancer un contrat social de type «social accountability» pour garantir la transparence et la démocratie directe en favorisant l'action citoyenne.

l'avenir | suisse |

Le think tank Avenir Suisse a été créé en 1999 par 14 entreprises internationales et est aujourd'hui soutenu par plus de 100 entreprises et personnalités provenant de toutes les régions de Suisse. Il se préoccupe de l'avenir de la place économique suisse et décide de façon indépendante et autonome les sujets à traiter et les projets à mener. La mission d'Avenir Suisse est d'anticiper le besoin de réformes politiques, de stimuler le débat et d'avancer des propositions et des solutions faisables. Pour son travail, le think tank élabore, notamment avec la collaboration d'experts suisses et internationaux, des analyses et organise des conférences et autres forums. L'accessibilité immédiate des résultats de nos études et la divulgation de ces derniers auprès d'un large public est au cœur de notre mission. Avenir Suisse n'est pas neutre, nos valeurs sont libérales et orientées vers l'économie de marché. Cela implique une prise de position claire, parfois insolite.