

## Quelle gouvernance pour la Suisse romande ?

Sept années se sont écoulées depuis la votation qui a vu les Vaudois et les Genevois refuser sèchement le projet d'union de leurs cantons.

Aujourd'hui, où en sommes-nous ? Autrement dit, quelles sont les attentes des habitants et leur perception des enjeux ? Comment a évolué l'organisation de la Suisse ? Quelles sont les réponses des divers pouvoirs dans notre région ? Quelles pistes peut-on imaginer pour demain ?

### 1. LES HABITANTS

L'enquête que j'ai eu la chance de pouvoir conduire pendant 9 mois a livré des indications passionnantes. De surcroît, aujourd'hui, l'étude Sophia, réalisée par l'institut Mis-Trend, donne des résultats qui s'inscrivent sans hiatus dans le tableau que j'ai tenté de brosser.

Si je limite drastiquement mon propos à la gouvernance, je retiens que les Romands sont très attachés à leurs villes, villages et cantons. Mais je note aussi qu'ils sont liés par des cousinages, des dénominateurs et des intérêts communs profonds, vigoureux, dont certains sont inscrits dans la nuit des temps, et d'autres ne cessent de se développer.

En matière d'organisation régionale, j'ai eu le sentiment de voir jouer une double territorialité. Une « territorialité affective » liée aux institutions existantes et une « territorialité de projets », qui toujours dépasse les frontières cantonales. Cette dualité apparaît aussi dans l'étude Sophia.

Concrètement, les Romands évoquent des administrations communes, un grand RER, des écoles, des hôpitaux, des services, des équipements, des événements partagés, accessibles à tous, et la fin des particularismes qui leur compliquent la vie. Pour autant, nous le savons bien, ces désirs n'impliquent pas une acceptation automatique de réformes dans les urnes.

Plus précisément encore, l'idée d'une instance romande supracantonale séduit, parce qu'elle fédère les énergies, sans quitter les repères. Et son soutien par 57% des habitants et 62% des leaders, mis en évidence par Marie-Hélène Miauton, confirme mon sentiment que l'ancrage solide dans les territoires classiques se conjugue désormais avec l'attente de solutions vastes et nouvelles.

En bref, des tabous sont tombés ; des revendications s'expriment ; une sorte de disponibilité, une curiosité pour des formes d'organisation de l'espace romand se manifeste.

### 2. L'ORGANISATION DE LA SUISSE

Si les demandes des Romands se sont affirmées durant ces sept années, si les besoins de coopérations se sont multipliés, si le débat institutionnel s'est décrispé, l'organisation générale de la Suisse, elle, n'a pas apporté de réponse satisfaisante.

Le fédéralisme a évolué de péréquations en adaptations, sans vision globale, sans stratégie à long terme, et avec de nombreuses contradictions.

Le 4<sup>ème</sup> niveau intercantonal s'est étoffé par le développement des concordats et des conférences entre chefs de département. Par ailleurs, cette nébuleuse a muté en strate institutionnelle, puisque la Confédération, grâce à l'article 48 a de la Constitution peut conférer force obligatoire à certaines conventions intercantionales.

Aujourd'hui, les évolutions incertaines du fédéralisme cumulent les effets pervers :

- Nous ne sommes plus dans un fédéralisme de concurrence, où l'autonomie des cantons

- Pour autant, une centralisation claire, efficace, politiquement assumée, de certaines grandes tâches n'a pas été effectuée.
- De surcroît, les grandes régions suisses, espaces pertinents pour la résolution de nombreux problèmes publics, n'ont toujours pas de reconnaissance.
- De même, les villes, décisives pour notre pays, sont toujours absentes des mécanismes fédéralistes.
- Enfin, collé sous l'échelon fédéral, symbolisé par la nouvelle Maison des cantons à Berne, le 4<sup>ème</sup> niveau produit des déficits démocratiques vers le bas et vers le haut :
  - D'en bas, les parlementaires cantonaux ont vu leurs compétences s'évaporer dans des accords intercantonaux en mains des exécutifs et des administrations.
  - D'en haut, les parlementaires fédéraux se plaignent aussi de voir certains enjeux leur échapper ; et la Commission des institutions politiques du Conseil national demande désormais l'abrogation du fameux article 48 a.
- Denier constat, et non des moindres, l'organisation de la Suisse est devenue illisible, non seulement pour les citoyens, mais aussi souvent pour les élus.

Dans cette affaire du fédéralisme, nous n'avons pas effectué les pas qui préparaient aux réformes, mais, au contraire, ceux qui ont permis de les éviter. Avec une science raffinée de l'immobilisme, nous nous sommes déplacés uniquement pour être délivrés à la fois de la souffrance du statu quo et du désir de changement.

### 3. LES POUVOIRS DANS NOTRE REGION

#### A. Les communes

Si le fédéralisme n'offre pas de réponse satisfaisante à une forme de gouvernance de la Suisse romande, qu'en est-t-il des divers pouvoirs actifs sur nos territoires ?

Selon certains, l'échelon communal allait rénover le tissu régional par un regroupement significatif des structures. Or, en matière de fusion de communes, si les objectifs et les projets se sont développés, les processus sont restés très ardues et les réussites peu nombreuses.

Quant aux agglomérations, elles bouillonnent. Mais leur éveil tient peut-être d'abord au cofinancement fédéral des projets de transport. De plus et surtout, elles ne sont pas reliées entre elles ; elles ne contribuent pas à des formes de gouvernance globale.

#### B. Les législatifs cantonaux

Les législatifs cantonaux sont eux dans une situation délicate. D'une part, ils représentent des citoyens dont le champ de préoccupation tend à dépasser les structures cantonales. D'autre part, ils n'ont que très peu de prise sur les grands enjeux réglés par l'échelon intercantonal.

Conscient de ce déficit démocratique, le Forum Interparlementaire Romand cherche des solutions depuis des années. Aujourd'hui, prolongeant la « Convention des conventions », la « Convention sur la participation des parlements » est en discussion. Elle permettra aux membres des commissions interparlementaires d'adresser, sous certaines conditions, des postulats ou des motions à l'instance exécutive qu'ils surveillent. L'avenir dira ce qu'il faut penser de ce nouvel instrument.

Dans tous les cas, un fait ne saurait être contesté : ce n'est pas par hasard si, régulièrement, l'idée d'un Parlement romand revient sur le devant de la scène.

#### C. Les exécutifs romands

Sans surprise, Mesdames, Messieurs, l'essentiel de la gouvernance romande repose donc sur les exécutifs cantonaux et le bon vouloir des Conseillers d'Etat.

Dans la géométrie englobant l'ouest du pays, la Conférence des chefs de gouvernement de Suisse occidentale, qui réunit les cantons Romands et celui de Berne, semble avoir disparu des écrans radars. En 2006, elle s'est dotée d'un secrétariat permanent. Toutefois, elle n'est devenue ni le moteur de l'ouest de la Suisse, ni le pôle d'une réflexion stratégique. Est-ce la faiblesse de ses composantes identitaires qui rend cet ensemble improbable ? Est-ce la barrière des langues qui reconfigure ses membres en sous-groupes ? Est-ce le poids de Berne qui rend impossible une dynamique politique commune ? La réponse appartient aux acteurs concernés.

Par contre, dans les espaces familiers et plus restreints que représentent l'arc lémanique et l'arc jurassien, les lignes ont fortement bougé. Vaud et Genève ont signé un accord permettant de financer des infrastructures d'intérêt stratégique commun, notamment les travaux préparatoires indispensables à la 3<sup>ème</sup> voie reliant Lausanne à Genève. De plus, les présidents des deux Conseil d'Etat, Pascal Broulis et David Hiler, ont présenté cette étape comme l'entrée dans une nouvelle ère de coopération. Du côté neuchâtelois, Jean Studer, vice-président du Conseil d'Etat, imagine un grand canton de l'arc jurassien, unissant les deux Juras à Neuchâtel. Il devient ainsi le premier ministre cantonal aux affaires à promouvoir ouvertement un processus de fusions de cantons.

Naturellement, il faut saluer et se réjouir de ces changements de paradigmes. Le climat politique s'est transformé. Des attitudes jusqu'alors fustigées sont désormais revendiquées. De nouvelles dynamiques peuvent être espérées.

Nous avons donc quitté une LOGIQUE DE PRE CARRE et nous sommes entrés dans une LOGIQUE DE PROJETS. C'est un acquis considérable. Toutefois, nous sommes à mi-chemin. Et le développement de projets ne nous donne pas encore une LOGIQUE DE PLANIFICATION ni, surtout, une LOGIQUE DE PARTICIPATION.

Sur de grands chapitres déterminant la vie des habitants, nous n'avons pas encore de visions communes à l'ouest de la Suisse. Aménagement du territoire, grandes infrastructures, grands centres culturels, pôles économiques, croissance endogène, politiques sociales, politiques fiscales, cartes des divers services de l'Etat, environnement et tourisme, ces grands domaines qui façonnent l'espace de vie ne sont pas abordés dans une vision globale, qui permettrait des échanges croisés, des planifications pertinentes et de vraies synergies.

Mais la question la plus cruelle est certainement celle de la participation. Quel que soit son devenir institutionnel, l'espace romand est en train de s'organiser, au coup par coup, dans des géométries peu lisibles, sans la participation des Romands.

Les déficits démocratiques ont déjà été évoqués : ils concernent l'échelon intercantonal, et souvent aussi celui de l'intercommunal. En outre, la notion de participation ne se limite pas aux scrutins. Elle implique la capacité de comprendre, nommer, débattre, influencer.

Alors que, des préoccupations similaires et la même curiosité s'expriment dans des termes comparables à Monthey, La Chaux-de-Fonds, Bulle ou Genève, il manque une discussion, une validation, une responsabilité collective consciente, d'un destin qui tend à devenir commun.

#### 4. LES PISTES POUR DEMAIN

Dans ce contexte, j'aimerais évoquer sept pistes de réflexion pour demain :

1. Tout d'abord, je souhaite une révolution des esprits, qui fera de l'espace romand non pas un problème mais une solution, et de sa dimension institutionnelle non pas un danger mais l'organisation d'un habitat commun aux Suisses francophones.
2. Deuxièmement, des évolutions différenciées entre l'Arc lémanique et l'Arc jurassien ne constituent pas un obstacle, mais fondent un processus d'émulation. Ce processus

d'aborder avec confiance une dynamique plastique et ouverte, qui peut conduire l'espace romand à comprendre plus d'une région ou à se fédérer selon des modalités à définir.

3. D'autre part, des évolutions par étapes sont à prévoir. Des instances supracantoniales pourraient aussi organiser la transition vers des unions de cantons. Cet étage remplacerait alors une nébuleuse intercantonale qui, de toute façon, existe déjà.
4. Quatrièmement, la logique de projets doit s'accompagner de visions globales. J'appelle les 36 ministres romands à former « un pouvoir conceptuel », au service du cadre général à l'intérieur duquel vont se déployer les diverses évolutions. Nous avons besoin de trains et de trams, mais aussi de finalités communes. Si la biologie de projets n'est pas soutenue par une pensée institutionnelle, elle risque de multiplier les effets pervers.
5. Cinquièmement, les mêmes ministres, les élus et les décideurs ont à réfléchir sans tarder à la manière dont il serait possible de connecter les Romands avec l'organisation de leurs territoires. Par quels processus de participation, les exécutifs, qui ont dans l'immédiat la haute main sur les opérations, entendent-ils associer les villes et les citoyens aux transformations en cours ?
6. Par ailleurs, je remets sur le marché, l'idée de demander aux élus Romands aux Chambres fédérales de se réunir régulièrement pour examiner non seulement la défense des intérêts régionaux au plan national, mais aussi l'avenir et les enjeux qui touchent l'espace culturel commun dont ils sont issus. Ce « Parlement romand informel » pourrait contribuer à donner des impulsions positives aux questions qui sont les nôtres aujourd'hui.
7. Enfin, j'indique que les Romands souhaitent s'organiser pour mieux s'ouvrir aux Alémaniques ou aux régions voisines, et pour servir une alliance fédérale dont ils sont les ardents défenseurs. Être loyal à la Suisse, c'est lui faire l'apport de nos créativité et de nos différences.

## CONCLUSIONS

Le malheur de l'inexistence politique de la Suisse romande est simple, facile, rassurant, confortable. A l'inverse, le bonheur d'institutions fédérant l'espace romand au profit d'une Suisse multiculturelle est complexe, incertain, exigeant. Pourtant, seule la deuxième démarche est féconde. Seule sa prise en considération est en phase avec les attentes légitimes des habitants.

Je laisse les mots de la fin à Gisèle Sallin, Metteure en scène, Directrice du Théâtre des Osses, Centre dramatique fribourgeois. Quand je lui ai demandé, comme à tant d'autres, comment elle voyait l'avenir de nos territoires, elle m'a lancé un regard étincelant et m'a répondu sans hésiter :

« A terme, la Suisse romande sera une région européenne exemplaire ! »