

Gouvernance d'agglomération

entre espace fonctionnel et institutions

En Suisse, les communes ne sont pas de simples subdivisions administratives, mais bénéficient de nombreux domaines de souveraineté propre. Elles représentent aussi à elles seules un tiers des recettes fiscales. La structure de fragmentation du territoire n'a que peu changé depuis la fondation de la Suisse moderne puisqu'en 1850, on comptait 3202 communes et, en 1999, 2904. En presque un siècle et demi, il n'y a donc eu qu'environ 370 dissolutions et 70 créations de communes.



Planification du système de transport: un enjeu pour les agglomérations.
photographie: Julien Eggenberger

Les missions des communes ont beaucoup évolué. Auparavant essentiellement responsables de la gestion des biens communautaires et de l'assistance aux pauvres, elles gèrent, aujourd'hui, de nombreux autres domaines tels que les services (maintien de l'ordre, sécurité publique, contrôle des habitants, élections et votations, recensement, approvisionnement, déchets, sécurité sociale, transport, santé, formation, culture, loisirs, ...), les gros équipements, la planification du territoire et la protection l'environnement. Malgré cela, leur marge de manœuvre est très réduite si bien qu'elles ne gèrent concrètement pas plus d'un tiers de leur budget. En effet, de nombreux secteurs ont été normalisés (santé, école, social, ...) et la nécessité de coordination et de planification a augmenté.

Les communes se retrouvent dans l'incapacité de répondre à certaines problématiques parce que l'objet des débats les dépasse et qu'elles n'ont pas de prise sur les logiques en action. Leurs frontières sont un héritage de l'Histoire, or la société évolue et la commune qui correspondait jadis à un espace fonctionnel est clairement

dépassée par des phénomènes qui prennent place à une plus grande échelle.

Dans l'agglomération

À l'intérieur d'une agglomération, les disparités s'accroissent. L'attrait économique et social des centres est en perte de vitesse par rapport à celui de la ceinture urbaine. Cette dernière est privilégiée tant par les habitants que par les entreprises alors que le centre est confronté à un processus de ségrégation sociodémographique. Le phénomène de l'étalement urbain met à rude épreuve la durabilité du territoire.

Certains services offerts par une commune profitent aussi aux habitants extérieurs sans que ceux-ci contribuent au financement et aux décisions. Ce phénomène du «passager clandestin» amène une mauvaise répartition des ressources et rend problématiques la mise à disposition et le financement des infrastructures et services collectifs. Il pose un problème d'équité, lorsqu'en cas de concurrence fiscale au sein de l'agglomération, les hauts revenus quittent le centre tout en continuant à utiliser ces services. Cette ségrégation des moyens laisse penser que le système actuel et sa péréquation insuffisante n'est pas viable.

Cadre de coordination

La fragmentation institutionnelle crée des problèmes en particulier dans les domaines des transports et de l'environnement où les solutions doivent prendre en compte l'ensemble du territoire fonctionnel. Diverses modalités de coordination supracommunale sont imaginables : collaboration formelle, centralisation au niveau supérieur, association de communes, agence ou encore création d'une institution d'agglomération.

Cette dernière forme se base sur le principe voulant qu'une structure institutionnelle se doit de refléter une logique fonctionnelle afin de bénéficier d'externalités et d'économies d'échelles et d'assurer un développement cohérent à l'échelle de l'agglomération. Elle a pour objectif de rendre possible la coordination dans différents secteurs et de mettre en place une fiscalité propre afin de financer ces politiques. Ces structures ont rencontré de nombreux échecs dans différents pays, notamment parce qu'elles n'arrivaient pas à faire

accepter leur souveraineté sectorielle. En effet, il n'est pas évident de faire accepter comme légitimes les compétences octroyées lorsque des mécanismes d'imposition par en-haut empêchent les acteurs externes à l'institution d'adhérer aux options prises. D'autre part, le mode d'élection des acteurs de l'agglomération est sou-

gouvernance peut être le levier nécessaire renforçant la capacité institutionnelle des agglomérations et amenant une synergie des capacités financières. Elle serait un outil permettant aux responsables de l'action publique de faire fonctionner plus efficacement leur organisation et d'aménager durablement les territoires urbains.



L'étalement urbain rend flou la lecture de la ville et de ses alentours. photographie: Julien Eggenberger

vent indirect. L'essentiel des difficultés provenant d'un manque de légitimité politique et sociale, il faut réfléchir à de nouvelles stratégies.

Vers la gouvernance urbaine

Depuis quelques années, on voit apparaître de nouveaux modèles institutionnalisant l'agglomération urbaine dans plusieurs pays européens. Ces tentatives visent à créer une structure socialement construite et produite par l'ensemble des acteurs d'un territoire donné. L'institution est alors vue comme un processus dynamique aboutissant à une configuration institutionnelle qui n'est pas donnée à priori. Cela implique en particulier que l'impulsion doit venir d'en bas.

Le concept de gouvernance urbaine est apparu lorsque les politiques territoriales ont commencé à intégrer différents niveaux institutionnels, ainsi que des acteurs extérieurs au champ politique traditionnel, dans une logique différente de la consultation hiérarchique verticale. La gouvernance peut ainsi devenir un instrument de déblocage du système d'acteurs, créateur de consensus. Elle est un outil d'élargissement du processus décisionnel qui permet de sortir de la vision limitée de l'analyse des politiques publiques et de constater que l'Etat n'est pas le seul acteur à produire et à mettre en œuvre des politiques. En effet, il doit se coordonner verticalement entre les différents niveaux de pouvoirs et horizontalement entre les différents types et réseaux d'acteurs. La

esprit de transparence dans le processus de décision. Une nouvelle gouvernance urbaine peut permettre de palier la faiblesse des autorités en fabriquant de la légitimité.

Dans les nouvelles formes de gestion de l'action publique, chaque problème se voit discuté dans un système d'acteur et de décisions propres dont la légitimité est plus que discutable. Les politiques ont tendance à se reposer sur l'avis d'experts autorisés qui légitimeront leur décision. Le processus de gouvernance conduit à se poser la question sur la légitimité des acteurs impliqués dans le processus. Est-ce qu'il ne s'agit pas de remplacer la légitimité étatique par une sorte de démarche rassembleuse portée par un nouveau type d'élite? Il est donc essentiel que les agglomérations découvrent une légitimité propre. Cette situation sera bien meilleure que l'absence totale de contrôle démocratique actuelle sur les autres modalités de coordination supracommunale.

La Confédération entend encourager les réformes institutionnelles, de nouvelles formes de collaboration et régler la question des péréquations financières. Elle offre un soutien technique et financier à différents projets d'agglomération dont la création d'une agglomération lausannoise.

Démocratie et participation

Le processus entourant le développement du territoire doit se faire en favorisant la participation de tous. Il faut associer les citoyens plus étroitement aux décisions qui les concernent et garantir un

Julien Eggenberger

Pour aller plus loin :

Djst Martin, Schenkel Walter et Thomas Isabelle, *Governing cities on the move : functional and management perspectives on transformations of European urban infrastructures*, Hampshire : Ashgate Publishing Ltd, 2002, 301p.

Leresche Jean-Philippe (dir.), *Gouvernance locale, coopération et légitimité : le cas suisse dans une perspective comparée*, Paris : éd. Pédone, 2001, p.389