
Innovation institutionnelle et logique « de bas-en haut » : la loi sur les agglomérations du canton de Fribourg (Suisse)¹

Bernard Dafflon et Jean Ruegg
Université de Fribourg²

Trois modèles de collaboration à l'échelle locale, issus du contexte suisse, sont analysés à l'aide de cinq critères tirés de l'analyse des institutions politiques. Ces modèles sont : l'association de communes, la fusion et l'agglomération « théorique ». Puis, cette dernière est confrontée au projet d'agglomération en voie de constitution dans l'aire urbaine de la ville de Fribourg. La discussion de cet exemple offre des perspectives intéressantes en termes d'innovations institutionnelles quant aux modalités d'articuler les logiques « de bas-en haut » et « de haut-en bas ».

Aujourd'hui les communes exercent leurs compétences dans un territoire dont les limites politiques coïncident de moins en moins bien avec les limites des territoires requis pour produire d'une façon optimale les biens et les services collectifs locaux (BCL ci-après) et avec les limites des territoires pratiqués par les habitants et par les acteurs économiques. Le décalage s'agrandit entre ces trois territoires institutionnel, fonctionnel et relationnel. Les autorités locales n'ont pas d'autre alternative que de composer avec ce décalage croissant. Si les communes n'ont guère d'emprise directe sur les décisions privées qui génèrent des mouvements pendulaires privés et professionnels³, l'enjeu central auquel elles sont confrontées revient à trouver de nouvelles manières d'articuler les territoires institutionnel du politique et fonctionnel des BCL afin de restaurer la coïncidence entre le cercle des décideurs (les autorités élues et les citoyens), le cercle des bénéficiaires (les usagers de l'ensemble des BCL) et celui des payeurs (les contribuables et les personnes assujetties aux taxes et redevances).

Si nous faisons abstraction des transferts financiers qui offrent des possibilités de rééquilibrage, les alternatives pratiquées vont de l'association de communes (à but simple ou multiple) à la fusion pure et simple des communes concernées en passant par l'agglomération.

Plusieurs solutions sont envisageables. Si nous faisons abstraction des transferts financiers qui offrent des possibilités de rééquilibrage, les alternatives pratiquées vont

de l'association de communes (à but simple ou multiple) à la fusion pure et simple des communes concernées en passant par l'agglomération. Cette dernière solution a été institutionnalisée pour la première fois en Suisse dans le canton de Fribourg par la loi sur les agglomérations (LAgg du 19 septembre 1995)⁴. Expérience pour l'instant restée unique dans ce pays, elle est considérée par de nombreux observateurs comme une solution originale aux problèmes spécifiques des communes urbaines : (i) diminution du nombre d'habitants et donc de contribuables ; (ii) démantèlement des entreprises dans la périphérie, donc perte également de la substance fiscale ; (iii) augmentation des charges de centre, notamment dans les domaines social, parascolaire et culturel ; (iv) coûts associés aux mouvements pendulaires. L'agglomération se veut une nouvelle forme de collaboration intercommunale offrant aux communes la possibilité de définir elles-mêmes de nouveaux arrangements institutionnels selon une logique « de bas-en haut ».

Si la loi fribourgeoise date de 1995, le processus d'agglomération ne fait que démarrer, après plusieurs années de discussion – un délai qui illustre bien les difficultés et les enjeux contradictoires pour les communes concernées. L'agglomération dite du « Grand-Fribourg » concerne dix municipalités dans ses limites provisoires⁵. Les communes concernées viennent de désigner leurs délégués à une assemblée « constituante ». Elle a pour mission de définir les statuts de l'agglomération, de préciser à la fois les tâches qui seraient transférées des communes à l'agglomération et les moyens financiers pour les exercer. Elle doit aussi organiser la production de BCL, soit directement, soit en déléguant cette production par contrat à des

entreprises privées. Les travaux de la constituante ne débutant qu'à la fin du printemps 2002, toute évaluation de la LAgg serait prématurée, d'autant que cette loi n'est ni fermée, ni exclusive. Elle offre plusieurs options pour chaque thème (BCL, financement, production déléguée ou non, ouverture à d'autres communes « clientes » mais non membres) de sorte que l'assemblée constituante devra procéder à des choix significatifs pour élaborer son projet.

Pour composer avec cette situation, cet article est organisé en trois parties. La première présente un modèle d'agglomération « idéale ». Le but de ce modèle est d'offrir un arrangement institutionnel qui se démarque clairement des autres arrangements institutionnels pratiqués en Suisse, comme les associations ou la fusion de communes. Ce modèle sert de référence dans la seconde partie pour discuter les options offertes par la LAgg. L'analyse porte sur quatre différences principales : les tâches, les ressources financières, les règles de décision et la constitution de l'agglomération. Enfin, dans la troisième partie, nos considérations finales s'inscrivent en contrepoint des arguments selon lesquels tout réarrangement institutionnel n'est envisageable que dans une logique « de haut-en bas »⁶.

L'agglomération « idéale »

Dans la séquence des arrangements institutionnels de fédéralisme coopératif au niveau local, l'agglomération « idéale » se situe entre l'association de communes et la fusion, mais très certainement plus près de cette dernière. Comme ces termes recouvrent des réalités différentes selon le pays de référence, il convient d'abord de les expliquer succinctement. Rappelons au préalable qu'en Suisse, l'organisation communale entre dans la sphère des compétences exclusives des cantons. Il y a donc 26 législations qui règlent la collaboration intercommunale. Nos propos sont donc forcément réducteurs et fondés davantage sur ce qui leur est commun plutôt que sur ce qui les distingue.

Dans la séquence des arrangements institutionnels de fédéralisme coopératif au niveau local, l'agglomération « idéale » se situe entre l'association de communes et la fusion, mais très certainement plus près de cette dernière.

L'association de communes

L'association est une forme de collaboration intercommunale de droit public, dotée d'une personnalité juridique propre. Elle se substitue aux communes qui en sont membres pour accomplir à leur place une ou plusieurs tâches, connexes ou non. Chaque association s'inscrit dans un périmètre précis en fonction des caractéristiques des BCL qu'elle fournit. Ainsi une commune appartient à autant de périmètres qu'il y a de tâches produites en collaboration.

Dans la plupart des cantons, les associations de communes n'ont pas accès aux impôts. Elles assurent l'équilibre de leur budget de fonctionnement par des dotations budgétaires ou des transferts financiers, *ad hoc* ou automatiques. Des emprunts sont possibles pour les investissements uniquement, et doivent avoir la garantie financière des communes membres. Souvent également, leurs statuts doivent inclure une clé de répartition des déficits de fonctionnement ou du solde des dépenses non couvertes par des recettes propres (dotations, transferts, charges de préférence et participations de tiers).

Si l'association de communes a permis de résoudre efficacement des problèmes de taille critique et d'engranger des économies d'échelle dans la production des BCL, leur multiplication et la superposition de diverses associations (une par tâche, ou par groupe de tâches connexes) engendrent une organisation complexe, peu lisible et à géométrie spatiale variable qui pose finalement de nombreux problèmes. Comme chaque tâche attribuée à l'association sort de la compétence directe de la commune, des difficultés peuvent surgir en terme de disponibilité des élus locaux pour participer au fonctionnement de l'association, de pouvoir restant aux autorités locales, de contrôle démocratique et de qualité de l'information donnée aux citoyens. S'y ajoute l'absence de responsabilité budgétaire puisque l'autorité d'une association n'est jamais confrontée aux contribuables dans le périmètre de son activité – elle ne subit pas en terme d'impôt les conséquences de ces décisions dépensières⁷. Enfin, une association étant le plus souvent constituée de manière sectorielle pour répondre à un problème précis, la démarche associative, lorsqu'elle devient systématique, contribue à la perte de vision globale et participe, d'une manière générale, à la dilution des responsabilités de l'acteur politique.

Bref, cette forme de collaboration, sensée apporter une solution au décalage des territoires institutionnels

et fonctionnels, tend à engendrer autant de problèmes qu'elle n'en résout.

La fusion de communes

Par la fusion, deux juridictions de niveau hiérarchique semblable décident de joindre leur territoire institutionnel respectif dans une seule entité nouvelle. S'il concerne encore essentiellement les communes, le débat sur les fusions s'étend peu à peu aux cantons.⁸ Dans le contexte suisse, la fusion est volontaire : elle ne peut pas être décrétée d'en haut⁹.

Comparativement aux difficultés relevées à propos de l'association de communes, la fusion offre une solution intéressante. Pour de nombreuses communes rurales trop peu peuplées pour assumer toutes leurs tâches ou pour engranger des économies d'échelle dans leur gestion, la fusion permet d'élargir leur champ de maîtrise et de retrouver les capacités humaines et les moyens financiers requis. La fusion respecte les exigences du contrôle démocratique traditionnellement dévolues à la commune individuelle (elle restitue au citoyen exactement les mêmes droits, mais dans un espace élargi). Elle ne modifie pas l'articulation des niveaux hiérarchiques puisqu'elle recompose uniquement le maillage institutionnel au niveau local, en diminuant le nombre et en augmentant la taille des communes qui le constituent.

Mais la fusion reste le plus souvent une solution partielle au décalage des territoires, pour deux raisons au moins. Le premier argument ne vise d'ailleurs pas la fusion en tant que telle, mais bien le territoire institutionnel d'une manière générale. Ses limites sont une approximation des contours des territoires fonctionnel et relationnel. Autrement dit, il est illusoire de penser que la fusion peut résoudre tous les problèmes de décalage. Bien sûr la nouvelle commune pourra reprendre à son compte et assumer seule un certain nombre de tâches qui dépassaient les capacités individuelles des communes d'avant la fusion. Mais il lui restera toujours des BCL dont la fourniture – dépassant encore ses limites institutionnelles – nécessitera des collaborations avec d'autres communes.

Le second argument est peut-être plus spécifique au contexte suisse. Une fusion n'est souvent qu'une solution de dernier ressort pour des communes qui y sont pratiquement contraintes. Il y a peu de fusion « volontaire » au sens où des communes décideraient d'unir leur destin par intérêt réciproque et sans contrainte. Dans une

des rares études empiriques récentes analysant en détail les raisons concrètes ayant amené des communes à fusionner, Dafflon met en évidence six causes¹⁰ :

- la contrainte budgétaire (une situation financière difficile du compte de fonctionnement ou l'incapacité d'investir) ;
- la disponibilité des personnes (difficulté à trouver des personnes disposées à être membres de l'exécutif communal) ;
- un apport d'immeuble (possibilité de réaliser en commun la mise en valeur d'une zone d'habitation ou de développer une zone d'activités) ;
- des intérêts communs (préférences homogènes en matière de fourniture de biens et de services locaux) ;
- la réunion administrative (communes voisines partageant déjà une seule et même administration) ;
- la coordination dans l'exécution de certaines tâches (domaines techniques de l'aménagement du territoire, approvisionnement en eau, évacuation et épuration des eaux usées, routes et trottoirs, moins fréquemment : gaz, électricité, câbles TV et télécommunications).

Les deux premières motivations sont les plus fréquentes en milieu rural. Mais elles sont le plus souvent absentes ou en tout cas insuffisantes pour justifier une fusion en milieu urbain. D'abord, les communes y sont plus fortement peuplées. Elles peuvent donc, par leur masse critique, attendre et feindre de ne pas sentir la pression du problème. Ensuite, elles sont évidemment prises dans d'autres enjeux, comme la concurrence fiscale locale¹¹, autrement plus complexes et douloureux à harmoniser. Envisager la fusion sans procéder par paliers successifs, sans prévoir ni étapes intermédiaires ni processus d'apprentissage, semble alors être un exercice quasiment impossible à réaliser, quand bien même les communes-centres des agglomérations urbaines sont sans doute celles qui souffrent le plus du décalage des territoires déjà évoqués.

Entre les déficiences de l'association et la difficulté de réaliser la fusion, tel est le contexte dans lequel nous définissons l'agglomération « idéale » comprise comme une proposition intermédiaire destinée prioritairement au milieu urbain.

Entre les déficiences de l'association et la difficulté de réaliser la fusion, tel est le contexte dans lequel nous définissons l'agglomération « idéale » comprise comme une proposition intermédiaire destinée prioritairement au milieu urbain.

L'agglomération « idéale »

La définition de l'agglomération « idéale » est fondée sur un théorème articulé en cinq propositions :

- 1) L'agglomération est une « fusion sélective » de communes : elle obtient la responsabilité exclusive de l'offre et de l'approvisionnement d'un nombre restreint de BCL explicitement définis.
- 2) Elle dispose de ressources financières propres (impôts, taxes et redevances d'utilisation) indépendantes des communes qui constituent son périmètre.
- 3) Les autorités de l'agglomération sont composées d'un conseil législatif et d'un conseil exécutif, dont les membres sont élus ou désignés selon des modalités identiques à celles qui valent pour les autorités législatives et exécutives communales dans le canton de référence.
- 4) Les droits démocratiques garantis dans l'agglomération (droit d'initiative et de référendum notamment) sont identiques à ceux que la loi garantit dans les communes du canton de référence.
- 5) Le corps électoral de l'agglomération est formé de l'ensemble des citoyens actifs ayant leur domicile politique dans les communes appartenant au périmètre de l'agglomération.

Ces cinq propositions justifient quelques développements.

Avec la première proposition, l'agglomération se situe au niveau local et n'est pas considérée comme un nouveau niveau institutionnel supracommunal placé entre communes et canton : la solution introduit un maillage discontinu qui ne couvre pas tout le territoire cantonal. Le niveau local regroupe alors deux types de collectivités : les communes et les agglomérations. Dans les relations verticales entre niveau local et canton, l'agglomération se substitue aux communes (dont elle est l'égale) pour les tâches qui lui sont attribuées. Dans les relations horizontales, l'agglomération doit agir dans deux registres. Le premier concerne ses relations avec les communes sises dans ses limites territoriales. Si les tâches qui lui

sont attribuées sont exclusives, elles ne sont pas pour autant forcément spécifiques. À titre d'exemple, les transports publics locaux constituent une tâche exclusive qui est à la charge des communes concernées. Mais cette tâche n'est pas spécifique. Les transports publics ne sont qu'un des éléments de la politique générale de la mobilité et des transports, qui a en l'occurrence des composantes à la fois publiques et privées. Des problèmes de coordination et de complémentarité avec certaines tâches assumées par les communes sises dans le périmètre de l'agglomération peuvent donc surgir et exiger d'être traités. Le second concerne les relations entre l'agglomération et les communes limitrophes. La finalité de l'agglomération est d'être un territoire institutionnel qui coïncide le mieux possible avec le territoire fonctionnel. Par rapport à ce dernier, le périmètre de l'agglomération doit garantir la meilleure intégration possible des effets externes des biens et des services collectifs locaux qui la concernent. Mais la dimension fonctionnelle de chaque BCL transféré à l'agglomération n'est pas forcément identique à la nouvelle limite institutionnelle, d'une part, et la frontière n'est pas étanche et des effets de débordement, même minimes, peuvent persister, d'autre part. L'agglomération doit alors décider si ces effets de débordement sont pertinents ou non. S'ils le sont, et à défaut d'entente entre les communes périphériques et l'agglomération, une instance préalablement définie devrait avoir la compétence d'exiger des communes bénéficiaires une compensation financière en faveur de l'agglomération.

La seconde proposition est une condition *sine qua non* pour que l'agglomération, disposant d'une autonomie fiscale, assume sa responsabilité budgétaire nécessaire pour une gestion rationnelle et une allocation efficiente de ses ressources. Avec l'accès à la fiscalité, l'autorité de l'agglomération doit faire face aux contribuables pour assumer et expliquer le bien-fondé de ses décisions dépensières. Avec des transferts seulement, elle éviterait cette confrontation, les communes n'ayant qu'à payer et assumer le déficit du budget.

Les troisième et quatrième propositions, formulées en termes relatifs par rapport aux législations des cantons de référence, sont importantes. Avec elles, l'agglomération « idéale » n'est pas un modèle absolu, sorti du chapeau d'un magicien en quelque sorte. Elles fixent comme étalon ce qui se pratique pour les communes dans le canton de référence. Le modèle ne propose pas une certaine idée de la démocratie, ni demande plus de démocratie. Il se place exactement au niveau de la commune en reprenant le même contenu à la démocratie

locale. En ce sens, l'agglomération « idéale » repose sur une méthode transférable à d'autres contextes politiques. Elle est exportable.

La cinquième proposition découle de la définition des BCL. Comme leurs « bénéfiques » sont indivisibles dans l'espace de référence, ils ne peuvent être ni individualisés, ni attribués à des communes particulières dans le périmètre de l'agglomération. La réalisation des tâches confiées à l'agglomération implique donc une logique globale, à l'échelle de l'agglomération et non pas une logique segmentée à l'échelle des communes sises dans son périmètre. Sauf au moment de la création de l'agglomération, une distinction des cercles électoraux par commune n'a plus de sens puisque l'agglomération constitue un tout aux intérêts indivisibles.

Loi fribourgeoise sur les agglomérations (LAgg)

La LAgg est formulée de manière ouverte. Elle laisse aux communes désirant l'activer une marge de manœuvre dans

la détermination de ce qu'elle sera concrètement. Pour simplifier, cette marge de manœuvre est délimitée par deux bornes nommées Agglomax et Agglomin. L'agglomax découle d'une lecture « maximale » de la LAgg tirant parti de toutes les possibilités d'innovation qu'elle offre, tandis qu'Agglomin résulte d'une lecture « minimale », ce qui reviendrait à faire de l'agglomération une institution pratiquement identique à une association de communes (à buts multiples probablement).

Dans le tableau 1, ces deux bornes sont comparées à l'agglomération « idéale » en prenant en compte cinq critères : (1) les tâches, (2) les ressources financières, (3) les organes de décision, (4) les droits démocratiques et (5) les règles de vote.

En première lecture, les différences semblent modestes. Dans sa version Agglomax, la LAgg offre la possibilité de définir une nouvelle corporation de droit public qui est proche de l'agglomération « idéale ». Pourtant elle s'en distingue sur quelques points essentiels : la fiscalité (point 2) et les règles de majorité en cas d'initiative ou

Tableau 1. Agglomax et Agglomin

Critères	Agglo « idéale »	Options possibles	
		AGGLOMAX	AGGLOMIN
1 Tâches exclusives	oui	oui	oui
2 Ressources financières			
• impôts	oui	non	non
• charges de préférence	oui	oui	non
• prix	oui	oui	non
• transferts	oui	oui	oui
3 Organes de décision : autorités élues aux urnes			
• exécutif	oui	oui	non
• législatif	oui	oui	non
4 Droits démocratiques			
• initiative	oui condition : $\frac{1}{10}$ citoyens actifs de l'agglomération	oui condition : $\frac{1}{10}$ citoyens actifs de l'agglomération ou $\frac{1}{3}$ des conseils communaux	oui condition : $\frac{1}{10}$ citoyens actifs de l'agglomération ou $\frac{1}{3}$ des conseils communaux
• référendum facultatif	oui comme pour initiative	oui comme pour initiative	oui comme pour initiative
• référendum obligatoire	oui	oui	oui
5 Vote : règles de majorité			
• initiative	citoyens votants	Double majorité	double majorité
• référendum facultatif	citoyens votants	Citoyens votants	citoyens votants
• référendum obligatoire	citoyens votants	Double majorité	double majorité

Source : adapté de Dafflon et Perritaz (2000:33); l'agglomération « idéale » se réfère à ce qui vaut pour les communes dans le canton de Fribourg.

de référendum obligatoire (point 5). En outre, une analyse plus attentive fondée sur un examen des articles de la loi oblige aussi à revenir sur l'attribution des tâches à l'agglomération (point 1) et sur la constitution de l'agglomération. Ce sont ces quatre éléments que nous commentons dans les lignes qui suivent.

Tâches exclusives

La LAgg offre tous les éléments nécessaires à la définition de tâches qui soient explicites et exclusives. Elle permet des choix qui portent autant sur le type de tâches à retenir que sur leur étendue. Elle permet de combiner les deux territoires, fonctionnel et institutionnel, tout en visant un territoire relationnel qui englobe un maximum des mouvements pendulaires liés à l'activité professionnelle, à la consommation ou aux loisirs. En outre, comme il est difficile de faire coïncider le territoire fonctionnel d'une tâche exclusive avec le territoire institutionnel de l'agglomération, la LAgg offre aussi la possibilité à l'agglomération de fournir un ou des BCL à des communes voisines, seules ou en association, de manière à intégrer les franges résiduelles des effets actuels de débordement. Elle contient la souplesse requise pour les « internaliser ».

Mais ces dispositions ne disent rien sur la manière d'attribuer ces tâches à l'agglomération. Plus précisément, leur attribution est conditionnée par les dispositions de la loi qui précisent la façon de lancer le processus de constitution de l'agglomération. Ce processus est déclenché d'« en bas », soit à la requête des pouvoirs exécutifs locaux, soit par le dixième des citoyens actifs d'au moins deux communes utilisant leur droit d'initiative. La démarche est ensuite prise en charge par le pouvoir exécutif cantonal qui détermine, dans un premier temps, le périmètre provisoire de l'agglomération et qui l'impose d'« en haut ». Ce périmètre doit remplir trois conditions :

- contenir un centre urbain bien identifié ;
- rassembler des communes qui sont étroitement liées entre elles, notamment des points de vue urbanistique, économique et culturel ;
- réunir au moins 10 000 habitants¹³.

Dans un deuxième temps, l'exécutif cantonal veille à ce que les communes sises dans le périmètre désignent des délégués qui ensemble forment l'assemblée constitutive chargée d'élaborer un projet de statuts fixant l'étendue, les tâches, les finances et les caractéristiques de l'agglomération.

L'articulation entre ces deux temps peut faire problème. En effet la définition du périmètre provisoire a pour particularité de privilégier le territoire relationnel (deuxième condition, ci-dessus) et non pas le territoire fonctionnel. Autrement dit, et parce que ces deux phases ne sont pas menées en parallèle, il n'est pas certain que le périmètre provisoire (première phase) coïncide avec les BCL qui seront confiés à l'agglomération (deuxième phase). Ce décalage n'est pas sans conséquence car, dans le contexte fribourgeois, l'intercommunalité jouit d'une longue pratique d'associations et de fusions de communes. La LAgg ne peut pas être vue comme une forme qui serait appelée à les supplanter : elle est une possibilité supplémentaire, adaptée aux spécificités urbaines, qui augmente l'offre existante en matière d'intercommunalité. Très concrètement, cela signifie que la question des BCL à attribuer à l'agglomération doit être posée en relation avec ces formes d'intercommunalité : des associations de communes existent qui dépassent ou entrecourent le périmètre provisoire. Donc l'attribution d'une tâche à l'agglomération est conditionnée par la nécessité de défaire ou de remodeler une association existante. Or ni la LAgg ni les autres lois cantonales ne contiennent des dispositions qui régleraient l'articulation entre une agglomération et une association de communes ou qui fixeraient les modalités d'un éventuel arbitrage entre ces deux formes d'organisation si elles venaient à être concurrentes. Il est difficile d'apprécier la portée de cet hiatus. Il est cependant évident qu'il est de nature à freiner le processus de constitution de l'agglomération, notamment si les communes sises dans le périmètre provisoire sont peu satisfaites de leur sort et, d'une manière générale, peu favorables à l'agglomération.

Ressources financières

Les différences entre Agglomax et Agglomin sont mineures relativement à l'écart fondamental qui les séparent de l'agglomération « idéale » : la LAgg n'offre pas la possibilité de prélever l'impôt. L'autonomie financière de l'agglomération est donc limitée. Ceci est une faiblesse qui pose problème. L'exigence d'une capacité de prélever des impôts dans la définition de l'agglomération « idéale » est étroitement liée à la nature des BCL qu'elle pourrait offrir. Dans bien des cas, ceux-ci ont une dimension marchande et une dimension collective¹⁴. Parce que les bénéficiaires des BCL ne peuvent pas être identifiés individuellement, il faut une ressource générale pour rendre leur financement et donc leur production possible. La LAgg prévoit que cette ressource générale prenne la forme de

transferts financiers en provenance des communes concernées, clé de répartition à l'appui et fixée dans les statuts. Cela sous-entend cependant qu'on puisse attribuer géographiquement les avantages des biens collectifs locaux aux communes sises dans l'agglomération, ce qui contredit le concept même. Des ressources provenant d'impôts propres à l'agglomération consacreront la globalité des BCL et affirmeront l'unicité du territoire institutionnel de l'agglomération.

L'attribution d'une véritable autonomie fiscale à l'agglomération présente en outre divers avantages du point de vue des finances publiques (responsabilité budgétaire, liberté d'action, relation directe avec les citoyens-contribuables).

L'attribution d'une véritable autonomie fiscale à l'agglomération présente en outre divers avantages du point de vue des finances publiques (responsabilité budgétaire, liberté d'action, relation directe avec les citoyens-contribuables). Mais elle suppose le renoncement des communes sises dans le périmètre à certaines prérogatives fiscales antérieures. L'absence d'une telle disposition dans la LAgg signifie évidemment que les communes sises dans le périmètre de l'agglomération conserveront pour l'essentiel le contrôle des cordons de la bourse.

Règles de majorité

La LAgg inscrit le corps électoral – et les droits qui lui sont attribués – immédiatement dans l'espace total de l'agglomération. Nous sommes ainsi face à un ensemble global et non pas à une addition de « communes membres ». Cette orientation de la LAgg va dans le sens du concept de « fusion sélective ». Mais elle n'est que partiellement aboutie. En cas d'initiative ou de référendum obligatoire, la double majorité du corps électoral et des communes est requise. Cette exigence signale ainsi que les communes sises dans l'agglomération sont vues comme des circonscriptions. Elle empêche que l'agglomération se substitue entièrement aux communes pour les tâches qui lui sont dévolues par les statuts. Du coup, la LAgg offre une forme d'intercommunalité qui ne diffère pas suffisamment de l'association de communes.

Le lecteur pourrait déduire des développements précédents que la LAgg est une innovation partielle parce que l'institution qu'elle crée demeure largement sous la coupe des communes. Cette loi déboucherait sur une mise en

œuvre (trop ?) prudente du principe « de bas-en haut », parce que maintenue très proche des prérogatives et des compétences communales ! Cet argument est trop vite réducteur : il faut revenir à la question de la constitution de l'agglomération pour découvrir une autre facette du dispositif fribourgeois.

Constitution de l'agglomération

Les citoyens, au même titre que les élus locaux, ont la possibilité de déclencher le processus de création de l'agglomération par le biais d'un droit d'initiative. Cette disposition est avisée. Le citoyen peut en effet avoir une appréciation différente de celle de l'autorité communale quant à l'opportunité ou non de créer une nouvelle structure intercommunale. Il est également intéressant qu'il revienne à l'autorité exécutive cantonale – plutôt qu'aux communes concernées – de définir le périmètre provisoire et de lancer l'ensemble du processus lorsque l'initiative a abouti. Cet arrangement est évidemment utile pour éviter tout enlisement du dossier, même s'il s'écarte d'une logique classique « de bas-en haut ». Cette logique est encore rompue au moment où l'exécutif cantonal décide le périmètre provisoire. En effet, une commune qui en fait partie mais qui, par la suite, ne veut pas de l'agglomération n'est plus maîtresse de son destin, pour deux raisons au moins :

- au début du processus de constitution de l'agglomération, le périmètre provisoire ne peut être modifié que par une décision prise par les deux tiers des membres présents de l'assemblée constitutive ;
- en fin de processus, lorsque le projet de statuts est soumis à la procédure d'approbation par referendum, l'agglomération est constituée si la majorité des citoyens votants et des communes approuve le projet.

Ces deux étapes avec des règles institutionnelles distinctes empêchent une commune d'exercer pleinement son autonomie. Dans les faits, cette anomalie se révèle être contre-productive parce qu'elle incite les communes réfractaires d'abord à freiner le processus et ensuite à faire du lobbying afin de s'assurer que les règles de majorité leur soient favorables. De tels comportements nuisent à la transparence des débats. Ils entravent un traitement ouvert et serein des difficultés réelles que la constitution d'une agglomération suscite forcément.

Ce commentaire peut surprendre puisqu'il revient à revendiquer un droit de veto pour la commune réfractaire lors

de l'acte de constitution de l'agglomération. Cette recommandation ne vise cependant pas à soutenir la commune qui vit en pique-assiette sur des « effets de débordement » dont ses habitants bénéficient directement. Elle découle plutôt de l'idée que l'obligation de contribuer ou de collaborer doit résulter de dispositions légales verticales et non pas horizontales. Ce n'est pas aux autres communes de forcer l'adhésion de l'une d'elles par un mécanisme de vote qualifié, mais au canton de disposer des moyens légaux pour intervenir en conséquence et, le cas échéant, de décider des compensations dont la commune bénéficiaire devrait s'acquitter auprès de l'agglomération adjacente.

Considérations finales

L'assemblée constitutive sera opérationnelle dès le printemps 2002. Si elle affronte avec détermination et dans un esprit innovateur les difficultés auxquelles elle sera confrontée, l'agglomération du Grand Fribourg pourrait présenter dans sa forme finale des caractéristiques très proches de celles de l'agglomération « idéale ». Avec Agglomax il ne lui manquerait en effet que l'autonomie fiscale et le respect strict d'une seule circonscription électorale. Ces carences sont cependant essentielles et ne pourraient être comblées que par une modification de la législation. Pour le reste, la constituante devrait s'occuper de tâches exclusives et garantir des droits démocratiques (initiative et référendum) équivalents à ceux en vigueur dans les communes fribourgeoises. Si les constituants font preuve de l'audace nécessaire et décident de saisir toutes les possibilités qui leur sont offertes, elle pourrait également avoir un législatif (conseil d'agglomération) et un exécutif (comité d'agglomération) élus par le peuple. Potentiellement, l'agglomération au sens de la LAgg présente donc un intérêt certain.

L'expérience fribourgeoise vise bel et bien à demander aux communes sises dans une agglomération urbaine de définir elles-mêmes une nouvelle institution à laquelle elles accepteraient de céder une parcelle de leur pouvoir.

Un autre enseignement, de portée plus générale, mérite d'être reconnu. L'expérience fribourgeoise vise bel et bien à demander aux communes sises dans une agglomération urbaine de définir elles-mêmes une nouvelle institution à laquelle elles accepteraient de céder une parcelle de leur pouvoir. Or, dans sa formulation actuelle,

la LAgg est paradoxale. Elle présente deux faces bien distinctes dont l'articulation est sans doute perfectible. Une fois instituée, l'agglomération permet aux communes de garder la haute main sur sa destinée (ressources, règles de majorité). Cette situation est de nature à freiner, voire à empêcher, le mouvement ascensionnel qui, dans la logique « de bas-en haut », devrait déboucher sur une réelle délégation de compétences et de responsabilités des communes vers l'agglomération. En revanche, les dispositions relatives à la constitution de l'agglomération qui, cette fois, prennent appui sur la logique « de haut-en bas » les dépouillent partiellement de leur autonomie. Ces dispositions suggèrent que le législateur a sans doute fait preuve de clairvoyance en combinant les deux logiques. Imaginer la constitution d'une agglomération en s'en remettant uniquement à un processus « de bas-en haut » est sans doute illusoire. Un panachage avec une action « de haut-en bas » est préférable. Malheureusement, la combinaison actuelle débouche sur le paradoxe que nous venons d'évoquer. Pour le dépasser, il serait opportun d'envisager quelques modifications de la LAgg afin de redonner la pleine autonomie aux communes au moment de constituer l'agglomération, veiller à définir un périmètre provisoire auquel il soit possible d'associer au moins une tâche, puis permettre à l'agglomération d'acquérir une autonomie fiscale et une circonscription unique. Le recours à la logique « de haut-en bas » devrait être réservé au pilotage du processus de constitution de l'agglomération et à l'arbitrage que l'instance supérieure (le canton en l'occurrence) devrait être autorisée à mener chaque fois qu'il y a conflit horizontal (entre communes – associations de communes – agglomération). ■

Notes et Références

- 1 Les développements qui suivent sont issus de : DAFFLON B. et J. RUEGG (2001). *Réorganiser les communes, créer l'agglomération*, Fribourg, Éditions Universitaires Fribourg.
- 2 Bernard Dafflon est professeur au Centre d'études en économie du secteur public à l'Université de Fribourg. Jean Ruegg est professeur associé à la Chaire de géographie humaine du Département de Géosciences de l'Université de Fribourg.
- 3 RUEGG, J. (1996). « Champ du MT », dans S. Decoutère *et al.* (dir.), *Management territorial*, Lausanne, PPUR, p. 11-24.
- 4 Loi fribourgeoise du 19 septembre 1995 sur les agglomérations (LAgg), RS FR 140.2.
- 5 Ces communes sont : Fribourg – qui compte 31 000 habitants et qui est le chef-lieu du canton (équivalent politico-administratif d'une province canadienne) –, Belfaux, Corminboeuf, Givisiez, Granges-Paccot, Grolley, Marly et Villars-sur-Glâne qui sont toutes francophones et situées dans le district de la Sarine, Düdingen

et Tafers deux communes germanophones du district de la Singine. Ensemble, ces 10 municipalités rassemblent environ 66 000 habitants.

- 6 NORRIS, D. (2001). «Whither Metropolitan Governance», *Urban Affairs Review*, vol. 36, n° 4, p. 532-550.
- 7 DAFFLON, B. (2000a). «Fusion de communes : éléments d'étude pour une dimension de référence», *Revue d'Économie Régionale et Urbaine*, Poitiers, p. 841-860.
- 8 Suite à une initiative populaire lancée dans chaque canton et ayant abouti, les citoyens des cantons de Genève et de Vaud sont appelés à voter le 2 juin 2002 sur la fusion de leur canton. Les deux Parlements cantonaux ont rejeté cette idée à une très forte majorité, mais le peuple aura le dernier mot. Le débat s'articule autour d'arguments tels que les seuils critiques dans la réalisation des tâches, la force face à la concurrence cantonale et internationale, l'identité de vue sur certaines tâches, le poids francophone dans le pays.
- 9 L'autorité de rang supérieur (autorité cantonale, en l'occurrence) n'est pas forcément réduite au silence pour autant. Elle peut mener une politique d'incitation plus ou moins active et plus ou moins diversifiée afin d'encourager des communes à fusionner. Mais il y a des limites à cette liberté «de bas-en haut». Le 12 mars 2001, le Tribunal fédéral a donné raison au canton du Tessin obligeant la commune de Sala Capriasca à fusionner, malgré un refus de quelques voix, l'argument d'autonomie communale n'étant pas retenu : la commune était si petite qu'elle n'était pas à même de fournir la plupart des BCL.
- 10 DAFFLON, B. (2000b). «Analyse socio-économique de trente-deux fusions de communes dans le canton de Fribourg», *Annuaire 1998 des Collectivités Locales*, Paris, CNRS et GRALE, LITEC, p. 15-18 ; texte remis à jour en février 2002, disponible sous www.unifr.ch/finpub
- 11 Les communes – tout comme les cantons suisses – ont une certaine latitude pour décider de la manière d'imposer les personnes physiques et les personnes morales. Nous assistons alors à une véritable concurrence fiscale qui place les communes ou les cantons en difficulté dans une situation pratiquement inextricable. Voir : DAFFLON, B. (2002). «Le fédéralisme fiscal en Suisse : un relevé des enjeux constitutionnels, des responsabilités budgétaires et de la péréquation», *Commission sur le déséquilibre fiscal*, Rapport Annexe 2, Québec, p. 78-80 et 87-91, disponible sous www.unifr.ch/finpub
- 12 DAFFLON, B. et S. PERRITAZ (2000). «De la définition de l'agglomération à la délimitation de son périmètre : éléments de réflexion pour une démarche de référence», *Working Paper 340*, Fribourg, Faculté des SES de l'Université de Fribourg.
- 13 Cette troisième condition s'inscrit dans le contexte fribourgeois, qui compte un grand nombre de petites communes, pour éliminer du processus d'agglomération les petits centres régionaux. En fait, à part le Grand Fribourg, seules Bulle et les communes des alentours pourraient constituer une seconde agglomération. La volonté politique est d'obtenir des fusions de communes pour les autres.
- 14 Les transports publics urbains offrent un bon exemple. Se déplacer de A à B dans l'espace urbain est un service marchand : on peut individualiser le voyageur et l'exclure s'il ne paie pas la course. Mais un bon réseau de transport urbain évite encombrements et pollution : deux dimensions collectives, profitables à tous sans exclusion.