

# Expertise au niveau cantonal : etude du rôle de l'Ufficio ricerche economiche (URE) du canton du Tessin

Autor(en): **Arigoni, Gabriella Bardin**

Objektyp: **Article**

Zeitschrift: **SVPW-Jahrbuch = Annuaire ASSP**

Band (Jahr): **29 (1989)**

PDF erstellt am: **23.07.2024**

Persistenter Link: <https://doi.org/10.5169/seals-172714>

## **Nutzungsbedingungen**

Die ETH-Bibliothek ist Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Inhalten der Zeitschriften. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern.

Die auf der Plattform e-periodica veröffentlichten Dokumente stehen für nicht-kommerzielle Zwecke in Lehre und Forschung sowie für die private Nutzung frei zur Verfügung. Einzelne Dateien oder Ausdrucke aus diesem Angebot können zusammen mit diesen Nutzungsbedingungen und den korrekten Herkunftsbezeichnungen weitergegeben werden.

Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Die systematische Speicherung von Teilen des elektronischen Angebots auf anderen Servern bedarf ebenfalls des schriftlichen Einverständnisses der Rechteinhaber.

## **Haftungsausschluss**

Alle Angaben erfolgen ohne Gewähr für Vollständigkeit oder Richtigkeit. Es wird keine Haftung übernommen für Schäden durch die Verwendung von Informationen aus diesem Online-Angebot oder durch das Fehlen von Informationen. Dies gilt auch für Inhalte Dritter, die über dieses Angebot zugänglich sind.

Gabriella Bardin Arigoni

# Expertise au niveau cantonal: Etude du rôle de l'Ufficio ricerca economica (URE) du canton du Tessin

Anhand der Darstellung des Ufficio ricerca economica (URE, Amt für Wirtschaftsforschung) des Kantons Tessin möchte ich eine besondere Beziehung zwischen wissenschaftlichem und politischem Diskurs illustrieren.

Das URE steht im Dienste der öffentlichen Verwaltung, gleicht aber in seinem Funktionieren eher einem Universitätsinstitut, d. h. es besitzt eine beträchtliche Autonomie in bezug auf seine Forschungstätigkeit. Die von ihm durchgeführten Wirtschaftsanalysen gehen sehr oft in eine andere Richtung als der vorherrschende Diskurs.

Trotzdem führt auch für die Politik kaum ein Weg an diesen Analysen vorbei, so dass sie zu wesentlichen, meinungsbildenden «référentiels» (Bezugsmodellen) werden, die letztlich auch die verschiedenen Bereiche der Staatspolitik verändern können. Dieser Artikel stellt einen Versuch dar, die verschiedenen Elemente dieser eher ungewöhnlichen Beziehung zwischen Wissenschaft und Politik zu eruieren und zu analysieren.

En présentant le cas de l'«Ufficio ricerca economica (URE)» du canton du Tessin (staff de recherche du Département de l'Economie publique), nous aimerions comprendre un type particulier de rapport entre les discours scientifique et politique.

Tout en étant un office au service de l'administration publique, l'URE fonctionne avec la logique d'un institut universitaire, c'est-à-dire avec une ample autonomie de recherche. Ses analyses économiques vont souvent à contre-courant du discours dominant.

Néanmoins, ces analyses sont politiquement quasi incontournables; elles tendent ainsi à devenir des référentiels susceptibles de modifier aussi les différents domaines de la politique publique. Le but de cet article est d'exposer les éléments explicatifs de ce rapport «insolite» entre science et recherche.

Les rapports souvent difficiles entre les scientifiques et les décideurs politiques ne préjugent pas nécessairement de l'influence des premiers sur les seconds. Cette influence n'est toutefois pas aisée à saisir, surtout celle qui agit de manière souterraine.

A l'origine de notre essai sur le rôle «d'Expert permanent» joué par l'URE dans le contexte politique tessinois, il y a cette réflexion du prof. Claude Raffestin qui nous a interpellés en tant que chercheurs:

«Il est malsain, . . . , qu'en Suisse, ici et maintenant, dans les conditions qui sont les nôtres, on oublie que la seule ressource qui nous permettra de traverser les crises qui nous attendent réside dans l'information que nous serons capables de traiter et de créer, de rassembler et de combiner dans des scénarios imaginatifs . . . Il est paradoxal que les sociétés ne comprennent pas que les connaissances qui n'ont pas d'intérêt immédiat peuvent avoir une signification différée dont l'utilité apparaîtra dans des circonstances dont nous n'avons encore aucune idée. Pour faire face à l'imprévu de demain il faudra aussi savoir actualiser ce qui ne «servait à rien» hier. Qui fera comprendre cela aux hommes politiques qui préfèrent un bien présent à un bien futur?»<sup>1</sup>

L'URE nous semble illustrer le cas où, grâce à des circonstances peut-être exceptionnelles ou insolites, l'information scientifique peut agir aussi comme un «bien futur».

Le but de cet essai est de comprendre les facteurs qui ont permis à cet Office d'être le créateur de «scénarios imaginatifs» qui, malgré leur contenu «subversif» par rapport à l'ordre institué, ont été acceptés par l'élite politique.

Un bref rappel historique décrit les raisons de la création de l'URE en 1961 et son évolution.

Dans un deuxième chapitre nous essayerons d'exposer les facteurs qui peuvent expliquer pourquoi et comment le discours scientifique de l'URE est politiquement quasi-incontournable.

## **I. Bref rappel historique**

### **1. Les raisons de la création de l'URE**

Le décret législatif approuvé par le Grand Conseil tessinois le 13 février 1961 est l'acte constitutif de l'URE. Ce décret prévoyait la création au sein du Département de l'économie publique<sup>2</sup>:

1 in «Ubu roi» in *Domaine public*. no. 925 du 27.10.1988, p. 6.

2 créé par décret exécutif le 17 février 1959 dans le but de réunir sous un seul département tous les secteurs qui avaient en charge l'application de lois touchant les secteurs économiques.

- d'un Office chargé de créer et de rassembler la documentation et d'étudier les principaux problèmes économiques du canton du Tessin, problèmes qui auraient fait l'objet d'actes législatifs tant cantonaux que fédéraux.<sup>3</sup>

L'Office a une fonction de service pour le Département de l'Economie Publique, mais aussi pour le Conseil d'Etat et pour les autres Départements, chaque fois qu'ils sont confrontés à des questions de politique économique.

En outre, la documentation recueillie et créée par l'Office peut être mise à disposition de tous ceux qui s'intéressent, pour des raisons de recherche ou d'autres, aux problèmes économiques.

- d'une Commission scientifique, de niveau universitaire, composée de trois économistes, chargée d'établir le plan de travail, de contrôler le déroulement des travaux de l'Office et d'élaborer des propositions de solutions pour chaque objet d'analyse.<sup>4</sup>

Cette Commission, par sa composition et sa mission, ne dépend pas de l'administration publique.

Trois préoccupations étaient à la base de la création de l'office:

pouvoir disposer d'«Archives économiques»<sup>5</sup> contenant toutes les données susceptibles d'aider le Conseil d'Etat dans la préparation de ses décisions;

avoir une structure permanente qui puisse assurer une certaine continuité dans l'analyse et l'étude des principaux problèmes économiques;<sup>6</sup>

garantir à ces études un caractère «d'objectivité, d'indépendance de jugement et de responsabilité scientifique».<sup>7</sup>

Mais la préoccupation majeure, qui a légitimé la création de cette institution, était celle de mieux connaître la situation économique du canton, surtout en la comparant aux autres cantons suisses, afin de mieux argumenter les revendications tessinoises auprès de la Confédération. C'est le sentiment d'injustice d'un canton, qui se considère exclu de la distribution de la manne qui tombe sur l'économie suisse qui motive les politiciens à se donner des moyens sérieux et scientifiques pour convaincre les autorités fédérales du bien-fondé de leurs revendications.

Cela s'accompagne d'une prise de conscience euphorique des potentialités tessinoises pour sortir de la situation périphérique et pour se débarrasser d'un complexe d'infériorité vis-à-vis de la «Suisse qui compte».

3 une des impulsions à la création de l'office a été la motion d'un député libéral-radical (M. Verda) qui rappelait au Conseil d'Etat tessinois la nécessité «d'étudier la législation fédérale, celle en vigueur et celle en préparation, dans le but de comprendre son importance et ses conséquences pour l'économie tessinoise et dans le but aussi de donner au Conseil d'Etat toute la documentation nécessaire pour réaliser sa politique vis-à-vis du Conseil fédéral.»

4 «le président doit diriger et contrôler l'Office, convoque la Commission et est en liaison permanente avec le secrétaire de l'Office à travers une présence hebdomadaire» (art. 4 du Décret législatif).

5 ainsi appelé dans le Message du Conseil d'Etat du 8 novembre 1960.

6 la règle était de confier à des experts extérieurs au canton des études ponctuelles.

7 Message du Conseil d'Etat du 8 novembre 1960.

Cela apparaît nettement dans le Message qui demande la création de l'URE, puisque le Conseil d'Etat propose déjà un programme de travail assez détaillé, dont l'élément central est les études nécessaires pour élaborer un nouveau (le troisième) mémorial à l'adresse du Conseil fédéral.

Les moyens pour atteindre le salut économique tessinois sont indiqués comme les grands thèmes à étudier en priorité:

- les tarifs ferroviaires,
- les réseaux autoroutiers et le tunnel du St. Gotthard,
- les oléoducs et les voies d'eau,
- le développement du tourisme et de l'industrialisation en tenant compte surtout des régions périphériques.

Ces thèmes résument l'état d'esprit du Tessin politique des années soixante: un canton qui est tourné vers le futur et la modernité et qui revendique un rôle important dans la Suisse.

Il faut aussi souligner la nouvelle conception de la fonction de l'Etat. En effet, celui-ci ne doit plus se cantonner dans un rôle de gestion administrative mais il doit s'occuper d'avantage de promouvoir le bien-être de la collectivité: l'Etat «comme coordinateur et stimulant de la vie économique . . . être présent et ouvert aux problèmes du développement économique, prévoir et prévenir les tendances qui sont en cours et faciliter l'insertion des forces productives du canton dans cette évolution».<sup>8</sup>

Notons au passage que le Message contient l'incontournable thème de la sauvegarde de «l'italianité» qui est réalisable à travers la «création de nouvelles industries et autres activités économiques»<sup>9</sup>. Le thème de la solidarité entre cantons pauvres, teinté d'un certain opportunisme, apparaît aussi: «sur le plan fédéral il serait peut-être plus facile d'obtenir satisfaction et justice si le Tessin se faisait le porte-parole d'une action en faveur des cantons et des régions moins développées, pour un meilleur équilibre de toute l'économie suisse»<sup>10</sup>.

Pour toutes ces raisons et dans cet état d'esprit, il a été décidé de créer l'URE et sa Commission scientifique.

Comme c'est souvent le cas, les moyens n'ont pas suivi (pour la première décennie de vie) ces ambitieux objectifs. En effet, la dotation financière et en personnel prévue était très faible (le secrétaire et une dactylo).

Comme nous le verrons par la suite, les raisons qui ont poussé le Conseil d'Etat et le Grand Conseil tessinois à créer cette institution ont permis un développement peut-être inattendu de cet Office.

8 idem.

9 idem.

10 idem.

## 2. L'évolution<sup>11</sup>

La faiblesse des moyens mis à disposition de l'Office pour réaliser de si grands et importants desseins a failli faire tomber toute l'institution. La première Commission URE<sup>12</sup> était composée de trois éminents économistes mais elle s'est vite désagrégée. Un des commissaires fut mandaté par le Conseil d'Etat pour l'étude de la «Planification économique du canton» et donc déchargé de son mandat au niveau de la Commission URE laquelle, à la suite de la démission d'un autre Commissaire, se retrouva, après trois ans, réduite à une seule personne. Cette situation a duré jusqu'en 1970 et, après un vide de deux ans, la Commission a été reconstituée<sup>13</sup>.

Pendant cette période deux secrétaires se sont succédés à la direction de l'Office<sup>14</sup>. Plusieurs économistes ont collaboré de manière temporaire (jamais plus de deux ou trois collaborateurs à la fois) pour des temps assez brefs.

Presqu'en même temps que la reconstitution de la Commission, un poste de direction a été créé à l'Office et le Directeur n'a pas changé depuis<sup>15</sup>.

Le nombre des collaborateurs (essentiellement des économistes) passa assez vite à cinq unités. Actuellement l'Office se compose, pour la partie recherche, d'un noyau de cinq économistes auxquels s'ajoutent des collaborateurs scientifiques temporaires pour la réalisation d'études financées par des tiers (sur la base de mandats spéciaux de la part des autorités fédérales, cantonales, communales ou régionales, recherches financées par le Fonds national pour la recherche scientifique et par des organismes internationaux).

Le Centre de Documentation et le secrétariat occupent actuellement 4 collaboratrices.

La première décennie de vie de l'URE a été marquée par une forte instabilité qui reflétait, très probablement, le peu d'intérêt réel de la part des autorités cantonales pour une institution de ce type. Il est assez symptomatique que le premier grand mandat pour une étude globale sur la situation économique du canton du Tessin ait été confié personnellement à un des Commissaires URE (décision du Conseil d'Etat du 12 mars 1963) et non pas à la Commission dans son ensemble et par conséquent à l'Office; cela en nette contradiction avec une des

11 pour cette partie nous nous référons à l'article du prof. Remigio Ratti «L'Ufficio delle ricerche economiche – Brevi note di presentazione» in *Foglio*, no. 3, marzo 1983, Associazione «Biblioteca Salita dei Frati», Lugano, p. 14–20 et à d'autres documents internes à l'Office, ainsi qu'à des entretiens avec le prof. R. Ratti, Directeur de l'URE et ses collaborateurs. Nous les remercions pour leur précieuse collaboration.

12 le prof. B. Biucchi de l'Université de Fribourg, le prof. B. Caizzi de l'Université de Milan et le prof. F. Kneschaurek de l'Université de St. Gall

13 le premier démissionnaire fut le prof. B. Caizzi; le prof. B. Biucchi a démissionné en 1970. Ont aussi fait partie de cette Commission: le prof. G. Fischer de l'Université de St. Gall et le prof. A. Rossi de l'IDHEAP. Actuellement sa composition est la suivante: Prof. P. Balestra de l'Université de Genève et Dijon (Président), prof. M. Baranzini de l'Université de Vérone et Milan et M. J-P. Bonny, député au CN et ancien directeur de l'OFIAMT.

14 M. Bruno Legobbe, député PST, remplacé par le prof. A. Rossi.

15 Dr. Remigio Ratti, qui est aussi professeur à l'Université de Fribourg.

raisons de la constitution de l'URE, c'est-à-dire celle d'éviter de confier des études à des experts extérieurs (aucune garantie de continuité et manque d'«investissement» personnel dans la solution des problèmes de la part des ces experts). Il faut en outre souligner que cette étude, couramment dénommée le «Rapport Kneschaurek» a joué pendant longtemps le rôle de référent unique en ce qui concerne le «discours scientifique» sur l'économie tessinoise.<sup>16</sup>

Toutefois, pendant cette période d'incertitude, les deux secrétaires de l'Office ainsi que le président de la Commission ont agi conformément à l'«esprit» de l'«acte fondateur»: aborder les problèmes fondamentaux de l'économie tessinoise avec une indépendance de jugement et de manière scientifique. Cela a permis d'éviter que s'installent des comportements «déviants» tels que:

- devenir un instrument, un «soutien politique» du Département de l'Economie publique: dans ce cas, les recherches de l'URE auraient puisé leur légitimité plus dans la doctrine du parti politique du Directeur du Département (le PDC en l'occurrence) que dans la validité scientifique;
- devenir le consultant du Conseil d'Etat: dans ce cas, les recherches auraient été directement influencées par les exigences pragmatiques et conjoncturelles du Conseil d'Etat (elles-mêmes influencées en partie par celles du Grand Conseil). Cela aurait amené à la création d'une somme de connaissances ponctuelles, disparates, ayant un intérêt immédiat, mais vite périmées.

Dans les deux cas, seules seraient sorties des « tiroirs » des mandataires les recherches de l'URE censées nourrir la rhétorique politicienne. Le débat politique sur l'économie aurait été ainsi privé d'une information capable d'alimenter une réflexion plus générale.

Après plus de vingt-cinq ans d'activité, avec des moments politico-administratifs plutôt délicats (à plusieurs reprises des politiciens ont demandé la suppression de l'Office), l'URE a acquis une forte autonomie vis-à-vis de ses mandataires désignés par le décret législatif de 1961 (le Département de l'Economie Publique et le Conseil d'Etat), sans pour autant se marginaliser par rapport aux exigences politiques. En même temps, il a su se créer les conditions pour devenir l'émetteur privilégié du discours scientifique sur l'économie et la politique économique régionale du canton du Tessin. Tout en remplissant sa fonction de service à l'Etat, il est devenu un centre d'analyse et de recherche de type universitaire. A la différence des institutions universitaires, le discours scientifique de l'URE est un discours politiquement quasi-incontournable. Cet état de fait se mesure par l'influence de ses analyses dans les politiques publiques et dans le débat général.

16 Silvano Toppi relate qu'il a pu, lors d'une séance du Grand Conseil tessinois, compter 27 interventions de députés se référant au rapport Kneschaurek dans le but d'appuyer leurs argumentations. S. Toppi, «L'Ufficio delle ricerche economiche – Dall'incertezza all'affermazione» in *Fogli* no. 3, marzo 1983, p. 21.

## **II. Comment un discours scientifique peut devenir politiquement quasi-incontournable**

Il s'agit ici de comprendre le «phénomène URE» dans un contexte politique bien délimité, c'est-à-dire celui du canton du Tessin. Nous essayerons de mettre en évidence les facteurs qui régissent la situation particulière de cette institution de recherche.

Il faudra en premier lieu expliquer de quelle manière les analyses de cet Office ont influencé le discours politique tessinois afin de justifier notre affirmation sur la quasi-incontournabilité.

Dans un deuxième temps, nous présenterons les éléments qui caractérisent cette situation en analysant le discours de l'URE comme un processus de communication.

### **1. De quelle manière l'URE pénètre le discours politique**

Les analyses scientifiques, surtout dans les domaines socio-économiques, sont souvent mal perçues ou ignorées par les décideurs politiques. Cela malgré l'idéologie technico-scientifique de la décision rationnelle.

Plusieurs hypothèses expliquent la complexité des rapports entre les scientifiques et les politiciens. Nous pensons que cela tient au fait que la rationalité génératrice du discours des deux acteurs est par essence opposée.

Le discours politique doit se construire sur des certitudes qui permettent d'agir dans un sens linéaire.

Le discours scientifique est probabiliste, évolutif et contient donc des doutes, des incertitudes, des vides dans l'appréhension et la compréhension de la réalité présente et surtout future.

Les décideurs politiques sont donc souvent amenés à voir la recherche scientifique sous un angle utilitariste: sont utiles les recherches (ou certaines de leurs conclusions) qui alimentent leur certitude, c'est-à-dire celles qui procurent un bien présent. Les recherches qui dérangent sont ignorées surtout si l'institut émetteur de ce «bruit» peut être ignoré sans trop de coûts politiques. La mise en valeur du discours scientifique n'a que rarement été une ressource politique. Les politiciens font référence à la science (surtout dans le cas des sciences humaines) souvent uniquement dans le but d'appuyer ou de démontrer la véracité de leur discours. Cette attitude de la part des décideurs politiques vis-à-vis de la science peut les amener à faire une fâcheuse (pour les scientifiques) distinction entre des sciences utiles et inutiles et à développer ainsi une incapacité à comprendre et à critiquer la réelle fonction du discours scientifique pour la connaissance du monde<sup>17</sup>.

17 Nous sommes d'accord avec le Prof. Claude Raffestin quand il dit: «A entendre certains de nos



Le discours scientifique de l'URE ne se soustrait pas à cet écueil qui existe dans les rapports entre science et politique. Il est arrivé – et cela peut se reproduire – que ses recherches soient ignorées, taxées de «théoriques» (notion à signification variable selon l'accusateur) et pas suffisamment opératoires (par ceux qui attendent des «solutions-recettes»), ridiculisées ou banalisées (par ceux dont les analyses dérangent leurs convictions ou intérêts), connotées idéologiquement (à gauche, même extrême, ou PDC, selon les besoins de la rhétorique politicienne).

Malgré ces écueils, le discours scientifique de l'URE n'a pas été ignoré et il a pénétré le discours politique: les connaissances accumulées par les analyses des différents secteurs de l'activité économique ont modifié quelques importants référentiels de l'action politique tessinoise, tant au niveau global que sectoriel<sup>18</sup>.

L'URE peut être défini comme le médiateur, c'est-à-dire l'agent qui a élaboré les référentiels. Il est évident que le médiateur seul ne suffit pas à cette élaboration: il faut qu'il y ait la rencontre avec d'autres agents du système politico-administratif et le soutien par le processus social et par la pratique<sup>19</sup>.

Parmi plusieurs exemples du rôle de médiateur de l'URE dans la modification des référentiels globaux et sectoriels, nous en citerons deux qui nous semblent probants:

- le nouveau paradigme de l'organisation territoriale du canton du Tessin: cette organisation n'est plus perçue et expliquée comme une structure composée de deux entités asymétriques et rivales de type centre-périphérie (ville-campagne, région urbaine-régions de montagne), mais comme une entité de type ville-région. Ce changement dans l'image de l'organisation socio-économique (qui correspond à un changement réel) a et aura des répercussions importantes pour les référentiels des politiques sectorielles (politiques industrielle, agricole, transports, etc.);
- le nouveau paradigme concernant la position du canton du Tessin par rapport à son environnement: à l'image périphérique (géographique, économique et culturelle) on est en train de substituer l'image d'un Tessin situé au centre des deux aires métropolitaines de Milan et Zurich, pouvant ainsi assumer un rôle d'intermédiaire actif.

hommes politiques, il y aurait les sciences utiles et les sciences inutiles, celles qui débouchent sur des réalisations concrètes et pragmatiques et celles qui, abstraites et théoriques, seraient des parasites à éliminer. Ce point de vue . . . est en train de nous priver de l'information qui nous fait le plus défaut, l'information régulatrice, . . . » *op. cit.* p. 6

18 «le référentiel d'une politique est la représentation que l'on se fait du secteur concerné, ainsi que de sa place et de son rôle dans la société.»

«le référentiel global c'est une image de toute la société, c'est-à-dire une représentation globale autour de laquelle vont s'ordonner, se hiérarchiser les différentes représentations sectorielles.»

«le référentiel sectoriel c'est l'image dominante du secteur, de la discipline, de la profession.»

in B. Jobert, P. Muller, *L'Etat en action*, Paris 1987, édition PUF, p. 63, p. 65 et p. 68.

19 B. Jobert, P. Muller, *op. cit.*, p. 71-78.

Ces paradigmes ont acquis un statut politique par le fait qu'ils sont officialisés dans des documents de la planification politique tels que les «Lignes directrices» du Conseil d'Etat et le «Plan directeur cantonal». Le concept même de planification politique est un produit qui découle des réflexions scientifiques de l'URE.

Il faut en suite relever que ces nouveaux paradigmes agissent aussi en dehors du cadre politico-administratif. Les analyses de l'URE constituent le référent scientifique «unique» en matière de politique économique: «qui veut connaître l'économie ou la politique économique tessinoise doit connaître les publications de l'URE»<sup>20</sup>.

Nous devons préciser un point qui nous semble important afin de comprendre le rôle particulier du discours scientifique de l'URE dans le contexte politique tessinois.

Dans la mesure où ce discours est «accepté» par l'élite politique dirigeante en tant que créateur d'images sociales, il participe au système hégémonique, c'est-à-dire au mécanisme de légitimation de l'ordre social. L'information produite par l'URE servirait donc à alimenter l'information «normée» et sémiologique<sup>21</sup> pour la stratégie régulatrice du pouvoir en place. Du moment que l'information est acceptée par le système politique, en particulier par l'élite dirigeante, elle ne peut que jouer le jeu hégémonique.

Toutefois, pour évaluer son rôle, il est nécessaire de connaître les conditions qui ont généré cette information ainsi que son mode d'entrée dans le système politique puisque l'information peut aussi avoir un rôle autre qu'hégémonique. A côté de l'information créée, et véhiculée par le pouvoir (celle à fonction régulatrice) il en existe d'autres, porteuses d'autres référentiels car produites par des acteurs (individus ou groupes) qui, tout en baignant dans l'ordre régulateur, disposent d'une certaine marge d'autonomie qui leur permet de transgresser l'ordre institué. En terme d'analyse institutionnelle, le rôle de cette information est d'alimenter l'instituant. L'institutionnalisation de cette information participe plus à la modification de l'ancien ordre institué qu'à son renforcement.

Les recherches de l'URE sont l'information instituante car porteuse d'un autre référent, le référent scientifique, qui s'oppose et transgresse l'information «normée» et sémiologique. La plupart des conclusions et des propositions des analyses de l'URE apportent une information nouvelle qui n'est pas conforme aux idées dominantes. Cette information va modifier l'ordre institué après un temps de latence pendant lequel elle alimente un processus social collectif. En effet, les changements de référentiels n'ont de validité que s'ils sont l'aboutissement d'un processus collectif, même si certains acteurs émergent plus que d'autres par leur capacité de formalisation et de conceptualisation<sup>22</sup>.

20 S. Toppi, *art. cit.*, p. 21.

21 A. Noy, J. Rouzier, «Information et structuration de l'espace», *l'Economie Méridionale*, no. 116, 1981.

C. L'Huillier, «L'espace construit informationnel: un regard nouveau sur les questions centre-périphérie» in *Espace et Périphérie*, Colloque ASRDLF, août 1987, Lisbonne.

22 B. Jobert, P. Muller, *op. cit.*, p. 74-75.

Les propositions, qui émergent des analyses de l'URE, agissent sur deux niveaux du processus social: à travers l'accès «direct» aux actes juridiques, elles touchent la sphère politique et à travers leur diffusion dans la société civile, elles «jardinent» l'humus des idées.

## **2. Les facteurs qui créent les conditions de cette quasi-incontournabilité**

Nous essayerons de présenter quelques éléments qui sont susceptibles d'expliquer pourquoi l'URE joue le rôle de médiateur, c'est-à-dire d'agent créateur de référentiels globaux. Comme nous l'avons déjà fait remarquer, l'action du médiateur n'a de sens que s'il y a rencontre avec d'autres agents, le tout porté par une vague de fond.

Nous allons donc considérer le discours scientifique de l'URE comme un phénomène de communication et l'interpréter en tant que processus de communication: la production scientifique étant alors le message qui va d'un émetteur à un récepteur à travers un canal.

### *a) Les caractéristiques de l'émetteur*

Elles représentent très probablement l'élément important et déterminant pour expliquer le rôle de médiateur de l'URE.

Un des points forts se situe dans l'actualité et la permanence de la légitimité à la base de l'acte fondateur de cet Office. Les raisons qui étaient à l'origine de la création de l'URE soutiennent encore aujourd'hui la nécessité de sa fonction dans le contexte politique tessinois. La préoccupation majeure en 1961, tant de la part du Conseil d'Etat que du Grand Conseil, était de mieux connaître la situation économique du canton par la création d'un capital de connaissances pouvant aider les décideurs politiques. Cette préoccupation était à son tour légitimée par la nécessité d'établir des revendications «sérieuses» et bien argumentées vis-à-vis de la Confédération. Cette nécessité constitutive de la légitimité de l'acte fondateur de l'URE a perdu, au cours des années, sa raison d'être; elle a toutefois permis de consolider celle de l'acquisition de connaissances «objectives, indépendantes et scientifiques».

La notion d'indépendance constitue l'autre importante légitimation qui soutient et soutient l'activité de l'URE<sup>23</sup>. Organe original, la Commission scientifique avait été l'élément important de tout l'édifice de recherche par sa fonction de garant scientifique et de garant de l'indépendance de jugement. Dès le début le caractère d'indépendance était donc constitutif de l'institution. Son évolution a porté à une augmentation des compétences de l'Office au détriment

<sup>23</sup> l'indépendance est aussi une réalité financière: à certaines époques l'Office a réussi à s'auto-financer dans la mesure du 70% (FNRS, subventions publiques pour des mandats spéciaux tels les études sur les Régions de montagne).

de celles de la Commission tout en gardant ce caractère d'indépendance. Avec sa consolidation, l'Office s'est approprié cette légitimité d'indépendance en faisant évoluer son contenu et sa pratique.

Actuellement l'Office, indépendamment du rôle de sa Commission scientifique, fonctionne plus avec une logique d'institut de recherche universitaire qu'avec celle d'un Office-staff d'un département de l'administration publique.

C'est le pari inhabituel, et apparemment impossible, de faire coexister cette logique d'indépendance de type universitaire avec le statut d'Office d'Etat qui constitue très probablement le facteur explicatif du rôle de l'URE. Par son comportement déviant par rapport à son statut officiel, l'URE interpelle le système politique ainsi que les autres. Ses analyses ne peuvent pas être ignorées ni par ses «supérieurs» étant donné qu'elles sont produites par une des unités administratives, ni par les acteurs extérieurs concernés par ces analyses, puisqu'il existe le «risque» qu'elles influencent les décideurs politiques. Comme cas exemplaire, nous voulons mentionner la polémique suscitée par l'étude sur les «Régions de frontière» (étude financée par le FNRS dans le cadre du programme national sur la Politique régionale). Cette recherche a dérangé les milieux économiques étant donné qu'elle arrivait, entre autre, à la conclusion qu'il était bon pour l'économie tessinoise de gérer activement, voire de contingenter la main-d'oeuvre frontalière. Le débat n'a pas eu lieu sur le bien-fondé de cette recherche (de sa scientificité, par exemple) mais sur l'opportunité de garder et donc de payer avec les deniers publics un Office qui se permet de publier, sans l'imprimatur du Conseil d'Etat, des analyses et des propositions «qui heurtent les principes de base de notre économie»<sup>24</sup>. Une autre préoccupation des opposants à cette étude a été celle de savoir si «le Conseil d'Etat partage les analyses et les propositions de l'URE»<sup>25</sup>. Toutes les oppositions aux études réalisées par l'URE n'ont jamais porté sur le contenu scientifique mais sur la légitimité de cet Office de s'exprimer de manière indépendante par rapport à l'élite dirigeante politique qui est formellement son supérieur hiérarchique. Ces argumentations expriment une contestation plus fondamentale: celle de la légitimité du rôle régulateur de l'Etat en matière économique (ou du moins dans certains domaines de l'économie). L'URE apparaît d'autant plus dangereux qu'il peut alimenter la raison d'être du rôle régulateur par un discours porteur d'un référentiel concurrent et difficilement contestable dans son essence.

Un autre facteur explicatif de la quasi-incontournabilité du discours scientifique de l'URE tient dans sa situation de monopole en ce qui concerne la production scientifique dans le domaine socio-économique au Tessin. Il n'existe pas d'autres instituts publics et les quelques instituts privés n'ont pas la taille suffisante pour concurrencer l'étendue du champ d'étude de l'URE. Cette situation

24 Question au Conseil d'Etat du 22 août 1981 de la part du député Adriano Cavadini du Parti Libéral Radical tessinois (M. Cavadini a été un des nombreux «jeunes économistes» qui a travaillé à l'URE).

25 Question au Conseil d'Etat du 22 août 1981 de la part du député Geo Camponovo du Parti Libéral Radical tessinois.

de monopole exclut la possibilité d'introduire des «bruits» avec un même référentiel dans l'information émise par l'URE. Les seuls «bruits» qui sont introduits ne touchent que rarement le contenu car les opposants, que nous avons présenté auparavant, ne disposent pas d'informations concurrentielles. Pour cette raison, ils doivent introduire des «bruits» sur la légitimité de l'émetteur en utilisant la rhétorique de la polémique. Une des argumentations préférées porte sur l'idéologie politique des chercheurs qui composent le noyau de l'URE. La réalité veut qu'ils sont presque tous actifs en politique et qu'ils militent pour les partis se situant à la gauche de la gauche traditionnelle<sup>26</sup>. Un amalgame est ainsi fait entre la validité de la recherche et l'appartenance politique des chercheurs en oubliant que la plupart des études sont supervisées par la Commission scientifique, dont la composition (en tout cas depuis les années 1970) respecte l'équilibre des forces politiques présentes au Conseil d'Etat tessinois jusqu'aux dernières élections.

Un autre élément qu'il faut souligner, car il est porteur d'une partie de l'explication du rôle de l'URE, est représenté par les acteurs qui ont animé et animent aujourd'hui l'Office. Aussi bien l'Office que la Commission ont bénéficié de l'apport de chercheurs qui «ont crû» à l'institution et à son rôle politique et culturel<sup>27</sup>.

#### *b) Les caractéristiques liées au message*

Il ne nous appartient pas ici d'évaluer la pertinence scientifique des travaux de l'URE, même si nous avons constaté que l'Office se donne beaucoup de moyens pour garantir sa propre scientificité (approches théoriques et méthodes de travail).

En terme de «bruits» on peut affirmer que l'URE a une bonne capacité de «s'auto-bruiter». La Commission a été le premier élément de cette auto-alimentation. Actuellement l'URE en dispose d'autres: les relations extérieures permanentes grâce aux engagements dans différentes institutions suisses et étrangères de la part du Directeur<sup>28</sup>, la collaboration avec des chercheurs d'autres instituts de recherche ou universités pour des mandats limités sur des thèmes relevant de leur spécialisation, les contacts permanents avec des instituts suisses et étrangers qui s'occupent des même domaines de recherche, etc.

26 Le journal «Il Corriere del Ticino» du 18 février 1989, propose une interview avec un député PDC tessinois (M. G. Soldati) sur la «Droite». Sans relation aucune avec le sujet, le député saisit l'occasion pour attaquer l'URE à propos d'une éventuelle recherche sur l'abstentionisme: «Je ne doute pas qu'une analyse sociologique en profondeur (qui naturellement ne doit pas être conduite par . . . les chercheurs d'extrême gauche qui prospèrent à l'URE) . . .»

27 Ce n'est pas un hasard si le noyau des économistes de l'URE est idéologiquement de gauche. C'est très probablement cette idéologie qui facilite le choix de travailler en tant que chercheur pour l'Etat.

28 pour n'en citer que quelques-uns:  
professeur titulaire d'Economie régionale à l'Université de Fribourg et professeur invité à l'Université de Bergame,  
membre du Conseil Suisse de la Science,  
membre de plusieurs associations et groupes de recherche suisses et étrangers.

Le champ de recherche constitue le facteur le plus important qui caractérise le message. Les principaux domaines, que l'URE suit par des recherches systématiques<sup>29</sup>, touchent aux problèmes «cruciaux» de la politique économique, de l'organisation du territoire et de la planification politique. Le champ est en soi politiquement incontournable: l'image de la prédominance de l'économique sur l'organisation sociétale n'est pas prête de changer. Ce champ de recherche s'est constitué en réponse à des inputs externes mais aussi – et cela représente la partie la plus importante – par des inputs internes à l'Office selon la «philosophie» qu'il faut «aller vers les problèmes». La part des recherches qui découlent directement des demandes des mandataires officiels a diminué au profit de celles qui sont imaginées par l'URE. Pour réaliser cela, l'Office consacre une partie de son activité à la «recherche préliminaire de thèmes futurs» (selon une définition interne). Même dans le cas d'un mandat du Département de l'Economie publique, il sait introduire les «thèmes du futur» qui pourront préparer le terrain à un changement des référentiels globaux et sectoriels<sup>30</sup>.

La diffusion de l'information est aussi un élément important. Toute étude URE est publiée et diffusée dans un réseau qui touche tous les députés du Grand Conseil et toutes les institutions privées et publiques concernées par les thèmes de recherche. De plus, toute diffusion est précédée d'une conférence de presse. Un autre moyen de diffusion est celui d'associer, dans les phases principales d'une étude, les acteurs censés être des praticiens ou des «préposés aux travaux». Cette collaboration permet à l'URE de garder le contact avec la réalité à étudier et de sensibiliser les milieux concernés à d'éventuelles nouvelles approches des problèmes.

En outre, les chercheurs de l'Office disposent – et ils en usent – de la possibilité de diffuser l'information URE par leur propres canaux politiques et médiatiques.

### *c) Les caractéristiques liées au récepteur*

Malgré l'opposition d'une partie de la classe politique, l'URE bénéficie d'un capital de «good-will» important auprès des élites politiques, économiques et cul-

29 Une liste qui n'est pas exhaustive:

Politique en faveur des régions de montagne, problèmes économiques particuliers au canton du Tessin (prévisions démographiques, analyses des secteurs industriel, primaire et tertiaire, études sur le marché du travail, sur les problèmes énergétiques) problèmes économiques liés à l'organisation du territoire (transports, études détaillées sur l'occupation du territoire), finances publiques, évaluation de politiques cantonales, planification politique cantonale (rapports de travail pour la préparation des instruments de planification), analyses socio-politiques (étude sur l'identité et le pluralisme culturel), analyses et prévisions conjoncturelles.

Ces analyses représentent plus de 400 publications dans les différentes collections de l'Office et sous la forme de rapports.

30 Lors de la demande d'étude sur le tourisme afin d'évaluer l'actuelle loi pour une éventuelle révision, l'URE a introduit le concept de «récréation» (loisirs pour la population locale alliés au tourisme traditionnel) qui, s'il est accepté, peut organiser ce secteur économique de manière très différente.

turelles. Cela a permis les «rencontres» nécessaires à fin que son information puisse agir sur l'ordre institué.

A chaque époque, les différents Directeurs du Département de l'économie publique ainsi que les membres du Conseil d'Etat ont soutenu le rôle, la fonction, l'autonomie et la liberté d'action de l'URE. En quelques occasions le Conseil d'Etat a toutefois tenu à prendre ses distances par rapport à l'URE: «Le Conseil d'Etat . . . en tant qu'autorité politique ne se sent pas lié aux conclusions de l'URE . . . Ce n'est pas parce que ses travaux sont scientifiques qu'il faut prendre pour argent comptant tout ce que l'URE dit»<sup>31</sup>.

Attitude, celle-ci, dictée peut-être par des nécessités politiques conjoncturelles mais révélatrice aussi des difficultés de l'URE de se créer un espace permanent de rencontre avec les acteurs politiques.

A quoi tient la «réussite» de l'URE?

Peut-être à des moments d'alchimie difficilement explicables.

Le message de l'URE a bénéficié de moments de communication privilégiés où le récepteur a été en mesure de décrypter l'information grâce à la rencontre au niveau du code. Le pourquoi de ces rencontres successives nous échappe pour le moment car il faudrait une analyse plus poussée que celle qui nous a permis d'écrire cet article.

L'important est que ces rencontres ont permis à l'information scientifique d'agir en tant que créateur de «scénarios imaginatifs».

La nécessité des ces rencontres est très probablement à l'origine de la décision de l'actuel Directeur du Département de l'Economie publique, en accord avec la Commission URE, de consolider l'institution. L'URE pourra ainsi renforcer sa fonction de recherche «autonome» tout en gardant celle de service de l'administration publique.

Le «modèle URE» intéresse aussi d'autres cantons. Est-ce une institution exportable hors des frontières tessinoises ou bien s'agit-il d'un cas unique? Il nous est difficile de répondre car il faudrait pouvoir mieux évaluer le rôle joué par le contexte tessinois (social, politique, culturel).

31 Réponse du Conseil d'Etat à la Commission de gestion du 23 septembre 1980.