

Les enjeux de gouvernance des projets d'agglomération

La marge de manœuvre laissée aux cantons

Les projets d'agglomération sont des instruments de planification qui visent à coordonner les politiques sectorielles au sein d'une agglomération. Ils revêtent à la fois une dimension horizontale (collaboration entre partenaires à l'intérieur de l'agglomération) et une dimension verticale (Confédération-canton-agglomération)¹. A l'origine de ces projets, on trouve le plus souvent les mesures incitatives prises par la Confédération, au travers notamment du fond d'infrastructures. Bénéficiant du soutien de la Conférence tripartite des agglomérations (CTA), les projets d'agglomération s'inscrivent dans un système fédéraliste et coopératif, caractérisé par la possibilité laissée aux collectivités publiques de redéfinir à leur échelon les objectifs fixés au niveau supérieur, pour les adapter à leurs intérêts spécifiques et aux rapports de pouvoirs établis. Dans le cas des projets d'agglomération, cette marge de manœuvre - notamment celle des cantons - est d'autant plus grande que la Confédération n'a pas élaboré de politique cadre dans ce domaine, et qu'à l'exception des plans sectoriels qui relèvent de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire, la Confédération n'a elle-même aucune compétence pour exiger des cantons qu'ils mettent en œuvre les principes directeurs qu'elle a édictés, à moins qu'un canton ne demande à ce qu'un projet d'agglomération bénéficie des subventions fédérales. La marge de manœuvre importante qui est laissée aux cantons dans la mise en œuvre des projets d'agglomération, de même que le caractère purement incitatif des mesures prévues par la Confédération, semblent être des conditions *sine qua non* pour que les projets résistent à la rivalité qui oppose parfois cantons et agglomérations, et pour que les cantons reconnaissent la spécificité des problèmes liés à l'agglomération.

La répartition des compétences

Chaque projet d'agglomération présente ainsi des caractéristiques propres, qui résultent d'une part du consensus établi entre les différents acteurs du monde politique et administratif que sont les représentants des pays voisins (Allemagne, France et Italie), de la Confédération, des cantons et des communes, et d'autre part du consensus établi entre les acteurs publics et les acteurs appartenant aux domaines parapublic, économique et privé. Ces consensus se nouent et se dénouent autour de projets spécifiques, principalement en matière de transports et d'urbanisation. Il se forme ainsi un réseau de collaborations et de coordination qui se superpose au réseau traditionnel des collaborations transfrontalières, intercantionales et intercommunales. Cette évolution n'est pas sans entraîner des effets négatifs : elle provoque un enchevêtrement supplémentaire des tâches et des compétences ; elle

¹ Définition du projet d'agglomération, site internet de l'ARE,
<http://www.are.admin.ch/themen/agglomeration/00626/index.html?lang=fr>

complique la coordination verticale et horizontale, et pose des problèmes de transparence dans les processus de décision.

La représentation démocratique

Aujourd'hui, la conception des projets est confiée à des groupes de travail constitués principalement d'experts et de membres d'exécutifs cantonaux et communaux. A l'exception de ce qui s'est fait pour l'agglomération fribourgeoise, les électeurs n'ont pas la possibilité d'influer sur le choix des personnes appelées à siéger au sein de ces groupes de travail. La population est parfois informée, voire consultée sur certains projets en voie de finalisation. Les parlements quant à eux ne sont réellement impliqués qu'au moment du vote des budgets, avec le risque que le refus d'un seul des partenaires ne fasse échouer l'ensemble du projet. Les écueils sont évidemment encore plus importants lorsqu'il s'agit de projets transfrontaliers, en raison de la complexité de ces derniers.

Le passage d'un projet à une politique d'agglomération.

Actuellement, les projets d'agglomération concernent principalement des questions de transports et d'urbanisation. Ils devraient normalement s'étendre à tous les problèmes qui ne peuvent plus être résolus au niveau communal, et dont la solution appelle une coordination supracommunale ou régionale, comme par exemple les questions d'aménagement du territoire, de logement, de culture (dans le but de remédier aux effets de débordement), de promotion économique et de politique sociale. Cette dynamique nécessiterait qu'on élargisse les domaines de compétences des agglomérations, et qu'on procède à une nouvelle répartition des tâches entre cantons, communes et agglomérations. Ce développement exigerait également que la notion d'agglomération soit ancrée dans les législations cantonales et que chaque canton, à l'instar du canton de Berne, prenne soin de définir une politique d'agglomération qui soit porteuse d'une vision politique à long terme. Ces politiques d'agglomérations devraient en outre fixer des objectifs et prévoir des programmes d'action, avec les ressources nécessaires à leur réalisation, et poser le principe d'une délégation de compétences aux communes d'agglomération qui satisferont aux exigences concernant les structures politiques et administratives.

La mise en œuvre d'une telle politique implique que les communes d'agglomération concernées soient conscientes de leur interdépendance, qu'elles fassent la même analyse des problèmes à résoudre, qu'elles acceptent de concilier des intérêts multiples et qu'elles se sentent tenues de contribuer à la réalisation des projets décidés en commun. Il convient également que chaque agglomération soit dotée de structures décisionnelles aptes à se prononcer sur l'ensemble des projets élaborés. Si tel n'est pas le cas, on assistera à un éparpillement des instances de coordination et de collaboration, qui entraînera des pertes de temps importantes en obligeant les acteurs politiques – et principalement les membres des exécutifs – à siéger dans une multitude de commissions. La création de structures décisionnelles au niveau de l'agglomération présente également l'avantage d'assurer la transparence et la

cohérence des processus de décision et du suivi de ces décisions. Dans ce contexte, le modèle imaginé par le canton de Berne, (celui des conférences régionales) semble être le plus intéressant. Ce modèle a en particulier le mérite de favoriser l'interaction entre communes urbaines et communes rurales en prévoyant l'institution des conférences régionales sur l'ensemble du territoire. Si, à l'instar du modèle fribourgeois, le modèle bernois donne à la population la possibilité de lancer un référendum ou une initiative pour modifier les règlements d'organisation et de mise en œuvre des tâches, ou encore pour créer ou dissoudre une conférence régionale, il ne permet pas aux électeurs d'élire directement leurs représentants auprès de l'agglomération, contrairement à ce que prévoit le modèle fribourgeois. Une combinaison des deux modèles permettrait sans doute de remédier à un certain nombre des problèmes rencontrés aujourd'hui dans les projets d'agglomération.

La reconnaissance de l'échelle régionale comme échelle de résolution des problèmes

A l'évidence, la lutte contre le chômage, l'aide sociale ou encore la politique de la santé sont des domaines où les solutions aux problèmes à résoudre revêtent une dimension régionale. De manière générale, et de plus en plus souvent, l'échelle de résolution des problèmes n'est plus la commune, mais bien la région. Reconnaître cet état de fait implique que l'on ouvre le débat sur une question taboue, qui est celle de l'existence d'un quatrième niveau politique, à côté de la commune, du canton et de la Confédération, et qu'on en tire les conséquences nécessaires en conférant aux structures d'agglomération des compétences en matière fiscale. A défaut, les budgets continueront d'être votés, ou refusés, par des élus communaux qui ne disposent que d'une information lacunaire sur les projets élaborés au niveau de la région. Mais il est sans doute trop tôt pour oser remettre fondamentalement en question les acquis et les frontières institutionnelles héritées de plus d'un siècle d'attachement quasi mythique à l'autonomie communale. Certaines autorités cantonales pourraient en outre se sentir dépossédées d'une partie de leurs pouvoirs, face à des agglomérations - métropoles en devenir - dont la taille et l'importance économique seraient susceptibles d'amoindrir la place traditionnelle des cantons dans le paysage politique suisse. On voit que, même si des réformes apparaissent inéluctables, le chemin risque d'être semé d'embûches.