

Les conditions d'une représentation commune de l'espace d'action publique au niveau local

**K. Horber-Papazian, M. Bassand, J-B. Racine
(2002)**

Rapport de recherche destiné à la division 1 du FNRS,
IDHEAP, Chavannes.

1. Introduction

Ce rapport est l'aboutissement d'une recherche financée par le FNRS (requête No 1214-55602.98) portant sur "les conditions d'une représentation commune de l'espace d'action publique au niveau local". Peut-on, dans une perspective de politique publique cohérente et efficace, concevoir et associer de manière plus pertinente échelle des problèmes et échelles des responsabilités? Telle est la question centrale de cette recherche. Une revue des travaux menés jusqu'ici montre que les problèmes d'inadéquation constatés au niveau de l'action publique locale entre espaces fonctionnels et espaces institutionnels sont aujourd'hui reconnus, mais que l'étude du rôle des représentations en la matière est extrêmement lacunaire. Dans ce contexte, nous souhaitons aborder le problème sous l'angle des représentations des acteurs en partant du principe qu'il ne saurait y avoir de solution mécanique à la remise en question du territoire local, la redéfinition de ce dernier ne pouvant qu'être le résultat d'un processus où s'affrontent des représentations différentes de l'espace, parfois contradictoires, mais qui peuvent à certaines conditions converger en vue de produire un espace d'action publique légitime.

Nous sommes conscients qu'il existe diverses approches permettant l'étude de notre thème. Nous avons choisi d'aborder cette problématique sous l'angle des représentations. Cette notion est utilisée depuis de nombreuses années dans divers champs scientifiques comme la géographie, la psychologie sociale, la psychologie cognitive, les sciences et techniques de la cognition, la sociologie, l'économie ou encore la sémiotique, chacun de ces champs développant ses hypothèses et ses interprétations. Le choix des représentations comme "angle d'attaque" a été déterminé par le fait que cette voie a encore été peu explorée et qu'elle est particulièrement pertinente pour mettre en évidence les enjeux et mécanismes particuliers de la production de nouveaux espaces. Les représentations peuvent en effet être considérées comme autant de créations sociales et/ou individuelles de schémas pertinents du réel (Guérin, 1992), certes vécus subjectivement mais contribuant sans doute à la construction de la réalité: les représentations deviennent vraies dans la mesure où elles

se transforment en pratiques, la représentation du réel faisant partie du réel ou, pour reprendre la jolie formule de Pierre Bourdieu (1982): "les représentations que les agents sociaux se font des divisions de la réalité contribuent à la réalité de ces divisions".

Ce rapport est structuré de la manière suivante. Dans les chapitres 2 à 5, nous présentons successivement la problématique de la recherche, le cadre théorique, le modèle d'analyse et les hypothèses de recherche ainsi que la démarche méthodologique. Dans le chapitre 6, nous procédons à l'analyse empirique afin de tester nos hypothèses et de confronter nos considérations théoriques aux réalités du terrain. Enfin, dans les chapitres 7 et 8, nous synthétisons les résultats du test des hypothèses et passons en revue les enseignements tant théoriques que pratiques apportés par la recherche.

2. Problématique de la recherche

La question de la délimitation des espaces de l'action publique fait aujourd'hui problème dans la réalité locale. Des phénomènes tels que la remise en cause de l'Etat, de ses fonctions et de ses missions ou le processus de "métropolisation" (Leresche et al. 1995; Bassand 1997) que connaissent des régions entières affectent profondément les territoires locaux, leurs structures et leurs limites. Les délimitations traditionnelles sont en effet de plus en plus remises en cause en raison de contraintes dues à de profondes modifications des tâches prises en charge par les organes publics, provoquant par-là un décalage entre "territoires fonctionnels" et "territoires institutionnels" ainsi qu'une recherche de nouvelles modalités de coopération institutionnelle (Leresche 1996).

L'une des particularités de cette pression sur le territoire local est la multiplication et la fonctionnalisation des espaces. Chaque politique publique a tendance à s'autonomiser et à développer son espace et ses limites propres correspondant à l'échelle des problèmes concernés. Les contradictions sont ainsi croissantes entre secteurs d'action des politiques publiques et territoires locaux, ces derniers ne pouvant plus, de fait, s'identifier aux territoires traditionnels (Muller 1990a). Les divers acteurs sont ainsi placés dans un enchevêtrement de territoires distincts gérés par des "réseaux" de politiques publiques qui ne sont pas sans poser des problèmes de légitimité (Gaudin 1995).

En Suisse, ces problèmes sont par exemple soulevés par les diverses entreprises de redistribution de tâches entre Confédération, cantons, et communes. Pour les petites communes, il s'agit souvent d'assumer de nouvelles charges, et donc de nouvelles compétences, ce qui exige des structures et des moyens adaptés qui ne sont souvent pas disponibles. Pour les communes plus grandes, en particulier dans les agglomérations, les problèmes sont d'abord relatifs aux effets de débordement. Pour les unes et les autres, se pose avec acuité la question de la collaboration intercommunale voire, parfois, de la fusion de communes ou de la régionalisation. Dans tous les cas, la question de la remise en cause des limites existantes de l'espace

de l'action publique (et des critères qui y président) est à l'ordre du jour (Horber-Papazian et Soguel 1996). On constate que beaucoup de ces tentatives se heurtent à de très forts blocages, soit que chacun, surtout au niveau local, refuse toute collaboration avec autrui, soit que, bien que l'on admette de développer ce type de relations, on rejette cependant toute redéfinition d'espace qui pourrait en être la conséquence, voire même que l'on utilise la collaboration pour éviter précisément une réflexion en termes de redéfinition des limites. Si les conflits peuvent être si violents, c'est que toute frontière remplit un certain nombre de fonctions (traduction, régulation, différenciation et relation) dont les implications sociales, politiques, culturelles ou économiques ne sont pas négligeables (Raffestin 1993). Par ailleurs, les conflits peuvent être d'autant plus forts que le territoire local est non seulement le lieu d'une multitude d'enjeux, mais constitue un enjeu lui-même, avant tout en ce qu'il représente une ressource pour nombre d'acteurs. Or, revoir des espaces d'action conduit inmanquablement à changer d'échelle dans la prise de décision et la gestion des politiques publiques, ce qui peut mener à une modification importante de la structure du pouvoir local et régional.

Toutefois, au-delà de l'affrontement de certains intérêts, l'ensemble de ces blocages et de ces conflits résulte à notre sens de la confrontation de rationalités parfois totalement antagonistes. Les acteurs qui entrent en jeu dans cette "guerre des frontières" possèdent en effet des représentations différentes et parfois contradictoires des espaces en jeu (et de leur contenu). La coopération entre entités politiques dépend certes des objectifs des acteurs, de leurs ressources et du rapport de force qui existe entre eux, mais l'existence d'une plate-forme minimale de représentation commune est, à notre avis, une exigence première.

Nous entendons par "représentation" un ensemble de connaissances, croyances et opinions qui entretiennent avec leur objet des rapports de symbolisation et d'interprétation. Il s'agit d'une construction spécifique de l'objet déterminée en grande partie par la position sociale de l'acteur et ses interactions sociales spécifiques (d'où le terme couramment utilisé de "représentation sociale"). La constitution des représentations se fait d'abord par objectivation (sélection des informations perçues,

schématisation structurante et naturalisation), puis par ancrage (enracinement des nouvelles informations dans le cadre de catégories cognitives existantes). Ces mécanismes permettent la constitution d'un noyau central donnant une cohérence au tout et sur lequel peut ensuite prendre place une éventuelle action (Jodelet 1989; Guimelli et al. 1994; Doise et Palmonari 1986). Cette recherche entend se situer principalement au niveau des représentations, postulant que l'émergence d'une représentation commune à l'ensemble des acteurs est une condition nécessaire pour se traduire ensuite en une production concrète de nouveaux espaces d'action publique légitimes.

L'espace d'action publique légitime est l'espace de mise en oeuvre d'une politique publique légitimé et perçu comme légitime par les acteurs en jeu. Cette notion que nous avançons est à rapprocher du concept d'espace légitime développé par Lévy (1994). Ce dernier tend à rendre compte du rapport entre le pouvoir et sa localisation et, plus généralement, du politique et de l'espace. Dans le cas de l'espace d'action publique légitime, l'espace est celui propre à une tâche étatique, le politique étant en bonne partie restreint à la politique publique mise en oeuvre. Les espaces d'action publique ne correspondent pas forcément aux espaces fonctionnels et institutionnels existants, mais regroupent leurs caractéristiques en ce qu'ils permettent la mise en oeuvre d'une politique publique et constituent une structure décisionnelle politique stable, opérationnelle, mais aussi reconnue, c'est-à-dire, avant tout, considérée comme légitime. Nous postulons ainsi qu'une convergence minimale des représentations est nécessaire non seulement à la production de nouveaux espaces d'action publique, mais également à leur légitimité. Ces espaces sont, d'une certaine manière, l'institutionnalisation d'un ou de plusieurs espaces fonctionnels. Ils peuvent concrètement revêtir des formes diverses correspondant à divers degrés d'institutionnalisation comme la collaboration intercommunale qui peut conduire à la création d'associations à buts unique ou multiples, la fusion de communes ou la création de régions. S'axer sur la problématique de la collaboration entre communes, vue sous l'angle des représentations de l'espace et de leur convergence vers l'institutionnalisation d'espaces fonctionnels supra-communaux, pose en fin de compte

la question du devenir de l'espace communal traditionnel dans le fédéralisme suisse et de ses représentations en termes de territoires.

C'est sous l'angle de politiques publiques spécifiques que cette étude examinera le problème de décalages de territoires. Chaque politique publique, outre qu'elle doit définir un certain espace pour sa mise en oeuvre, se doit également de définir le contenu de celui-ci et surtout les divers acteurs institutionnels et sociaux qui participent à son exécution. L'étude envisage de la sorte d'analyser l'espace pratiqué et représenté par divers types d'acteurs (habitants-usagers-citoyens, élus, acteurs économiques, fonctionnaires, experts) participant à la définition et à la mise en oeuvre de différentes politiques publiques aux niveaux local et régional ainsi que les processus et les structures qui mènent à la construction de ces représentations de l'espace spécifiques.

Il s'agit également d'observer dans quelle mesure et pourquoi ces espaces sont plus ou moins sécants et de déterminer les conditions auxquelles ils peuvent l'être, ce qui pose entre autres la question du rôle de chacun dans la production d'espaces, des caractéristiques propres des acteurs concernés et de leurs interactions, de l'inertie d'éléments de l'histoire locale, du type de communes ou de certaines contraintes économiques. Nous supposons que l'ensemble des représentations des acteurs et leurs possibilités de recoupement sont fortement déterminées par la localisation des espaces en jeu (zones urbaines, régions périphériques, métropoles, zones rurales, etc.). Nous ferons donc du type de commune une variable structurelle importante de l'étude.

Ce modèle d'analyse peut notamment apporter quelques éléments de réflexion sur le débat actuel concernant la répartition des tâches entre entités politico-administratives en s'extrayant des paradigmes fonctionnalistes souvent dominants en la matière. *Il s'agira en particulier de relativiser l'objectivité de l'idée de "taille idéale" d'un espace, ou de "bonne échelle", pour une tâche donnée en ce que cet espace est toujours un espace perçu et représenté et que c'est d'abord l'adéquation ou l'inadéquation de ces représentations qui est en jeu et qui peut déterminer une issue positive pour la mise en oeuvre de cette tâche plutôt que la définition effective de l'espace concerné sur la base*

de critères fonctionnels. En d'autres termes, nous postulons que la "taille idéale" de l'espace de mise en oeuvre, ou la "bonne échelle", est celle qui correspond, au moins en partie, à l'intersection des représentations des divers acteurs. Une échelle est en effet nécessaire à la formation d'une représentation de l'espace; une représentation commune devrait ainsi impliquer une échelle commune susceptible de se matérialiser dans un espace d'action publique légitime, une échelle se présentant également comme "médiatrice entre l'intention et l'action" (Racine, Raffestin et Ruffy 1980).

3. Cadre théorique: une approche interdisciplinaire de l'espace local

3.1. Le local au centre de thématiques multiples

3.1.1. Transformations du local et espace des politiques publiques

Durant les dernières décennies, des bouleversements importants ont eu des conséquences majeures sur le territoire local. Preteceille et Pickvance (1991) dans une étude comparative ont observé dans plusieurs pays une concurrence accrue entre gouvernements locaux, ce qui entraîne des inégalités entre les territoires. Les processus de "métropolisation" de régions entières, en déstructurant et restructurant le tissu urbain¹, outre les problèmes sociaux que cela pose, conduisent également à revoir les modalités de gestion du local (Bassand 1997).

D'autres facteurs pèsent sur l'espace local. Parmi ceux-ci figure l'évolution des politiques publiques comme la spatialisation et sectorialisation (Knoepfel et Horber-Papazian 1990). Le rapport au territoire de l'action publique s'est en effet progressivement modifié et c'est l'ensemble de la relation entre espace et politiques publiques qui est en jeu. On ne peut plus considérer que seule une partie d'entre elles ont un lien avec l'espace (p. ex. Konukiewitz 1985); plusieurs chercheurs ont en effet montré que beaucoup de politiques publiques étaient impliquées dans une tendance à la spatialisation (ou territorialisation), ce qui signifie que leur destin se joue de plus en plus au niveau du territoire, c'est-à-dire au niveau local (Duran et Thoenig 1996). Pour Knoepfel et Kissling-Näf (1993), cela implique un accès accru au sol et une nécessaire insertion dans le "tapis de politiques" existant. Il en résulte également une inadéquation entre les divers espaces (Leresche 1996) dont les liens se redéfinissent

¹ L'évolution de l'urbain, dans un contexte historique sensiblement autre, avait déjà été étudiée et mise en évidence dans le cadre du programme national sur les problèmes régionaux (p. ex. Güller et al. 1980).

(Veltz 1996). Certains auteurs ont mis en perspective les difficultés croissantes en terme de mise en oeuvre qui en découlaient (voir Horber-Papazian 1992).

Les politiques publiques ont longtemps suivi la voie de la sectorialisation. Si certains (p. ex. Muller 1990a) ont mis en évidence que la sectorialisation des politiques publiques avait pourtant des limites pour le territoire local et que celui-ci proposait des stratégies nouvelles, d'autres (cf. Buchet de Neuilly 1997) montrent que les logiques sectorielles de l'Etat sont importantes et relativisent le rôle en retrait que tiendraient désormais les acteurs publics (selon Le Galès 1995 ou Gaudin 1995 p. ex.), ou insistent sur l'importance durable du système institutionnel sur les modalités de mise en oeuvre et de gestion des conflits dans le cadre de la spatialisation des politiques publiques (Benninghoff et al. 1997).

3.1.2. "Taille idéale" et capacité administrative

Les bouleversements structurels et politiques affectant les collectivités locales ont de tout temps donné lieu à des réflexions sur la grandeur des communes et les caractéristiques nécessaires pour faire face aux problèmes du moment. Deux tendances se sont fait jour et ont structuré l'ensemble du débat qui, dès son origine, s'est placé dans une perspective plus ou moins fonctionnaliste. D'une part, un point de vue plutôt politologique qui lie la problématique de la taille optimale au bon fonctionnement démocratique (p. ex. Dahl et Tufte 1973) et, d'autre part, le point de vue des économistes qui se préoccupent de trouver la taille optimale pour un fonctionnement efficace et efficient des services publics locaux permettant notamment d'effectuer des économies d'échelle (p. ex. Buchanan 1965; Richardson 1973). Ostrom (1972) a tenté une synthèse des deux approches en formulant un certain nombre de propositions.

Dans les années 80, ce débat fut repris par Newton (1982) et Mouritzen (1989). Plus récemment, Keeting (1995) a fait le point sur le débat, en mettant notamment en évidence le lien toujours problématique entre efficacité et démocratie, et en examinant

la pertinence des divers arguments avancés en faveur ou en défaveur de la fusion des collectivités locales.

Pour la Suisse, Dafflon (1992) aborde, sous l'angle économique, la problématique de la taille optimale par le biais de processus de répartition des tâches entre cantons et communes, tandis que Ladner et al. (2000) soulignent que, de l'aveu même de leurs élus, les communes ont atteint leurs limites de compétence.

3.1.3. Nouveaux modes de gestion et collaboration intercommunale

Dans les faits, les bouleversements structurels qu'a connu le territoire local et l'inadéquation entre espaces fonctionnels et espaces institutionnels ont donné naissance à de nouveaux modes de gestion et de coopération incluant de nouveaux acteurs. C'est sous le terme de gouvernance, gouvernance urbaine ou métropolitaine, que la plupart des auteurs traitent de cette problématique (Leresche et Lévy 1995; Leresche, Joye et Bassand 1995; Le Galès 1995), ou de "new governance" (Lowndes 1997; Stoker 1995) dans le monde anglo-saxon. Ces nouveaux concepts expriment notamment le fait que les administrations publiques ne sont pas les seuls fournisseurs de prestations publiques, mais qu'elles collaborent désormais avec d'autres entités publiques ou privées pour gérer la collectivité, ce que d'aucuns ont également baptisé "partenariat public-privé" (Gibert, Dressayre et Verrier 1987; Manfrini 1994; Stocker 1995). Cette tendance se manifeste dans la multiplication des politiques contractuelles aujourd'hui en vogue et qui s'élaborent et se mettent en oeuvre autour de réseaux thématiques ou de projet, sorte de réseaux de réseaux, instables et en renégociation permanente, agrégeant des intérêts divers et variables et où des échanges continus permettent la formulation de valeurs communes (Gaudin 1993 et 1996). Pour leur part, Saez, Leresche et Bassand (1997), constatant le changement d'échelle des problèmes, mettent notamment en évidence que cela s'applique à un niveau transfrontalier. Ces phénomènes signifient également que l'on assiste à une multiplication des acteurs au niveau local, ce que constate Mabileau (1997) dans son bilan critique des réformes de décentralisation menées en France.

Dès les années quatre-vingt-dix, un certain nombre d'études ont été réalisées à propos de la collaboration intercommunale. Arn et Friedrich (1994) ont effectué une recherche sur la collaboration intercommunale dans les agglomérations et Klöti (1993) s'est consacré à la collaboration verticale dans la gestion des problèmes des agglomérations. Concernant la fusion de communes, B. Dafflon (1996) qui a dirigé de telles expériences dans le canton de Fribourg en fait une analyse socio-économique². Dans une étude comprenant un état des lieux de la collaboration intercommunale en Suisse, Horber-Papazian (2001) mentionne que bien que des outils de collaboration existent, la plupart des communes n'y ont pas recours. Dans leur analyse de certaines expériences de répartition des tâches, Horber-Papazian et Soguel (1996), tout comme Leresche et al. (1993; 1996), montrent que les diverses adaptations administratives ou territoriales se heurtent souvent à des résistances de la part des élus communaux au nom de la sauvegarde de l'autonomie communale et qu'un certain nombre de rationalités différentes sont en jeu dans de tels processus. Massardier (1997) met quant à lui l'accent sur le caractère ambigu de l'intercommunalité qui se traduit parfois par un plus grand isolement.

Ce bref aperçu de la recherche montre que si les problèmes d'inadéquation entre espaces fonctionnels des politiques publiques et espaces institutionnels ont été clairement mis en évidence, l'étude des représentations en la matière est extrêmement lacunaire, seuls les responsables politiques locaux ayant parfois retenu l'attention. En outre, l'étude de ces problèmes et des réponses possibles s'est le plus souvent située dans des approches économiques ou juridiques et, en règle générale, d'inspiration fonctionnaliste.

Nous souhaitons nous placer dans une perspective partiellement alternative. Celle-ci consiste avant tout à approcher le problème sous l'angle des représentations de l'ensemble des acteurs impliqués en partant du principe qu'il ne saurait y avoir de

² Des regroupements de communes dans le même canton avaient toutefois fait l'objet d'études 25 ans plus tôt (Gaudard et al. 1971).

solution mécanique à la remise en question du territoire local et que la redéfinition de ce dernier ne peut qu'être le résultat d'un processus de construction dans lequel s'affrontent des représentations différentes, parfois contradictoires, mais, sous certaines conditions, peut-être convergentes en vue de produire un espace d'action publique légitime.

Pour ce faire, il est nécessaire d'élaborer un point de vue qui permette d'analyser la problématique de façon nouvelle. C'est ce que nous faisons dans la section suivante en nous basant sur les réflexions propres à trois disciplines différentes: la science politique, la géographie et la sociologie.

3.2. Au croisement de trois disciplines

3.2.1. Les politiques publiques entre argument et référentiel

Dès le début des années quatre-vingts, l'analyse des politiques publiques, ancrée jusque-là dans des épistémologies avant tout de type positiviste, a tenté d'intégrer une vision plus constructiviste, notamment en mettant l'accent sur les représentations des acteurs et la dimension discursive des politiques publiques, certains tentant par exemple d'importer l'herméneutique comme modèle complémentaire de l'analyse des politiques publiques (p. ex. Dryzek 1982). C'est au milieu de cette décennie que les efforts les plus marquants furent faits pour intégrer la théorie critique, surtout dans sa dimension habermasienne, dans l'analyse des politiques publiques (notamment Forester 1985b), leur évaluation (Fischer 1985 et 1995) ainsi que leur mise en oeuvre (p. ex. Forester 1985a). Pour sa part, Edelman avait commencé depuis un certain temps à explorer la dimension symbolique de l'action politique (p. ex. 1988).

Plus tard, cette communauté de chercheurs affirma le "argumentative turn" dans l'analyse des politiques publiques en se plaçant explicitement dans une perspective postpositiviste (Fischer 1993) et en considérant qu'une politique publique et ses réformes se caractérisaient notamment par une suite d'arguments (Dunn 1993) au

même titre que le discours scientifique qui pouvait la prendre comme objet (Dryzek 1993). Hajer (1995) à insisté sur le contexte du discours et réintroduit le poids des structures "objectives", ce qui l'a conduit à parler de phénomènes comme "l'hégémonie discursive". Cela s'est doublé d'un "interpretative turn" axé sur la façon dont les acteurs perçoivent et représentent les politiques publiques, la compréhension du sens de ces dernières, les représentations qu'elles véhiculent (p. ex. Yanow 1993), voire leur rhétorique (p. ex. Throgmorton 1993). Par ailleurs, les recherches menées d'un point de vue constructiviste se sont attachées à la construction sociale des groupes-cibles des politiques publiques (notamment Schneider et Ingram 1993 et Ingram et Schneider 1993) ou à la question de la "définition du problème" de ces politiques (p. ex. Rochefort et Cobb 1994).

En Europe également, certains courants de l'analyse des politiques publiques ont également développé des problématiques similaires. Ce fut avant tout le cas en France autour de la production du concept de "référentiel" de politique publique. Créé par Jobert et Muller (1987), il vise à rendre compte de la dimension idéale des politiques publiques en tant que représentation dominante produite par et contribuant à façonner et à modifier le monde social. Le succès de cette notion fut notable et s'est traduit par un certain nombre de recherches et de débats (voir en particulier Faure et al. 1995 ainsi que Clivaz 2001 et Meyer 1995)³.

Ces courants de l'analyse des politiques publiques contribuent à faire voir les politiques publiques comme des ensembles de représentations produites par les acteurs sociaux et qui définissent et produisent en partie la réalité qu'elles entendent régir et donc également l'espace sur lequel elles ont pour objectif d'agir.

³ Des réflexions du même ordre furent également menées en Allemagne autour de problématiques discursives et rhétoriques (p. ex. Nullmeier 1993; Singer 1993).

3.2.2. Représentation de l'espace

La dimension cognitive ou symbolique (ou représentative ou perceptive) de l'espace a occupé la géographie sur divers modes, et divers courants se sont emparés, à leur manière, de cette problématique.

L'approche environmentaliste postule que l'espace détermine en partie l'organisation ou les comportements sociaux. Ce modèle a été progressivement amélioré par l'intégration de médiateurs sociaux (p. ex. Golledge et Moore 1978). Cela a également permis l'étude de l'élaboration de la méthode dite des cartes mentales (p. ex. Haynes 1981). Partant de présupposés différents, d'autres approches mettent l'accent sur l'expérience phénoménologique de l'espace. Il s'agit essentiellement de la "géographie humaniste" (p. ex. Wright 1947; Tuan 1977; Bailly 1977 et 1980), n'excluant parfois pas la présence de la dimension matérielle des processus sociaux dans le modèle (Ley and Samuels 1978; Pickles 1985).

Tout un pan de la géographie a cependant ignoré l'aspect sémiotique de l'espace. Il s'agit là avant tout du courant positiviste de la "nouvelle géographie" qui s'était posé comme objectif de "découvrir" les lois régissant l'occupation et l'aménagement de l'espace. Le mouvement marxiste a en général suivi la même voie objectiviste, même s'il en alla un peu différemment en France (cf. Lefebvre 1974 ou Castells 1975). Dans la seconde moitié des années quatre-vingts cependant, la géographie anglo-saxonne d'inspiration marxiste a entrepris de profondes modifications en affrontant le défi posé par les théories dites "postmodernes". Sans les suivre dans un relativisme à tous crins (Dear 1988), il s'est agi de mettre en évidence l'espace comme élément porteur de sens, c'est-à-dire jouissant d'une autonomie relative par rapport au processus de production matériel (Harvey 1989; Soja 1989). Pour sa part, Lagopoulos (1985; 1993) a affirmé la perpétuelle dialectique entre pratiques matérielles et pratiques idéelles.

Des réflexions du même ordre furent formulées par d'autres auteurs, soit qu'ils explorèrent les liens entre l'espace et l'identité d'un groupe (Pellegrino 1987) ou les

problèmes de verbalisation spatiale (Mondada 1987; Racine et Mondada 1992). L'école poststructuraliste a mis en évidence le fait que chacun, à partir d'un point de vue socialement et spatialement déterminé, participe à la production de l'espace, ce dernier relevant ainsi d'un réseau de connaissances, de discours qui sont autant de sens, de représentations, de valeurs, d'idéologies et sens commun où se communiquent, se négocient et se subvertissent les pratiques des acteurs, faisant ainsi de l'espace un "texte" ou un discours matérialisé (Duncan 1990; Schein 1997). En fin de compte, beaucoup se sont retrouvés autour du constat de Cosgrove (1990: 345, cité dans Matless 1992: 45) selon lequel "Metaphor and image are conceived not as surface representations of a deeper truth but as a creative intervention in the making of truth". C'est ainsi sous l'angle des représentations de l'espace au niveau local vues comme éléments créateurs de nouveaux territoires que nous aborderons notre problématique.

3.2.3. Construction sociale de la réalité

Le paradigme constructiviste, bien que ce terme même soit récent, s'inscrit dans une tradition de pensée déjà ancienne (Vico, Vinci, Pascal, puis Bachelard, Valéry ou Piaget). Au niveau épistémologique, ce paradigme se distingue des approches positivistes, réalistes ou empiristes en ce qu'il postule que la réalité n'est pas "donnée", directement connaissable et indépendante de l'observateur. Elle est au contraire toujours "construite" et ne possède pas par elle-même son propre sens, mais ne prend que celui qu'on lui donne (Le Moigne 1995).

Dans le domaine des sciences sociales, le constructivisme s'est progressivement implanté et s'est développé principalement dans les années quatre-vingts et quatre-vingt-dix. Dans ce cadre, pratiques et représentations sociales, loin de pouvoir être appréhendées comme naturelles, sont vues comme des construits, autant, d'ailleurs, que la connaissance que l'on peut en avoir (Barnes 1996). Le constructivisme s'est ainsi signalé par son désir de dépasser les oppositions classiques comme objet/sujet, collectif/individuel ou matériel/idéal en montrant que ces termes sont

indissociablement liés, chacun produisant l'autre et étant produit par l'autre, donnant par-là à la réalité sociale sa nature de construit social (Corcuff 1995)⁴.

Cette recherche entend s'inscrire dans cette tradition scientifique. Cela nous conduira à nous situer dans les deux courants qui ont marqué le constructivisme ces dernières années: le "constructivisme structuraliste" et le "constructivisme interactionniste ou phénoménologique". Tous deux ont au centre de leurs préoccupations les pratiques des acteurs sociaux et leurs représentations en tant qu'elles sont le fruit d'une construction sociale. Cette dernière est le produit de certains facteurs sur lesquels chacun des deux courants met plus ou moins l'accent. Le courant structuraliste insiste avant tout sur la place des acteurs dans l'espace social, c'est-à-dire sur l'impact des structures objectives (champ, classe, etc.). Il est représenté par des auteurs tels que Bourdieu (1982), Passeron (1991) ou Giddens (1987). Le courant interactionniste s'axe quant à lui sur les interactions entre les acteurs dans la production de leurs pratiques et de leurs représentations. Parti de Berger et Luckman (1986) et passé par Schütz (1987 trad.) puis Cicourel (1979), il s'est prolongé dans les travaux de Boltanski/Thévenot (1991), Callon (1986), Latour (1989), Dubet (1994) ou Marie (1997).

Cette recherche postule que ces deux courants ne sont "nullement incompatibles" (Buchet de Neuilly 1997; Bénatouil 1999) et souhaite explorer leur articulation; en examinant le processus de construction sociale d'un espace d'action publique légitime au niveau local, nous proposons des hypothèses mettant en évidence le poids des structures sur la production des représentations des divers acteurs, ainsi que des hypothèses prétendant que, néanmoins, une part (à déterminer) de cette construction s'opère (peut s'opérer) par le biais des interactions entretenues par les acteurs, ces interactions amenant une convergence des représentations. Une des ambitions de cette

⁴ Le constructivisme et ses divers courants sont présentés ici selon les appellations et la structure proposée par Corcuff (1995). Ce dernier s'est axé en grande partie sur la scène française. Nous devons signaler que, sous des appellations parfois différentes (poststructuralisme, postmodernisme, postempirisme, postpositivisme, théorie critique, etc.), des courants de pensée assez proches, mêmes s'ils peuvent évoluer dans des directions antagonistes, se sont développés ailleurs et notamment dans le monde anglo-saxon (voir Morrow 1994; Williams et May 1996).

étude est de tenter d'estimer la part, sans doute variable selon les cas et les types d'acteurs, de l'une et l'autre dimension dans le processus de production d'un espace d'action publique légitime.

L'articulation de ces approches propres à trois disciplines, mais réunies par un certain nombre de postulats épistémologiques identiques, doit nous permettre d'appréhender notre objet en partant du principe que, toute réalité sociale étant construite, les divers espaces (fonctionnels et institutionnels) produits au niveau local sont l'objet de représentations diverses qui, bien que souvent contradictoires, peuvent se rejoindre sous certaines conditions que nous tenterons de cerner en vue de définir un espace d'action publique légitime.

4. Modèle d'analyse et hypothèses de recherche

4.1. Démarche

Partant du constat que les politiques publiques, qu'elles émanent du niveau local ou qu'elles soient formulées, redéfinies et mises en partie en oeuvre par des niveaux institutionnels supérieurs, développent leur espace fonctionnel propre et que celui-ci est le plus souvent en inadéquation avec les espaces institutionnels locaux, la recherche entend examiner les représentations contradictoires des acteurs concernés ainsi que les conditions auxquelles ces représentations peuvent se rejoindre et participer à la production d'un espace d'action publique légitime.

La recherche suivra une démarche en trois étapes:

- 1) Choisir des politiques publiques et des études de cas et les analyser.
- 2) Pour les politiques et les cas choisis, établir les représentations de l'espace de chaque type d'acteur en en dégagant les dimensions pertinentes et analyser les logiques qui sont à l'œuvre dans la représentation de l'espace en fonction des caractéristiques des acteurs et de leur environnement. Pour mettre en oeuvre cette démarche, nous proposons, autour d'une première hypothèse centrale (A), de type "structuraliste", selon laquelle les représentations de l'espace (liées à des pratiques spécifiques) sont très différentes d'un acteur à l'autre en raison de sa position sociale, une batterie d'hypothèses secondes (1 à 5) examinant la situation de chacun des types d'acteurs analysés.
- 3) Examiner l'existence possible de recoupements entre les diverses représentations de l'espace analysées et mettre en perspective les conditions permettant ce recoupement et leur actualisation dans la production d'espaces communs légitimes, ceci au niveau des logiques qui sous-tendent les représentations, des caractéristiques des acteurs concernés et des procédures d'interactions entre ces derniers. Ceci s'articulera autour de la seconde hypothèse centrale (B), de type "interactionniste", qui veut que des recoupements partiels des représentations soient

possibles suite à des interactions sociales. Nous formulons à cet égard plusieurs hypothèses secondes (6 à 9) mettant en évidence un certain nombre de conditions possibles de recouvrements relatives aux caractéristiques des interactions (présence des acteurs, processus d'apprentissage, acteur intermédiaire, expériences passées et en cours).

Dans le cadre des points 2) et 3), nous examinerons également le poids de variables structurelles (hypothèse centrale C) que nous estimons importantes tant pour ce qui est de leur influence sur les représentations des acteurs que leur impact sur les possibilités et l'étendue des recouvrements entre ces dernières. Ceci donne lieu à la formulation de quatre hypothèses (10 à 13) concernant le référentiel dominant, la compétition entre communes, les références historiques, le type de communes.

4.2. Hypothèses concernant les représentations antagonistes

L'espace n'est pas le réceptacle neutre et indifférencié des activités humaines. Il en est le creuset tout autant qu'il en est le produit et constitue de fait un enjeu essentiel des relations sociales. Il est ainsi physiquement modifié, délimité, nommé et symboliquement chargé de sens. "D'espace, il devient territoire" (Raffestin 1992; Racine et Pteroudis 1997). Mais il n'est pas perçu, représenté et produit de manière uniforme. Au contraire, selon sa position, chacun le vit et le modifie à sa façon, que ce soit l'expert chargé de le redéfinir, le politique devant le gérer ou l'habitant-usager-citoyen qui l'expérimente chaque jour. Dans les hypothèses ci-dessous, nous postulons que les pratiques des acteurs influent de façon déterminante sur leurs représentations, ces dernières orientant en retour leurs pratiques. Ainsi, une position structurellement définie (élu local, expert, fonctionnaire, etc.) conduit à développer un certain nombre de pratiques spécifiques (planification d'une politique, utilisation de ses prestations, etc.) contribuant à façonner la représentation de l'espace de l'acteur. De la sorte, des pratiques différentes ou contradictoires peuvent mener à une modification plus ou moins importante des représentations (Abric 1993 et 1994).

Hypothèse centrale A:

Au sein d'une même politique publique, les représentations de l'espace d'action publique sont de natures différentes en raison de positions sociales différentes des divers acteurs impliqués.

Cette hypothèse générique se décline de façon différente selon les acteurs concernés. On peut proposer à cet égard une série d'hypothèses secondes et spécifiques que l'examen de la littérature permet déjà de documenter à titre provisoire. Les acteurs que nous prenons en compte sont les experts, les élus communaux, les acteurs économiques, les habitants-usagers-citoyens et les fonctionnaires cantonaux. Chacun fait l'objet d'une hypothèse spécifique que nous testerons empiriquement⁵.

Pour tous les types d'acteurs présentés ci-dessous, un élément essentiel déterminant leurs représentations est la politique publique⁶. Parce qu'elle représente l'activité professionnelle des experts et des acteurs politico-administratifs cantonaux, constitue la raison d'agir des élus communaux, et oriente la pratique d'un nombre plus ou moins élevé d'acteurs selon les cas et par des procédures diverses, elle influe sur la vision de l'espace des divers acteurs, ce d'autant que toute politique implique un certain type de "rapport au monde" proposant ses propres catégories, valeurs ou liens de causalité (Muller 1995). Les politiques publiques constituent ainsi le principal médiateur

⁵ Ces catégories correspondent à des positions sociales. Elles peuvent se recouper et certains acteurs peuvent appartenir à plusieurs d'entre elles; il est par exemple clair qu'un expert ou un fonctionnaire est aussi un habitant-usager-citoyen. Parmi les diverses positions que chaque acteur peut tenir, nous retiendrons celle qui est pertinente dans le cadre d'un processus de remise en cause de l'espace d'action publique, sans oublier que les acteurs ont diverses représentations correspondant aux diverses positions sociales qu'ils peuvent avoir, que ces représentations s'influencent mutuellement, que le nombre de positions et de représentations est différent pour chaque acteur et que tout acteur peut user de l'une ou de l'autre représentation "à sa disposition" durant le processus selon le déroulement de celui-ci et de ses intérêts stratégiques. Par ailleurs, il faut retenir que ces catégories ont été évidemment schématisées pour les besoins de l'analyse.

⁶ Certains acteurs peuvent n'avoir aucune représentation en rapport avec la politique. Cela peut se produire parce qu'ils ne sont pas concernés ou informés ou qu'ils ne perçoivent simplement pas la politique (Marie 1997).

participant à la détermination des pratiques et des représentations des acteurs que nous étudierons.

Hypothèse 1: espace de l'habitant-usager-citoyen

La représentation de l'espace de l'habitant-usager-citoyen est fragmentée et, la plupart du temps, sans cohérence autre que celle de l'appréhension quotidienne.

Cette représentation résulte d'une logique pratique et d'un rapport étroit à la nécessité; elle peut de fait aisément dépasser les limites communales et dépend en bonne partie de l'ancrage des habitants-usagers-citoyens dans leur commune⁷.

Nous postulons que l'espace de l'habitant-usager-citoyen peut varier selon les acteurs et dépend de leurs pratiques ainsi que de la façon et des moyens cognitifs de les envisager. Cela serait lié à un certain nombre de facteurs. Avant tout, la position sociale (catégorie socioprofessionnelle, genre, âge, etc.) détermine en grande partie les pratiques et les schèmes de perception qui sont au fondement de la représentation de l'espace des acteurs. Mais les représentations peuvent varier fortement également selon la ou les communes fréquentées, par exemple selon qu'elles sont plus ou moins rurales ou plus ou moins insérées dans un ensemble urbain (voir hypothèse 13). Ainsi, la représentation de l'espace diffère selon la position sociale et le lieu, si bien que, même si des groupes sociaux homogènes ont tendance à développer des vues identiques, il se peut que ces dernières soient différentes en raison d'une localisation différente (Pellegrino 1983). S'agissant de frontières, nous supposons que le degré de pendularité des habitants-usagers-citoyens joue un rôle important en ce qu'il permet de relativiser leur importance et leur impact symbolique s'il est élevé.

⁷ Cela n'exclut pas que diverses représentations coexistent chez un même acteur et que, aux côtés de représentations issues d'une logique pratique se trouvent des représentations mettant en oeuvre d'autres logiques moins directement issues de la nécessité quotidienne (appropriation de l'histoire locale, vision spécifique de tel type de quartier, etc.) et sans doute également propres à la catégorie sociale de l'acteur.

Il est probable que les habitants-usagers-citoyens ne seront pas toujours présents dans nos études de cas dans la mesure où ce type d'acteurs n'est pas systématiquement associé au processus décisionnel.

Hypothèse 2: espace de l'acteur économique

La représentation de l'espace des acteurs économiques est axée autour de critères fonctionnels (accès, rapidité, centralité, prix du sol, etc.).

Cela résulte d'une logique déterminée par un rapport à l'espace lié aux nécessités de leurs activités.

Parmi les acteurs - de plus en plus - importants au niveau local, notamment dans les mécanismes actuels de métropolisation, figurent ainsi les acteurs économiques. Ils sont extrêmement divers et recouvrent autant les entrepreneurs, les propriétaires immobiliers et mobiliers et les organisations qui les représentent (Bassand 1997).

Selon nous, l'élément moteur de la représentation de l'espace des acteurs économiques repose sans doute sur leur mobilité. Selon que leur activité implique pour eux une sédentarité importante, ou au contraire un large rayon d'action, leurs représentations peuvent prendre des contours tout à fait spécifiques. Correspondant à l'espace fonctionnel des activités dans lesquelles ils sont impliqués, elles peuvent ainsi autant être très ancrées dans la réalité locale s'il s'agit de petits commerçants, que se définir à une échelle supra-locale dans le cas de secteurs économiques de pointe (Leresche 1992).

Hypothèse 3: espace de l'expert

La représentation de l'espace de l'expert est globale, rationnelle et axée sur la résolution d'un problème.

Cela résulte d'une logique savante due avant tout à une distanciation au monde de la part de l'expert.

L'expert, depuis sa position en "surplomb" (Lacroix 1985) ou "scolastique" (Bourdieu 1997), applique à l'espace des critères relevant d'une volonté de rationalisation et de fonctionnalisation (Perry 1995; Fischler 1995). Sa présence est devenue de plus en plus importante dans la gestion des affaires publiques (Thoenig 1987), et ce même au niveau local (Thoenig 1994)⁸. Selon nous, il est possible de définir deux types de sous-logiques qui président à la représentation de l'espace de l'expert.

- La première, de type *économique*, est liée à la théorie économique et applique avant tout des critères relatifs à des économies d'échelle ou des effets de débordement (voir p. ex. Burgat et Jeanrenaud 1987).
- La seconde est de type tendanciellement "*technico-fonctionnaliste*" (défini par Ruegg 1992) et est en particulier orientée sur la formulation d'objectifs et la définition de moyens.

En termes de frontières, de telles logiques conduisent l'expert à mettre l'accent sur les limites fonctionnelles de l'espace au détriment des frontières institutionnelles.

Tout expert est en outre expert d'un domaine particulier, souvent d'une politique particulière. Chacun dans son domaine développe ainsi ses propres vues qui, même unies par une rationalité d'ensemble de type économiste ou politiste, se différencient au gré du développement du champ de la politique publique et de la discipline où il est impliqué.

Hypothèse 4: espace des acteurs communaux

La représentation de l'espace des acteurs communaux se caractérise par une forte présence des frontières institutionnelles et de leur contenu.

Cela résulte d'une logique mixte et complexe qui est un mélange de logique pratique avec nécessité d'unification, de légitimation et de perpétuation.

⁸ L'expert a ainsi une position d'autorité d'où il tente "d'imposer les principes légitimes de vision et de division" de l'espace (Bourdieu 1982) et joue d'ailleurs souvent un rôle fondamental dans la production de nouveaux "paradigmes" ou référentiels de politiques publiques (Hall 1993).

Nous postulons qu'il y a ainsi un malaise structurel pour ce type d'acteurs car plusieurs phénomènes, partiellement contradictoires, entrent en collision:

- la pratique quotidienne de l'espace (pouvant le confronter à certaines contradictions).
- le devoir de rationalisation que le rôle d'élus implique (tâches à exécuter et contacts avec des experts et des niveaux politico-administratifs supérieurs exigeant des modifications).
- le rôle d'élus implique un devoir de conservation, son espace étant, au niveau local, consubstantiel aux limites administratives de la commune qu'il dirige; il y est d'autant plus lié que cela est garant de la légitimité et de l'existence même de sa position ainsi que du pouvoir qui y est associé.
- selon les cas, l'appartenance partisane peut déterminer en partie les représentations de ce type d'acteurs.

Ces contradictions conduisent l'élus local à des positions ambiguës, consistant par exemple à souligner dans le même temps l'interdépendance du local et du global (compétitivité, égalité d'accès) et l'unicité du territoire (solidarité, repères historiques) (Faure 1995).

Les possibilités de redéfinition de son espace propre sont donc probablement faibles chez l'élus local qui craint toute modification spatiale - notamment la multiplication d'espaces non maîtrisés comme la collaboration avec d'autres communes - pouvant miner d'une quelconque façon sa position (Horber-Papazian et Soguel 1996)⁹.

⁹ Le personnel administratif communal peut sans doute se rapprocher, dans ses représentations, des fonctionnaires cantonaux. Ceci est sans doute particulièrement vrai dans les grandes communes possédant des administrations importantes. Tout en gardant ce caractère général, il se peut que, plus la commune est petite, plus les représentations des fonctionnaires locaux soient proches de celles de l'élus local.

Hypothèse 5: espace des acteurs supra-communaux

La représentation de l'espace des acteurs politico-administratifs supra-communaux se rapproche de celle de l'expert - qu'ils engagent le plus souvent - en ce qu'elle est basée sur une même logique axée autour d'une volonté de rationalisation, mais elle s'en distingue par la logique technocratique à laquelle ils sont partie prenante.

Selon nous, il convient toutefois de distinguer deux sous-groupes:

1) *Les fonctionnaires cantonaux*: à notre avis, ces acteurs sont sans doute proches des experts dont ils partagent parfois la formation, la trajectoire et les intérêts. En outre, experts et fonctionnaires collaborent souvent de près et constituent la plupart du temps les acteurs qui formulent la politique publique (donc produisent en partie son espace fonctionnel propre). Par ailleurs, les vues des fonctionnaires, comme celles des experts, peuvent probablement varier fortement selon leur domaine d'appartenance ou profession (forestiers, ingénieurs, aménagistes, etc.). Cependant, les acteurs politico-administratifs cantonaux se distinguent des experts, en terme de représentations, par leur appartenance au champ bureaucratique. Ceci les conduit à mettre en oeuvre, toujours dans une démarche rationalisatrice, des critères non seulement fonctionnalistes, mais également technocratiques (logique administrative de division et de segmentation, classification dichotomique, démarche procédurale, coordination entre politiques, etc.).

2) *L'élu politique*: il peut s'agir d'un chef de département qui détient sa position en fonction d'un mandat politique. Il est de fait plus ancré dans le territoire local (surtout s'il a eu auparavant un mandat d'élu communal). On peut postuler que sa logique se rapproche donc de celle du politique local, bien que sa fonction implique une distanciation pouvant le conduire à raisonner le plus souvent à une autre échelle et à voir ses représentations se rapprocher de celles des fonctionnaires.

4.3. Hypothèses concernant des recoupements possibles

Les cinq représentations d'espaces propres à chaque type d'acteurs possèdent chacune un moteur particulier façonné par le contexte social, professionnel ou institutionnel dans lequel ils baignent. Malgré cette diversité, nous supposons qu'elles peuvent parfois partiellement converger, notamment parce qu'elles sont en partie le produit d'une construction commune résultant des interactions entre acteurs.

Hypothèse centrale B:

Il existe des recoupements partiels des représentations de l'espace en raison d'interactions entre les divers acteurs. Ces interactions doivent s'inscrire dans un "modèle de conception négocié" pour produire un espace d'action publique légitime.

L'existence d'une interaction entre les acteurs est ainsi l'exigence de base pour l'élaboration d'une représentation partiellement identique. Elle constitue en effet une pratique commune à l'ensemble des acteurs qui les fait se rejoindre dans une seule et même procédure. C'est à partir de cette condition minimale que nous rechercherons les caractéristiques et le contenu que cette pratique doit revêtir pour favoriser l'intersection de représentations a priori peu compatibles. A notre avis, une représentation commune et sa transcription en un espace d'action publique légitime peut apparaître si elle résulte d'une co-construction prenant place dans un réseau d'interactions impliquant l'ensemble des acteurs concernés et où les planificateurs (experts, fonctionnaires) jouent un rôle avant tout de "traducteurs". Il s'agit d'une démarche qui constitue ce que Callon (1997) appelle le *modèle de conception négocié*. Dans ce cas, le "travail de conception" de l'espace est un processus flexible de création et d'apprentissage permanent où le résultat n'est pas connu à l'avance. Il permet à l'ensemble des acteurs impliqués de proposer leurs solutions, de côtoyer d'autres rationalités, d'évoluer. Ce modèle s'oppose au *modèle hiérarchique* où le projet (et sa représentation) est imposé - bien souvent par les experts et fonctionnaires ayant formulé la politique - et ne subit

que des amendements de détail suite à une procédure avant tout linéaire et séquentielle.

Les hypothèses ci-dessous peuvent être vues comme complémentaires et comme formant autant de conditions d'un rapprochement des représentations de l'espace en vue de la production d'un espace d'action publique légitime.

Hypothèse 6: présence des acteurs concernés

*L'émergence d'une représentation commune est possible si tous les acteurs concernés sont présents dans le réseau et peuvent conjointement participer à la production de l'espace.*¹⁰

Nous supposons que la définition et la redéfinition des espaces de mise en oeuvre des politiques publiques peuvent ainsi trouver des plates-formes communes de représentations si tous les acteurs et les niveaux institutionnels sont présents et sont parties prenantes au processus¹¹. Comme nous l'avons déjà relevé précédemment, il est probable que la catégorie habitants-usagers-citoyens (également les acteurs économiques dans une certaine mesure) sera souvent en grande partie absente des processus de redéfinition d'espace, excepté dans le cadre de procédures de participation ou d'information ou en cas de campagne référendaire. Dans ce cas, un recoupement de l'ensemble des représentations est sans doute problématique. Le recoupement des représentations opéré par les autres acteurs pourra ainsi soit se rapprocher, soit s'éloigner des représentations des habitants-usagers-citoyens, ces dernières ne devant guère évoluer (en particulier dans le laps de temps assez court d'une expérience de redéfinition d'espaces) ou alors marginalement en cas de publicité

¹⁰ Soulignons que les hypothèses 6 à 13 peuvent également être confirmées "a contrario". Nous considérons par exemple que l'hypothèse 6 est confirmée lorsque tous les acteurs concernés ne sont pas associés au processus de redéfinition de l'espace (variables explicative) et que nous constatons l'absence d'une représentation commune de cet espace (variables à expliquer).

¹¹ La condition préalable à la présence des divers acteurs est bien entendu un accord préalable minimal sur le "besoin" ou la "nécessité" d'une remise en cause des espaces existants.

importante faite autour du projet. En cas d'éloignement de la représentation commune qui a émergé du processus et des représentations des habitants-usagers-citoyens et des acteurs économiques, un déficit de légitimité de l'espace d'action publique est à escompter.

Hypothèse 7: processus d'apprentissage

L'importance des recoupements entre représentations est liée à l'existence d'un processus d'apprentissage entre les divers acteurs.

La rencontre des divers espaces est souvent source de conflit, tant ils s'opposent, parfois en tout point (p. ex. Heiman 1989). Nous estimons qu'il y a un temps nécessaire qui favorise un processus d'apprentissage, pour qu'un rapprochement puisse s'opérer entre les diverses représentations. Le court terme ne permet souvent au mieux qu'une compréhension mutuelle partielle. En revanche, le long terme peut être susceptible de voir émerger des processus d'intégration et d'intersubjectivité entre ces diverses rationalités, chacune d'entre elles s'appropriant certains éléments propres aux autres, mais aussi imposant une partie de ses vues¹². Il y a ainsi des mécanismes de co-construction et de co-légitimation des espaces (confrontation des habitus, traductions, effets de théorie, etc.) du fait de l'existence d'un réseau où les divers acteurs interagissent durablement (cf. Clivaz 2001; Le Galès et Thatcher 1995)¹³. Ainsi, si chaque acteur a la possibilité d'imposer au moins une partie de sa propre conception de l'espace, la part commune s'en verra élargie et sa légitimité renforcée. Cette possibilité dépend du poids de chaque acteur dans le processus, donc de sa capacité à faire admettre comme légitime sa représentation de l'espace aux autres acteurs (Benninghoff

¹² Ceci présuppose bien entendu un conflit initial entre les acteurs et des contradictions importantes entre leurs représentations; s'il y a accord immédiat entre eux et concordance entre leurs représentations, point n'est besoin de beaucoup d'interactions pour les ajuster.

¹³ Ce réseau forme un ensemble de relations présentant le caractère d'une certaine stabilité. C'est donc en son sein que s'élabore une nouvelle vision de l'espace et de sa délimitation, et plus largement un nouveau référentiel, c'est-à-dire une représentation (partiellement) commune à laquelle les membres du réseau ont participé et qui est produite au terme d'un processus d'échange cognitif (Smith 1995).

1997). Un processus d'apprentissage dans lequel chaque acteur peut transmettre une part de sa représentation et assimiler en partie celle des autres ne peut ainsi prendre place que si les capacités de production symbolique des divers acteurs, inévitablement inégales, ne le sont cependant pas trop.

Hypothèse 8: le traducteur

L'importance des recoupements entre représentations dépend de la présence d'un acteur intermédiaire. Ce dernier peut en effet jouer un rôle de "traducteur" entre des représentations d'espaces contradictoires.

Au sein du réseau, certains acteurs peuvent occuper des positions et jouer des rôles particuliers susceptibles de contribuer au recoupement des représentations. Leur capacité à oeuvrer de la sorte est sans doute dépendante de leur capital symbolique¹⁴, condition de la légitimité de leur position et de leur capacité à être reconnu apte à tenir un discours pertinent, "qui compte" et qui est "écouté". Ces acteurs peuvent être des acteurs dominants qui vont tenter d'user de cette position en vue d'imposer unilatéralement leurs vues aux autres acteurs. Dans ce cas, on se retrouve dans un modèle hiérarchique et un déficit de légitimité est à escompter. En revanche, si ces acteurs sont des acteurs intermédiaires, ils peuvent être en position médiane entre différentes logiques et avoir la capacité de traduire chaque logique dans celle de l'autre, contribuant par-là à rapprocher les diverses représentations.

A notre sens, l'expert (mais peut-être également le fonctionnaire cantonal) est particulièrement bien placé pour jouer le rôle de traducteur; il peut être proche de l'habitant-usager-citoyen, lorsqu'il intègre dans son analyse certaines de ses pratiques ou de ses "besoins", sans que cela l'éloigne trop des acteurs politico-administratifs

¹⁴ Le capital symbolique est un crédit mis à la disposition d'un acteur par d'autres acteurs qui lui accordent telle ou telle propriété valorisante. Il s'agit en quelque sorte du prix social d'un acteur, de sa "réputation" qui lui confère un rayonnement particulier. La possession d'un capital symbolique important donne ainsi une capacité particulière d'orienter les représentations des autres acteurs.

cantonaux, voire communaux, en ce qu'il rejoint ces derniers dans sa nécessité d'abstraction¹⁵. Il se trouve ainsi dans une position intermédiaire entre la pratique quotidienne de l'espace et la production de l'espace de la politique publique, position relativement indépendante qui permet l'apprentissage des uns et des autres (Corcuff et Lafaye 1991). Parce que l'expert traduit les divers acteurs, le réseau que forment ces derniers peut ainsi converger autour d'une représentation commune et acquérir un certain degré d'"irréversibilité" (Callon 1991).

Hypothèse 9: influence des expériences en cours et passées

Les expériences en cours et passées de redéfinition d'espaces d'action publique conduisent les divers acteurs en jeu à des recoupements importants de leurs représentations.

Le fait que la problématique de la remise en cause des espaces d'action soit un thème d'actualité, soit publiquement débattue ou ait déjà été expérimentée par certains acteurs, conduit ces derniers à une attitude plus "réceptive"; la possibilité de remettre en cause des limites et des frontières appartient à leur champ des possibles et rend de fait leurs représentations de l'espace moins rigides et plus aptes à des remodelages. On peut aussi s'attendre à ce que joue un phénomène de mimésis poussant les divers acteurs à un rapprochement des représentations par désir de se lancer dans une expérience de collaboration semblable à celles qui peuvent se dérouler dans la même région ou le même canton.

4.4. Hypothèses structurelles

¹⁵ Ainsi, certains types d'experts peuvent s'éloigner d'une logique distanciée du monde et intégrer partiellement la logique pratique à l'aide d'une démarche volontaire comme la prise en compte des pratiques des autres acteurs (p. ex. Bonanomi 1997) ou un rapprochement explicite avec les représentations de l'habitant-usager-citoyen (procédures de médiation ou de participation, infléchissement du discours de l'expert en vue d'obtenir une

Hypothèse centrale C:

Des variables structurelles peuvent jouer un rôle tant au plan des représentations de l'espace des acteurs qu'au plan des recouvrements entre ces représentations.

Nous présentons ci-dessous quatre hypothèses relatives à des variables structurelles importantes dans la réalité locale.

Hypothèse 10: référentiel dominant

Un "référentiel dominant" peut s'imposer à l'ensemble des acteurs, unifier leurs représentations et faciliter des recouvrements temporaires.

Un référentiel dominant (ou global) oriente les principes de vision et les logiques de représentation de l'ensemble des acteurs. Aujourd'hui, le référentiel dominant est le "référentiel de marché". Il est plus principalement actualisé par des acteurs tels l'acteur économique, l'expert, voire le responsable administratif. Ce référentiel se caractérise par un fort accent mis sur les déficits publics accompagné d'exigences de rationalisation et de réduction de l'influence de la sphère publique; on peut ainsi s'attendre à une collaboration facilitée entre acteurs et communes qui perçoivent un problème économique-budgétaire grave (qui peut n'avoir qu'un lien ténu avec une certaine "réalité objective") (Muller 1990b: 48)¹⁶. Par ailleurs, par l'action de la logique économiste de ce référentiel, l'espace devient proprement négociable et, comme toute marchandise, divisible et échangeable, permettant par-là la reformulation de limites territoriales désormais dénuées de toute charge symbolique.

proximité avec les autres acteurs, formation spécifique octroyée à certains acteurs ou mise en condition particulière, indépendance politique et sociale de l'expert, etc.) (Forester 1985a).

¹⁶ Toutefois, selon les circonstances, la stratégie choisie peut également être, dans de tels cas, la compétition avec les autres entités, auquel cas un même type de représentation (marchandisation de l'espace, satisfaction immédiate des intérêts économiques) peut aboutir à une non-convergence des représentations.

Malgré la capacité de la logique économiste à produire de nouveaux territoires, nous pensons que la question de la légitimité, à terme, d'espaces réduits à leur seule dimension économique se pose. Cette dimension pourrait en effet être en opposition avec certains fondements qui sont à la base des logiques des élus politiques (locaux) et des habitants-usagers-citoyens, en particulier dans de petites communes plutôt périphériques. Il y a en effet une "force d'inertie" des représentations antérieures provoquant ainsi une contradiction dans les représentations des acteurs (voir ci-dessous). Dénué de légitimité, le nouvel espace d'action ne parviendra ainsi probablement pas à être durablement et réellement opérationnel en vue de la mise en oeuvre de la politique concernée.

Hypothèse 11: compétition entre communes

Une moindre compétition au niveau local favorise la production d'une représentation commune de l'espace d'action publique.

La compétition, avant tout économique, qui existe entre les communes est un phénomène qui connaît une forte croissance et ce, depuis un certain temps déjà. Chaque commune tente de développer des stratégies propres à attirer des entreprises, des bons contribuables ou des touristes. Cette tendance lourde tend à influencer sur l'ensemble des mécanismes de représentation de l'espace des divers acteurs (Harvey 1985) et, selon nous, sur les possibilités de recoupement entre représentations. Une relation de compétition entre communes peut également prendre la forme de la méfiance quasiment structurelle qu'entretient souvent une petite commune vis-à-vis d'une voisine plus grande.

Si, dans une structure où règne la compétition, toute idée de collaboration, donc de partage, autant cognitif que matériel, paraît exclue, nous pouvons nous attendre à ce que, lorsque cette compétition est moindre, un minimum de vision commune et de solidarité entre entités politico-administratives et habitants-usagers-citoyens puisse prendre place.

Hypothèse 12: histoire et références

Des recoupements et rapprochements de représentations de l'espace sont possibles si les références, en particulier historiques, qui les sous-tendent sont de type plutôt fonctionnel qu'"identitaire"¹⁷.

On peut supposer que la capacité du politique au niveau local de modifier son point de vue, notamment en vue de collaborer avec d'autres instances, est fortement déterminée par les références qui sont au fondement de sa vision de la délimitation de la commune et/ou de la limite antérieure de la politique considérée. Toutefois, si la limite existante est vue comme le fruit d'une réflexion menée en terme d'efficacité pour la mise en oeuvre de telle ou telle tâche, on peut supposer qu'une modification de l'espace de l' élu local sera moins douloureuse que si les limites sont vues comme étant ancestrales et parties prenantes de "l'identité collective" (bourgeoisie locale, famille)¹⁸. Les habitants-usagers-citoyens, ainsi que les acteurs économiques peu mobiles sont sans doute soumis à des mécanismes du même type, et sont également plus ou moins parties prenantes avec les limites communales et l'identité du lieu en fonction de leurs liens avec le pouvoir local, de leur ancienneté dans la commune, etc.¹⁹.

Hypothèse 13: type de communes

¹⁷ Les références dont il est question ici peuvent n'avoir qu'un lointain rapport avec celles qui ont été effectivement à la base de la création de la limite en jeu. L'essentiel est la façon dont l'histoire et les éléments d'histoire de la commune ou de la région sont vus, vécus et réappropriés par les diverses catégories d'acteurs. Or, cela varie dans le temps et selon les acteurs et groupes d'acteurs, leurs stratégies et leurs intérêts.

¹⁸ Par ailleurs, on peut penser que pour ces acteurs, l'idée d'acquérir de nouvelles ressources par le biais de la collaboration peut parfois être séduisante. Dans un tel cas, il peut y avoir collision de représentations contradictoires entre "identité" antérieure et désir d'acquisition de capitaux nouveaux. Le second terme prend sans doute une part d'autant plus grande en milieu urbain; l' élu local serait ainsi le plus enclin à se rapprocher d'autres entités, alors que la majorité de la population serait plus réfractaire, car attachée à son identité propre (Galland et al. 1994).

¹⁹ Par ailleurs, on notera que l'instrumentalisation de l'identité d'une ville pour les besoins stratégiques et économiques de la commune ou de l'industrie du tourisme local est chose courante et donne lieu à un "marketing identitaire" dont le contenu ne correspond de loin pas à l'"identité" vécue de la majorité des habitants-usagers-citoyens, mais qui peut en fin de compte l'influencer (Racine 1994).

Les représentations des divers acteurs et leurs possibilités de recoupement sont en partie déterminées par la localisation des espaces en jeu, soit le type et les caractéristiques des communes concernées.

Certaines caractéristiques des communes orienteraient les pratiques des acteurs et leurs représentations en ce qu'elles conditionnent le type de "problème" (degré d'urbanisation, taille ou distance au centre, degré de pendularité, par exemple) ainsi que le type de structures spatiales dans lesquelles ils s'insèrent (ségrégation, diversité, homogénéité des catégories sociales et types de rapports existants entre elles). Cela a ainsi un impact sur les représentations des acteurs et les possibilités de recoupement de ces dernières.

Les représentations des habitants-usagers-citoyens semblent en bonne partie influencées par la localisation. Selon la commune et la catégorie d'appartenance, les acteurs développent ainsi un certain rapport au local qui peut s'appuyer sur trois modalités (localisation, délocalisation et relocalisation) déterminant en partie leurs représentations. C'est sur cette base que s'articulent divers types possibles de relations à l'environnement local et notamment aux villes et aux quartiers (Joye et al. 1995; Joye et Huissoud 1997). Pour les acteurs économiques, il est probable que la mobilité soit supérieure si l'on se trouve dans des zones urbaines et que, dans ce cadre, ils soient moins dépendants d'un ancrage local, ce qui donnerait une dimension fonctionnelle accrue à leurs représentations. Pour les élus locaux, le rapport à l'idée de coopération devrait varier selon le type de commune (Leresche et al. 1993)²⁰. En outre, la part "identitaire" des représentations de ce type d'acteurs devrait être plus importante dans des petites communes rurales, la part "fonctionnalisée" des représentations prenant le pas dans des centres urbains, rapprochant par-là la représentation de l'élus local de celle des experts et des fonctionnaires cantonaux pour qui les caractéristiques des communes ne devraient, a priori, pas jouer de rôle majeur.

²⁰ Ainsi que selon les ressources de la commune et de celles qu'elle pourrait acquérir ou perdre en cas de collaboration (Leresche 1996).

En ce qui concerne les possibilités de rapprochement des représentations, une durée et une intensité plus importantes des échanges pourraient être nécessaires pour aboutir à un recouplement des représentations dans le cadre d'une problématique urbaine où les acteurs sont souvent plus divers et où les antagonismes peuvent être plus aigus. Par ailleurs, un relatif équilibre des ressources entre les acteurs peut sans doute être plus facilement trouvé lorsque la localisation est plutôt périphérique, les zones urbaines se caractérisant souvent par de forts déséquilibres en la matière. D'autre part, on pourrait s'attendre à une plus forte prégnance des références à l'histoire locale dans des communes petites et à dominante rurale, bien qu'il puisse être probable de trouver des cas de réappropriation de l'histoire en milieu urbain par certains groupes sociaux.

Pour tester l'ensemble des hypothèses formulées ci-dessus, nous adopterons la démarche méthodologique présentée dans le chapitre suivant.

5. Démarche méthodologique

Compte tenu de notre problématique et de notre questionnement, il s'agit de définir les représentations de l'espace des divers acteurs à l'aide d'une approche permettant de rendre compte de la façon dont ils construisent ces représentations dans leurs pratiques et leurs interactions. Dans le cadre de la production d'un espace d'action publique légitime, il s'agit en effet d'appréhender la manière dont les acteurs et groupes d'acteurs comprennent, interprètent, décrivent, donnent sens et catégorisent l'espace ainsi que leur relation à l'espace, au politique et à la société en général vus sous l'angle des politiques publiques sélectionnées (cf. Coulon 1993; Mondada 1994 et Garfinkel 1967).

Notre problématique implique ainsi de développer une démarche méthodologique relativement complexe. La nature des hypothèses relatives aux conditions de production d'une représentation commune conduit à choisir d'étudier des cas de remise en cause d'espaces qui soient en cours et de suivre le développement et l'évolution des représentations des acteurs, représentations elles-mêmes établies initialement en vue de tester nos cinq premières hypothèses. Afin de minimiser les risques d'incertitudes impliqués par l'étude de processus en cours, il convient de sélectionner des cas déjà achevés de production (ou non) de nouveaux espaces. Cela permettra avant tout d'évaluer dans quelle mesure une représentation commune de l'espace est une condition pour la création d'un espace d'action publique légitime. Ceci établi, ces cas nous permettront également de valider nos hypothèses sur les divers types de représentations et leurs conditions de rapprochement. Le caractère passé de ces processus ne permettra pas de saisir ceci au même niveau de précision qu'avec les cas en cours, c'est pourquoi ces cas feront l'objet d'une étude moins approfondie.

Le choix des cas et leur analyse a suivi la démarche suivante et s'est fait à l'aide des outils suivants.

5.1. Choix des politiques publiques et des études de cas

Nous nous sommes attachés tout d'abord au choix des politiques et des cas. Ensuite, nous avons procédé à une étude détaillée de la politique publique et, plus généralement, de l'expérience de remise en cause des limites de l'action publique. Ceci est utile, d'une part, en vue de connaître les caractéristiques et les enjeux de chaque politique publique et, d'autre part, afin de détecter les divers acteurs en jeu. A cet effet, nous procédons à une analyse de réseau sommaire. Cela nous permettra en outre de mettre en évidence certaines caractéristiques des interactions entre les acteurs (durée, fréquence, nombre et type d'acteurs en présence, acteur intermédiaire) (Scott 1991).

5.1.1. Choix des politiques publiques

L'étude des représentations de l'espace des acteurs ne doit pas se ramener à la définition de périmètres. Ces derniers doivent en effet être habités par des activités politico-administratives puisque nous nous focalisons sur les tâches que les diverses entités publiques accomplissent²¹. C'est donc par l'angle des politiques publiques, de leur formulation, de l'espace spécifique qu'elles construisent et de leur mise en oeuvre que nous nous attacherons à l'étude de notre problématique. Cependant, dans un grand nombre de cas, les expériences de remise en cause d'espaces d'action ne concernent pas exclusivement une seule politique publique, mais en regroupe au contraire plusieurs (associations à but multiples, structures régionales, etc.). Ainsi, nous approcherons l'ensemble de ces expériences sous l'angle d'une politique publique spécifique faisant l'objet d'un débat concernant son espace d'action.

²¹ Par ailleurs, on n'oubliera pas que si cette étude raisonne en termes de tâches et de politiques (se rapprochant ainsi plutôt de l'expert technocrate), la vision de l'espace des agents ne suit pas un tel découpage. Il conviendra de tenir compte de cet élément, autant au niveau de l'élaboration théorique que de la récolte des données, afin de ne pas introduire de biais (projection des principes de division technocratique dans les représentations des agents, quand bien même ceux-ci peuvent influencer ceux-là selon un mode qui diffère pour chaque acteur ou type d'acteur) en pensant l'action de l'Etat à l'aide des catégories de pensée proposées par l'Etat (Knoepfel et Terribilini 1997).

Postulant que le type de politique peut en partie déterminer le type de conflits et influencer sur les représentations, nous souhaitons étudier des politiques publiques ayant au centre de leurs préoccupations des problématiques différentes, activant une grande diversité de types d'acteurs et qui ont une pertinence particulière selon leur localisation.

5.1.2. Choix des études de cas

Nous avons choisi dix expériences de remise en cause des limites de l'espace d'action publique. Chaque expérience constitue une étude de cas. Le cas consiste en un processus de redéfinition des espaces mettant en jeu les limites dans lesquelles sont insérées les diverses entités territoriales, soit au moins plusieurs communes.

Une importante richesse empirique existe aujourd'hui dans les divers cantons romands²². Parmi ceux-ci, Vaud, Fribourg, Neuchâtel, Jura et Berne (partie francophone) sont en train de procéder à des remises en cause de limites institutionnelles et fonctionnelles, que ce soit consécutif à des exercices de nouvelle répartition des tâches, aux transformations de certaines politiques, à l'incapacité de certaines communes à assumer certaines tâches ou à la métropolisation rapide de certaines zones. Un certain nombre de procédures de redéfinition d'espaces sont ainsi en train de se mettre en place, nous offrant par la même occasion un riche matériel empirique.

Le type de communes a un caractère de variable structurelle dans notre modèle et sera utilisé à titre de contrôle. Toutefois, connaissant l'importance de cet élément sur les représentations de l'espace, nous nous sommes efforcés, au sein des politiques choisies, de sélectionner les cas de façon à avoir une large diversité de communes, ce

²² Nous avons choisi nos études de cas dans des cantons romands, ceci pour des raisons linguistiques (procéder à l'étude de représentations, notamment à l'aide d'analyses de texte et de discours, paraît périlleux dans une langue autre que la langue maternelle des chercheurs).

qui permettra de mettre en évidence les spécificités de notre problématique selon la localisation des espaces en jeu.

Parmi les diverses politiques pouvant être étudiées dans cette recherche, nous avons retenu dans un premier temps les cinq suivantes, assorties d'un certain nombre d'études de cas possibles:

- régionalisation de l'aide sociale dans le canton de Vaud;
- création de réseaux sanitaires dans le canton de Vaud;
- restructuration de l'espace religieux dans le canton de Vaud;
- réaménagement des gares dans les grandes villes suisses;
- réorganisation territoriale de la police dans le canton de Vaud;
- rapprochement intercommunal (agglomération, fusion).

Ces politiques ont été passées au crible des critères mentionnés dans le tableau suivant, ce qui a permis d'en retenir en définitive cinq, la politique des gares ayant été éliminée.

	Aide sociale	Réseau de soins	Eglises	Gares	Police	Agglom. /fusion
Rural/urbain	Black	Black	Black	White	Black	Black
Fini/en cours (processus de négociation)	Black	Black	Grey	Black	White	Black
Diversité des acteurs (locaux, cantonaux, usagers, etc.)	Black	Grey	Black	Grey	Black	Black
Questionnement de politique publique (espace de résolution de problème)	Black	Black	Black	White	Black	Black
Frontières institutionnelles vs fonctionnelles	Black	Grey	Grey	White	Black	Black
Mise en jeu des diverses dimensions des représentations de l'espace retenues par la recherche (cf. infra)	Black	Black	Black	White	Black	Black

Les carrés noirs signifient que la politique répond entièrement au critère, le gris qu'elle y répond partiellement et le blanc qu'elle n'y répond pas.

Les dix études de cas suivantes ont ainsi pu être sélectionnées:

- régionalisation de la structure territoriale ecclésiastique à Lausanne (centre-ville): cas achevé, urbain;
- régionalisation de la structure territoriale ecclésiastique dans le Pays d'Enhaut (VD): cas achevé, rural;
- régionalisation des forces de police dans la Riviera (VD): cas en cours, urbain;
- régionalisation des forces de police dans l'Ouest lausannois (VD): cas en cours, urbain;
- constitution d'une fédération de villages dans le Val de Travers (NE): cas en cours, rural;
- constitution d'une agglomération à Fribourg: cas en cours, urbain;
- création d'un réseau de soins dans la Broye (VD): cas en cours, rural;
- création d'un réseau de soins dans la région de la Côte Morges/Aubonne (VD): cas achevé, urbain;
- régionalisation de l'aide sociale dans la région de Nyon – Rolle (VD): cas en cours, rural;
- régionalisation de l'action sociale dans la région de la Riviera (VD): cas achevé, urbain.

La politique des gares a finalement été abandonnée. Comme le montre le tableau ci-dessus, cette politique était celle qui répondait le moins aux critères de choix. En particulier, elle ne mettait pas en jeu divers espaces institutionnels et fonctionnels et se situait essentiellement à un niveau infra-communal.

5.2. Analyse des représentations de l'espace et du processus des divers acteurs

Dans un deuxième temps, il s'agit de déterminer les diverses représentations des acteurs. Tout d'abord, nous avons procédé à quelques entretiens préliminaires afin de saisir les dimensions pertinentes des représentations de l'espace des acteurs, ceci en vue de préparer les entretiens futurs.

Nous avons ensuite mené une série d'entretiens avec une sélection d'acteurs centraux (élus locaux, experts, fonctionnaires impliqués, etc.) au sein des processus de remise en cause des limites d'action publique examinés. Leurs représentations ont été dans ce cas établies à l'aide d'entretiens approfondis de types semi-directifs²³. Les entretiens ont tous été enregistrés et retranscrits en vue de l'analyse. Ils nous ont permis de reconstruire les représentations de l'espace des acteurs dans une perspective géographique et ethnométhodologique. Les acteurs centraux ont été sélectionnés à l'aide des méthodes positionnelle et réputationnelle. Bien que le nombre d'acteurs varie d'un cas à l'autre, nous avons maintenu une fourchette d'environ 6-10 acteurs par cas²⁴.

Outre les entretiens, le recours à des sources secondaires écrites telles que documents administratifs et législatifs, expertises, procès-verbaux, presse (comptes-rendus, réactions, commentaires, lettres de lecteurs), etc. sera également nécessaire.

A l'aide des entretiens, mais aussi grâce à l'étude de documents, il s'agit pour nous de (re)construire la (les) représentation(s) de l'espace des (principaux) acteurs présents dans le processus²⁵. Pour ce faire, nous avons élaboré une grille permettant de structurer les données empiriques récoltées de manière à répondre à nos besoins

²³ Par exemple Kaufmann 1996; Blanchet et Gotman 1992; De Singly 1992.

²⁴ Cela représentera environ 80 entretiens.

²⁵ Inutile de préciser qu'entretiens et documents doivent également nous fournir des données factuelles et "objectives" sur le déroulement du processus, les acteurs présents, le type d'interactions, leur fréquences, etc. ainsi que sur l'histoire de la politique et du cas.

analytiques. Nous avons décliné toutes les dimensions des représentations de l'espace nécessaires à l'illustration des diverses hypothèses de la recherche. Les premiers entretiens et leurs analyses ont permis de tester ces dimensions, de les amender et, au besoin, d'en rajouter de nouvelles (voir ci-dessous, par exemple, la problématique de la temporalité). Les dimensions des représentations finalement retenues sont les suivantes:

DIMENSIONS	ETAT DIMENSION	INDICATEURS	VÉRIFIC. HYP. NO
Appréhension de l'espace	<ul style="list-style-type: none"> • 2d • 3d 	<ul style="list-style-type: none"> = vision cartographique (à partir de carte réelle ou non) = présence marquante d'éléments physiques 	1, 5
Division de l'espace	<ul style="list-style-type: none"> • institutionnelle • fonctionnelle 	<ul style="list-style-type: none"> = frontières institutionnelles = frontières fonctionnelles 	2, 3, 4, 5
Rapport à l'espace	<ul style="list-style-type: none"> • identitaire • technocratique 	<ul style="list-style-type: none"> = références à des valeurs locales/ régionales, à l'unicité du territoire, au nom de l'espace et à ses symboles = références à des critères propres à la politique publique 	1, 2, 3, 4, 5
Cohérence spatiale	<ul style="list-style-type: none"> • pratique • globale • sectorielle 	<ul style="list-style-type: none"> = vision faite d'éléments épars sans cohérence autre que l'appréhension pratique = vision rationalisée comprenant l'ensemble des activités sociales et politiques = vision rationalisée comprenant les activités propres à une politique publique 	1, 3, 5
Structuration de l'espace	<ul style="list-style-type: none"> • réseau • centralisée • compartimentée 	<ul style="list-style-type: none"> = interconnexion entre entités (réseau +/- hiérarchisé, polycentriques, dense, etc.) = localisation unique et centrale = découpage en régions, bassins 	
Rapport entre espaces	<ul style="list-style-type: none"> • collaboration • compétition 	<ul style="list-style-type: none"> = le rapport avec les autres communes est vu en termes de coopération = le rapport avec les autres communes est vu en termes de concurrence 	
Temporalité	<ul style="list-style-type: none"> • changement • conservation 	<ul style="list-style-type: none"> = vision évolutive de l'espace (le changement est posé comme nécessaire) = vision statique de l'espace (l'immobilité est pensée comme la situation "normale") 	

La colonne de gauche présente les diverses dimensions jugées pertinentes pour notre problématique. La colonne centrale présente les divers "états" que ces dimensions

peuvent prendre. Par exemple, la dimensions structuration de l'espace peut apparaître dans le discours analysé sous forme de réseau, sous forme centralisée ou sous forme compartimentée. La colonne de droite esquisse quels indicateurs (sémantiques, argumentatifs, verbaux, etc.) pourraient être retenus pouvant mettre en évidence dans le texte analysé l'état de la dimension et ainsi rendre compte du type de représentation de l'espace de l'interlocuteur. Par exemple, un acteur insistant sur le fait que la politique doit se régionaliser sous la forme de bassin définis en fonction d'un critère spécifique (population) s'inscrit, dans le cadre de la dimension "structuration de l'espace", dans une représentation de l'espace plutôt compartimentée. Sous un certain angle, cette démarche peut être comparée à celle de Hajer (1995) dans le cadre de la constitution de "story-lines" par "collage" d'éléments jugés pertinents sélectionnés dans le discours. La différence est que l'on en "déduit" une représentation qui n'est pas exprimée à priori telle quelle.

Ces diverses dimensions nous permettront ensuite de procéder à des comparaisons entre les divers acteurs des études de cas réalisées et de déterminer sur quelles dimensions l'on observe des points communs (acteurs présentant un état de la dimensions identique) ou des divergences (acteurs ayant des états différents de la même dimension). Ceci pourra permettre des comparaisons diachronique et des comparaisons synchroniques. Concrètement, c'est grâce à ces dimensions que l'on pourra évaluer dans quelle mesure il y a des points communs entre les divers acteurs d'un même cas et entre les divers cas. La démarche méthodologique prend ainsi une direction inverse à celle qui a mené à l'énonciation des hypothèses présentées dans le chapitre précédent. En effet, nous partirons des représentations elles-mêmes pour catégoriser les acteurs ayant des représentations plus ou moins proches.

L'analyse se doit également de prendre en compte la dimension multiple des représentations des acteurs. Outre que les éléments brièvement modélisés ci-dessus ne peuvent exister qu'à l'état d'idéaux-types, les acteurs sociaux se distinguent parfois ou souvent par une non-homogénéité de leurs représentations et de leurs pratiques qui se révèlent être plurielles (Lahire 1998).

En résumé, les dimensions représentées dans le tableau ci-dessus permettront:

- de voir s'il y a des recoupements entre les dimensions des représentations des différents acteurs (variable à expliquer des hypothèses 6 à 13);
- de vérifier pour certaines d'entre elles les hypothèses 1 à 5 (colonne de droite du tableau précédent)

Ainsi, l'hypothèse 1 (espace de l'habitant-usager-citoyen) est confirmée si les dimensions suivantes apparaissent empiriquement:

DIMENSIONS	ÉTAT DIMENSION	INDICATEURS
Appréhension de l'espace	• 3d	= présence marquante d'éléments physiques
Rapport à l'espace	• identitaire	= références à des valeurs locales/régionales, à l'unicité du territoire, au nom de l'espace et à ses symboles
Cohérence spatiale	• pratique	= vision faite d'éléments épars sans cohérence autre que l'appréhension pratique

L'hypothèse 1 est par contre infirmée si, pour les trois dimensions ci-dessus, l'état de la dimension est différent de celui mentionné dans le tableau précédent.²⁶

L'hypothèse 2 (espace de l'acteur économique) est elle confirmée si les dimensions suivantes apparaissent empiriquement:

DIMENSIONS	ÉTAT DIMENSION	INDICATEURS
Division de l'espace	• fonctionnelle	= frontières fonctionnelles
Rapport à l'espace	• technocratique	= références à des critères propres à la politique publique

Elle est infirmée si, pour les deux dimensions ci-dessus, l'état de la dimension est différent de celui mentionné dans le tableau précédent.

²⁶ Lorsque la plupart des dimensions correspondent empiriquement à ce qui était postulé, nous avons considéré que l'hypothèse est confirmée. Pour l'hypothèse 1 par exemple, si empiriquement on constate que le rapport à l'espace est de type identitaire et la cohérence spatiale pratique, mais que l'appréhension de l'espace est en 2d, cette hypothèse est selon nous confirmée.

L'hypothèse 3 (espace de l'expert) est confirmée si les dimensions suivantes apparaissent empiriquement:

DIMENSIONS	ETAT DIMENSION	INDICATEURS
Division de l'espace	• fonctionnelle	= frontières fonctionnelles
Rapport à l'espace	• technocratique	= références à des critères propres à la politique publique
Cohérence spatiale	• globale	= vision rationalisée comprenant l'ensemble des activités sociales et politiques

L'hypothèse 3 est infirmée si, pour les trois dimensions ci-dessus, l'état de la dimension est différent de celui mentionné dans le tableau précédent.

L'hypothèse 4 (espace des acteurs communaux) est confirmée si les dimensions suivantes apparaissent empiriquement:

DIMENSIONS	ETAT DIMENSION	INDICATEURS
Division de l'espace	• institutionnelle	= frontières institutionnelles
Rapport à l'espace	• identitaire	= références à des valeurs locales/régionales, à l'unicité du territoire, au nom de l'espace et à ses symboles

L'hypothèse 4 est infirmée si, pour les deux dimensions ci-dessus, l'état de la dimension est différent de celui mentionné dans le tableau précédent.

Enfin, l'hypothèse 5 (espace des acteurs supra-communaux) est confirmée si les dimensions suivantes apparaissent empiriquement:

DIMENSIONS	ETAT DIMENSION	INDICATEURS
Appréhension de l'espace	• 2d	= vision cartographique (à partir de carte réelle ou non)
Division de l'espace	• fonctionnelle	= frontières fonctionnelles
Rapport à l'espace	• technocratique	= références à des critères propres à la politique publique
Cohérence spatiale	• sectorielle	= vision rationalisée comprenant les activités propres à une politique publique

L'hypothèse 5 est infirmée si, pour les quatre dimensions ci-dessus, l'état de la dimension est différent de celui mentionné dans le tableau précédent.

Sous certains aspects, notre démarche n'est pas très éloignées des travaux de Boltanski et Thévenot (1991; 1999). Il s'agit en effet de mettre en lumière des modes de représentation des acteurs (cités dans le cas de la justification), sorte de "régimes de représentation spatiaux" censés se construire, au moins en partie, dans des interactions. La démarche de Boltanski/Thévenot a ceci d'utile dans notre cas qu'elle peut nous aider à rendre compte de la confrontations de modes de représentations différents qui ne sont pas forcément totalement et toujours irréductibles: en d'autres termes, des zones de consensus ou des points de convergence peuvent apparaître sans que cela s'inscrive forcément – comme c'est le cas dans la sociologie de la domination – dans un processus de légitimation d'un rapport de force. Par ailleurs, il est également intéressant de retenir l'idée de connexion entre ces modes de représentation ou d'argumentation (ce qui peut se rapprocher du concept de représentation multiple évoqué auparavant). C'est notamment cette connexion qui permet l'émergence de consensus. Selon Wagner (1999), le travail sur différentes cités permet de montrer la complexité de l'acteur enserré dans une multitude de réseaux et d'interactions avec des sujets sociaux, des objets physiques, etc. Élément qui nous intéresse particulièrement, Wagner relève qu'une telle vision pluraliste du monde ruine toute idée de formule politique préconstituée: toute solution émerge d'une "dispute" dans laquelle le jugement social est formé suite aux interactions d'acteurs possédant et mobilisant divers répertoires de justification.

Il s'agit également d'établir les représentations du processus qu'ont les acteurs. Il peut s'agir de leur représentation de la convergence des représentations, c'est-à-dire de la manière dont ils perçoivent les éléments de consensus ou de dissension qui ont résulté du processus.

Il est également important de capter la manière dont les acteurs se représentent le processus même, son déroulement, leur participation ainsi que leur propre rôle et celui des autres acteurs. La catégorisation est ici moins stricte que pour les représentations

de l'espace en ce sens qu'il y a une très forte dimension exploratoire: l'objectif de l'enquête est en effet de déceler les éléments d'un processus qui facilitent le rapprochement des représentations et, si les hypothèses formulées plus haut présentent quelques pistes, cela ne saurait en aucun cas couvrir de manière exhaustive la problématique.

Représentation de la convergence		= perception de la façon dont ont évolué les débats et leur contenu: consensus? sur quoi? conflit? sur quoi?
Processus	<ul style="list-style-type: none"> • intégration, exclusion • longueur, issue • leaders • soutiens • changement • etc. 	= perception du processus de production d'un nouvel espace par l'interlocuteur
Rôle propre et rôle des autres acteurs	<ul style="list-style-type: none"> • rôle marginal/central • dominant/dominé • partenariat • oppositions • traducteurs 	= perception de son propre rôle dans le processus et perception du rôle des autres acteurs du processus

5.3. Analyse du matériel empirique

Les entretiens (mais aussi les documents écrits, ceci dans des modalités différentes²⁷) ont été analysés de la manière suivante. Pour chaque dimension des représentations, un état (ou deux en cas de représentation multiple) de la dimension est proposé. Celui-ci doit être étayé par des extraits du texte analysé. Ainsi, la réduction et l'abstraction réalisées par l'analyse selon les états des dimensions sont atténuées par la présence d'extraits immédiatement consultables pouvant jouer en outre un rôle de contrôle. Concrètement, nous avons utilisé le tableau suivant pour rendre compte de l'analyse

²⁷ Les documents (articles, PV, etc.) sont infiniment moins riches que les entretiens effectués et sont loin de couvrir une aussi large et exhaustive palette d'indices empiriques permettant de reconstruire les représentations des acteurs concernés. Toute analyse effectuée à partir d'un tel matériel est forcément partielle, mais pour nombre de cas, il s'agit des seules données à disposition.

des entretiens (avec ici comme exemple fictif la ligne "structuration de l'espace" remplie)²⁸:

[Politique] (cas)

Entretien n° (date): [Nom de l'interlocuteur]

Type général de représentation de l'espace:

<u>Dimensions</u>	<u>Etat de la dimension</u>	<u>Indicateurs</u>
<i>Appréhension de l'espace</i>		
<i>Division de l'espace</i>		
<i>Rapport à l'espace</i>		
<i>Cohérence spatiale</i>		
<i>Structuration de l'espace</i>	compartimenté	Extrait: «il faut faire des régions viables, il est important de découper des bassins d'au moins 6000 usagers potentiels»
<i>Rapports entre espaces</i>		
<i>Temporalité</i>		

<i>Représentation de la convergence / divergence</i>		
<i>Représentation du processus</i>		
<i>Représentation des autres acteurs</i>		

<i>Référentiel dominant</i>		
<i>Autres références</i>		

Tout l'enjeu des entretiens réside dans le fait de pouvoir faire "émerger"²⁹ les dimensions pertinentes des représentations des acteurs. Nous avons opté pour la forme des entretiens semi-directifs d'une durée de 60 à 75 min. devant permettre d'aborder en profondeur un certain nombre de points. La technique d'entretien consiste à laisser

²⁸ Un exemple concret est présenté en annexe 1 accompagné de la retranscription originale.

²⁹ Pas au sens de révéler une réalité cachée, puisque tout entretien est entreprise de co-construction (Holstein et Gubrium 1997), mais au sens de pouvoir disposer d'un argumentaire que l'on puisse transcrire en représentations selon les dimensions préétablies.

s'exprimer librement l'acteur sur le projet en question, en le guidant de façon à ce qu'il puisse développer assez librement la thématique tout en restant dans le cadre des points intéressant la recherche. En général, si le début de l'entretien permet une expression assez libre, la seconde partie est plus directive, les points n'ayant pas encore été abordés étant suggérés par l'interviewer. Chaque acteur est interrogé sur le projet lui-même, sur le processus, sur son rôle et celui des autres et également sur des éléments propres à la position spécifique qu'il a occupée.

Nous avons composé un guide d'entretien qui comprend les thèmes à aborder que l'interviewer propose à l'interlocuteur assortis de questions de relance. Il s'agit d'une check-list (voir ci-dessous) devant permettre de ne pas oublier de points décisifs. En aucun cas ces questions ne sont posées telle quelles, dans cette ordre ou dans leur entier: chaque entretien nécessite une stratégie spécifique en fonction de l'interlocuteur choisi.

POINTS A ABORDER	THEMES	QUESTIONS DE RELANCE
2.1. Histoire du projet	<i>Genèse et motivations, principales étapes, situation actuelle</i>	a) Quand ce projet est-il apparu ? b) Quelles en étaient les raisons initiales ? c) Quelles furent les principales étapes de sa réalisation ? d) Quelle est la situation actuelle du projet ? e) Quand la redéfinition de limites a-t-elle été soulevée ?
2.2. Enjeux de la politique (et du projet)	<i>Economies, répartition des tâches, standards internationaux, rationalisation, refonder le politique, etc.</i>	a) Quels sont les objectifs de la politique ? b) Cette politique a-t-elle été modifiée ? Par qui ? c) Quel est l' objectif ou les objectifs de la politique ? d) Ces objectifs ont-ils changé ?
2.3. Caractéristiques du projet	<i>Points forts, modifications, évolution</i>	a) Quelles sont les principales caractéristiques du projet ? b) Y a-t-il eu des modifications importantes du projet ?

2.4. Caractéristiques du	<i>acteurs présents, commissions, fréquence des contacts, etc</i>	a) Quelles personnes/services/ communes impliquées ?
--------------------------	---	---

processus de redéfinition d'espace d'action		<ul style="list-style-type: none"> b) Commissions / groupes de travail / séances ? Avec qui ? c) Quel critère pour sélectionner les acteurs présents ? d) Quelle était la fréquence des réunions ? e) Comment étaient organisées et structurées ces réunions ? f) Etaient-elles animées par un modérateur ?
2.5. Rôle de l'interlocuteur	<i>Organigramme, relations aux autres acteurs, participations + négociations, etc.</i>	<ul style="list-style-type: none"> a) Quelles étaient vos responsabilités ? b) Avez-vous été intégré dans les processus ?
2.6. Position, arguments de l'interlocuteur	<i>Évaluation du projet, propositions de réforme, projet idéal</i>	<ul style="list-style-type: none"> a) Comment évaluez-vous le projet proposé ? b) Quels sont les avantages / désavantages de ce projet ? c) Quel est le prix à payer pour le changement (renoncer autonomie, prestations, etc) ? d) Quelles modifications voudriez-vous lui voir apporter ? e) Quelle serait, selon vous, le projet idéal ? Pourquoi ? f) Quelles limites devrait avoir le nouveau territoire ? g) Quel est le critère pour définir les limites de la politique ? h) Ce critère vous paraît-il pertinent ? i) Conséquences importantes pour citoyens / communes / vous-même ? j) Avec quel (autre) critère devrait-on définir l'espace ? k) Quel sont les défauts essentiels du projet ? l) Quelles sont ses qualités ou avantages ? m) Ce projet est-il nécessaire ? n) Qui devrait décider de modifier les structures ? o) Une collaboration avec les communes est pertinente ? p) Avec quelles communes collaboration est indiquée ? q) Si collaboration vous paraît pas nécessaire, pourquoi ? r) Si une collaboration vous paraît nécessaire, pourquoi ? s) Comment éléments doivent s'agencer dans l'espace ?

2.7. Rôle des partenaires/	<i>Principaux acteurs, leurs relations, acteurs</i>	<ul style="list-style-type: none"> a) Personnes avec qui vous avez été en contact ?
----------------------------	---	---

adversaires	<i>nouveaux/habituels, absences notoires</i>	<ul style="list-style-type: none"> b) Quelles relations avez-vous eues avec elles ? c) Avez-vous l'habitude de travailler avec ces personnes ? d) Des personnes importantes étaient-elles absentes ? e) Quelles sont celles qui ont eu un rôle déterminant ? f) Avez-vous le sentiment d'une collaboration fructueuse ? g) Vos arguments ont été entendus et pris en compte ? h) Avez-vous modifié votre point de vue ? i) Comment percevez-vous vos partenaires ?
2.8. Arguments de ses partenaires/ adversaires	<i>Leur évaluation, leurs projet idéal, points de rencontre, etc</i>	<ul style="list-style-type: none"> a) Quels sont les points de vue des autres personnes b) Quelles étaient les plus critiques avec le projet ? c) Quelles étaient les plus favorables ? pourquoi ? d) Quels sont les points sur lesquels vous étiez en accord ?
2.9. Ressources, moyens d'action	<i>Moyens juridiques, alliances, soutiens, etc</i>	<ul style="list-style-type: none"> a) Quels sont les moyens que vous avez utilisés ? b) Vous êtes vous trouvé en forte opposition ? c) Vous êtes-vous regroupé avec d'autres acteurs ? d) Avez-vous le sentiment d'avoir été soutenu ?
2.10. Collaboration et histoire/ tradition de la collaboration	<i>Mise en contexte du projet, partenaires habituels, relations avec voisins, etc</i>	<ul style="list-style-type: none"> a) Est-ce votre première expérience de collaboration ? b) Existe-t-il une tradition en ce domaine ? c) Collaborez-vous souvent avec les mêmes acteurs ? d) Avec quels acteurs / communes collaborez-vous peu ?
2.11 Questions spécifiques à l'interlocuteur		

Chaque entretien s'achève par une fiche signalétique dans laquelle des données de bases sur l'interlocuteur sont demandées (nom, prénom, année de naissance, formation, fonction, orientation politique).

6. Analyse empirique des politiques et des cas

Dans ce sixième chapitre, nous présentons en détail les différentes politiques publiques et études de cas que nous avons sélectionnées dans le chapitre précédent et qui nous servent de terrain empirique pour tester nos différentes hypothèses.

6.1. Politique religieuse dans le canton de Vaud (Eglise à Venir)

6.1.1. Présentation de la politique

6.1.1.1. Enjeux et objectifs

Depuis des décennies, la paroisse forme dans le canton de Vaud une entité de base de l'Eglise évangélique réformée du canton de Vaud (EERV) et constitue encore, dans certaines régions, un pilier de l'identité locale. Toutefois, la conjonction de deux phénomènes majeurs a conduit les autorités religieuses et politiques à revoir en profondeur l'organisation de l'EERV. D'une part, les autorités vaudoises entendaient réduire leurs subventions et, d'autre part, certains acteurs de l'Eglise réformée souhaitent adapter les structures de l'Eglise aux enjeux actuels. Il s'ensuit l'élaboration, pilotée par le Synode, d'un projet de réorganisation territoriale conduisant à une certaine régionalisation de la politique religieuse. De la sorte, le projet vise à réduire le nombre et l'importance des paroisses au profit de l'échelon régional. Les ministres plus particulièrement actifs à ce nouveau niveau pourraient ainsi, plus qu'avant, intervenir précisément là où se situent des problèmes ou des demandes (hôpitaux, prisons, entreprises, etc.). Cette réforme, outre qu'elle permet des économies substantielles, va dans le sens d'un renversement de paradigme dans la politique religieuse et son type de spatialisation: c'est d'abord l'Eglise qui intervient auprès des personnes concernées et non pas ces dernières qui se rendent à l'Eglise. Ce projet a bien évidemment vu des oppositions se lever et s'affronter des représentations

bien différentes, non seulement de l’Eglise et de son rôle, mais aussi de son organisation territoriale.

6.1.1.2. Historique

Le tableau suivant rappelle les principales étapes de la politique de réorganisation de l’EERV.

1995	<p>Dans le cadre d’Orchidée II, le Conseil d’Etat vaudois demande à l’EERV d’économiser 3,4 millions par an d’ici à l’an 2000, soit 9% de sa subvention.</p> <p>L’Eglise veut profiter de cette échéance pour mettre en place une organisation mieux adaptée «aux réalités de notre époque». C’est la naissance d’un plan de restructuration profonde: Eglise à Venir.</p>
1995-1997	<p>Le Conseil synodal prévoit de modifier les structures de l’Eglise dans le cadre du projet Eglise à Venir (voir ci-dessus). Le nouveau système sera mis en place pendant deux ans, puis testé pendant 4 ans, puis évalué.</p>
Eté 1997	<p>Consultation sur le projet Eglise à Venir: près de la moitié des paroisses rejettent ce projet, notamment parce qu’il prévoit de confier à la région les compétences jusque là paroissiales en matière financière (les caisses de paroisse seraient transférées au niveau régional) et en matière d’élection des ministres paroissiaux. L’arrondissement de Lausanne proteste contre la volonté du Synode de constituer trois régions à Lausanne; le Nord vaudois souhaite garder une certaine unité. Une pétition lancée par les conseils de paroisse et les pasteurs de Cheseaux, du Mont-sur-Lausanne, de Morrens et de Prilly recueille plus de 3000 signatures. L’opposition se manifeste surtout contre les principes de régionalisation.</p> <p>Un groupe de réflexion dénommé «A propos d’Eglise à Venir», opposé au projet, est créé. Il est composé de municipaux et de présidents de</p>

	conseils de paroisses et est dirigé par un ancien président du Synode.
Janv. 1998	Débat du Synode. Le Synode accepte, à une large majorité, d'entrer en matière sur le projet Eglise à Venir. Il admet le principe de la décentralisation ainsi que la reconnaissance d'une même légitimité à tous les lieux d'église. Les opposants sont minorisés mais parviennent à maintenir une autonomie paroissiale plus grande.
Nov. 1998	Le Synode accepte d'organiser l'Eglise vaudoise en dix-huit régions (une seule région pour Lausanne au lieu de trois, et une seule région pour le Nord vaudois, au lieu de eux).
Fin 1998	Le groupe de travail qui a conduit à la proposition de redécoupage et à la rédaction du projet Eglise à venir (issu partiellement du Conseil synodal) cède la place à l'EMO (Equipe de mise en œuvre) chargée de mettre en application le projet et notamment de procéder, au niveau spatial, à la redéfinition des paroisses. Les responsables régionaux préparent le nouveau découpage des paroisses au sein de chacune des régions, en collaboration avec l'EMO.
Mars 1999	Il y a de grosses résistances dans sept régions sur dix-huit. Le groupe «A propos d'Eglise à Venir» demande le retrait du projet. Le Synode tranche sur le nouveau découpage des paroisses ainsi que la répartition des postes ministériels. Le Synode rejette une demande de la paroisse d'Yverdon souhaitant ne pas être coupée en deux.
Avril 1999	Le Synode travaille sur la révision du statut juridique de l'Eglise réformée vaudoise. Il définit le fonctionnement des organes paroissiaux, régionaux et cantonaux.
Mai 1999	L'opposition demeure vive contre Eglise à Venir, notamment dans certaines zones décentrées. Bien que le Conseil d'Etat ne se soit pas encore prononcé, des préfets (Grandson, Aigle, Aubonne) se joignent aux opposants et font part de leur perplexité. Les opposants envoient une lettre aux députés leur demandant notamment de ne pas entrer en matière sur le projet.
Juin 1999	Le Synode précise le profil des ministères et les conditions d'accès aux

	postes ministériels. Il détermine aussi la périodicité des mandats.
Sept. 1999	Le Synode examine le problème de l'articulation des caisses paroissiales, régionales et cantonales ainsi que celui des vacances et des indemnités. Il décide notamment de maintenir les principes d'une autonomie financière des paroisses et d'élection du pasteur par le conseil paroissial, satisfaisant ainsi deux des revendications essentielles des opposants.
Sept. 1999	L'avant-projet de loi est soumis au Grand Conseil.
Nov. 1999	1 ^{ère} lecture au Grand Conseil sur la nouvelle loi ecclésiastique qui est soumise à référendum.
Nov. 1999	Le Synode poursuit ses travaux sur la révision du statut juridique de l'église vaudoise. Un règlement ecclésiastique est mis sous toit.
27-28.11.99	L'ensemble des postes existant dans la nouvelle structure de l'EERV sont présentés lors du Forum d'Yverdon. Chaque ministre est prié de déposer sa candidature à deux endroits différents.
1.1.2000	Entrée en vigueur du règlement ecclésiastique adopté par le Conseil d'Etat en début d'année 2000
Printemps 2000	Mise en œuvre progressive d'Eglise à Venir. Les nouveaux conseils paroissiaux sont élus, ainsi que les délégués aux instances régionales. Les pasteurs et diacres sont élus à la fin du mois d'avril. De nombreuses rotations sont prévues pour le début du mois de juillet, date d'entrée en vigueur du nouveau système. Des postes au niveau régional ne sont pas repourvus, notamment, dans plusieurs régions, les postes des responsables du catéchisme.
1 ^{er} juillet 2000	Le nouveau découpage paroissial des dix-huit régions est mis en place pour une période d'essai de quatre ans. Au terme de cette période, les assemblées régionales évaluent la pertinence du nouveau découpage paroissial. Cas échéant, elles peuvent soumettre au Synode des propositions de modification.

6.1.1.3. Incidences spatiales

Le projet de réorganisation vise à modifier entièrement la géographie de l'église réformée vaudoise. Les points forts de ce projet sont:

- Les structures de l'Eglise s'articulent en trois niveaux: cantonal, régional et local. 18 régions, chargées de coordonner les activités des lieux d'Eglise (paroisses, services communautaires et aumôneries), et responsables de la formation, de la diaconie et de l'information, sont mises sur pied. Elles remplacent les anciens arrondissements (au nombre de huit) qui n'avaient que peu de compétences. Les régions sont appelées à coordonner leurs activités au niveau cantonal. Le nombre des paroisses est réduit de 158 à 84.
- Le nombre de ministres dans l'ensemble du canton passe de 267 à 250 (départs naturels). Beaucoup de ces ministres (près d'une centaine) ne seront plus rattachés à une paroisse.
- Les 156 pasteurs paroissiaux consacreront en moyenne 20% de leur temps à la région.
- Les ministères paroissiaux seront répartis de manière différente (un poste paroissial pour 1700 paroissiens en campagne, un poste paroissial pour 1900 paroissiens en zone ville/campagne, et un poste pour 2100 paroissiens en ville), ce qui devrait permettre d'atténuer les différences ville / campagne.

6.1.1.4. Organisation politico-administrative

Le rôle et l'organisation des principaux acteurs et institutions concernés par le projet de réorganisation de l'Eglise Evangélique Réformée Vaudoise (EERV) peuvent être décrits de la manière suivante:

Rôle et missions de l'EERV

Dans le canton de Vaud, l'Eglise évangélique réformée est liée à l'Etat. Ses activités, son organisation et les compétences de chacun sont réglés dans une loi cantonale, la Loi sur l'Eglise évangélique réformée du canton de Vaud (loi ecclésiastique). La révision en profondeur de la loi, préparée par le Synode, a été adoptée par le Grand Conseil vaudois en novembre 1999.

La loi ecclésiastique, outre qu'elle fixe la mission de l'EERV (répondre à l'appel de Dieu manifesté en Jésus-Christ, accompagner les personnes en recherche spirituelle, entretenir des relations fraternelles avec les autres Eglises, participer au rayonnement de l'Evangile et participer aux actions d'entraide chrétienne), sanctionne son lien avec l'Etat qui la reconnaît et qui règle ses rapports avec elle dans le texte.

Une forte autonomie est néanmoins laissée à l'EERV qui s'organise elle-même au niveau local, régional et cantonal (art. 3). Cela signifie notamment que la réforme Eglise à venir est le fait de l'EERV et est mise en œuvre par elle, le canton se contentant d'en fixer le cadre très large.

Les prestations de l'EERV sont d'assurer la pastorale de proximité, la célébration de cultes et d'actes ecclésiastiques, la formation chrétienne et l'évangélisation, l'entraide et la diaconie, les relations avec les autorités civiles, une participation à la vie publique et une présence dans les médias. Pour ce faire, l'EERV s'adjoit les services de ministres et de laïcs.

Organisation de l'EERV

La loi impose un fonctionnement démocratique de l'EERV: pouvoirs législatifs et exécutifs distincts; nombre supérieur de laïcs dans tous les organes; chaque membre dispose d'une voix à tous les niveaux. Les structures de l'EERV s'articulent avec la nouvelle loi en trois niveaux: cantonal, régional, et local. Sur le plan cantonal, les

organes de l'EERV sont, d'une part, le Synode (législatif) composé de délégations élues par chaque assemblée régionale, d'un collège électoral cantonal ainsi que d'une délégation de l'Etat et de la faculté de théologie et, d'autre part, le Conseil synodal (exécutif) élu par le Synode. Sur l'ensemble du canton, l'EERV est territorialement divisé en paroisses (niveau local) et ces paroisses sont regroupées en régions. La région, outre la paroisse, est également composée des «autres lieux d'Eglise» (non territoriaux) que sont les services communautaires et les aumôneries. Paroisses et régions disposent aussi de structures (assemblées paroissiales et conseil paroissial, par ex.) définies par le «règlement ecclésiastique». Ce même règlement précise le découpage et l'organisation territoriale de l'Eglise. Avant l'entrée en vigueur de la nouvelle loi ecclésiastique (début 2000), l'EERV disposait également de structures à trois niveaux (cantonal: Synode et Conseil synodal; régional: assemblée et conseil d'arrondissement; local: assemblée et conseil de paroisse). Le niveau régional disposait cependant d'un pouvoir moins important que celui prévu par la nouvelle organisation de l'Eglise.

Notons qu'il existe aux niveaux local, régional et cantonal des caisses pour subvenir aux dépenses qui n'incombent ni à l'Etat, ni aux communes et que ces caisses disposent de la personnalité juridique. Ces caisses sont notamment alimentées par les dons des paroissiens. Au cours de l'élaboration du projet Eglise à venir, il a été question de transférer les caisses de paroisse au niveau régional, ce qui a suscité un tollé dans bon nombre de paroisses, certaines allant jusqu'à créer des fondations indépendantes de la structure ecclésiastique pour préserver leur contrôle sur la fortune paroissiale.

Rôle de l'Etat

L'Etat, outre qu'il garantit l'existence et le fonctionnement de l'EERV par le biais de sa législation et de l'approbation du règlement ecclésiastique, est présent, comme on l'a vu, au sein des organes de l'EERV au niveau cantonal (Synode et Commission de consécration des ministres). La nomination ou l'élection des ministres est en outre

ratifiée par le Conseil d'Etat. Par ailleurs, lors de la nomination de professeurs à la faculté de théologie, le Conseil d'Etat prend l'avis du Conseil synodal.

Sur le plan matériel, l'Etat prend à sa charge le traitement des ministres occupant des postes reconnus par l'Etat au niveau local, régional et cantonal. En outre, il subvient aux frais d'administration et de fonctionnement de l'EERV et aux frais de formation de ses collaborateurs.

Rôle des communes

Les communes sont tenues de procurer à l'EERV, si besoin est, les locaux destinés au catéchisme et le matériel nécessaire au culte. Elles pourvoient à l'entretien des meubles et immeubles qui dépendent du culte. En outre, elles rétribuent les musiciens d'église et les concierges.

Hormis les réunions organisées par le conseil paroissial, toute autre réunion doit avoir l'aval des autorités municipales.

Les communes sont toutefois plus impliquées de façon informelle. En effet, dans les communes de taille réduite et éloignées des zones urbaines, il existe encore parfois une forte proximité entre responsables d'une paroisse et responsables politiques. Ainsi, certaines personnes peuvent à la fois siéger au conseil de paroisse et au conseil communal.

6.1.1.5. Choix des études de cas

Les deux cas illustrant la politique religieuse vaudoise sont ceux de Lausanne (centre-ville) et du Pays d'Enhaut. Le premier cas illustre un processus opéré dans un tissu urbain alors que le second se concentre sur une démarche dans une zone particulièrement périphérique et rurale du canton.

Comme il s'agit de la remise en cause des structures religieuses dans deux régions du canton de Vaud dans le cadre d'une seule et même réforme, cela signifie que l'on retrouve souvent dans les deux cas les mêmes acteurs cantonaux ainsi que les mêmes éléments organisationnels (création de régions, distribution des postes, etc.) et procéduraux (calendriers identiques par ex.).

6.1.2. Cas 1: le redécoupage des paroisses lausannoises (centre-ville)

6.1.2.1. Particularités

La définition du nouvel espace religieux pour Lausanne s'est faite en deux étapes. La première a concerné la mise en place de la région elle-même et la seconde le redécoupage des paroisses. Nous traiterons ces étapes en mettant l'accent sur la problématique liée aux paroisses et en particulier sur celle de Saint-Laurent opposée au processus.

Entre la fin 1999 et mai 2000, une dizaine d'entretiens ont été menés avec des acteurs appartenant au Conseil synodal (niveau cantonal), à la région / arrondissement (niveau régional) et à des paroisses du centre-ville de Lausanne (niveau local). En outre, en mai 2000, une séance de groupe a été menée avec des paroissiens de Saint-Laurent. Une seconde séance a eu lieu en mars 2001. Durant cette même période, cinq entretiens ont été réalisés avec des personnes déjà rencontrées l'année précédente.³⁰

La première période de récolte des données correspond à la phase 2 du processus (structuration). C'est lors de cette phase qu'ont été prises les décisions sur le nouvel espace, à savoir le redécoupage des paroisses de la région lausannoise, l'élection des autorités et des représentants des nouvelles entités, la nomination des pasteurs et des diacres, etc. Ces décisions ont été mises en œuvre dès le 1^{er} juillet 2000. La seconde

période de récolte de données se plaçant en 2001, elle se situe donc en pleine phase de mise en œuvre (phase 3).

6.1.2.2. Description du processus

Dans le cadre du processus de régionalisation de l'espace ecclésiastique vaudois, le Synode, dans son avant-projet d'Eglise à Venir, avait prévu de créer trois régions au sein de l'arrondissement VIII (Lausanne) en appliquant des critères quantitatifs se basant sur l'idée de «bassins de protestants». Soumis pour consultation par le Synode auprès des différents acteurs de la politique religieuse, cet avant-projet avait été transmis par le Bureau du VIIIème arrondissement aux paroisses et aumôneries qui le composent (ainsi qu'auprès de quelques particuliers). Après avoir pris connaissance des réactions ainsi récoltées, les membres du Conseil d'arrondissement, réunis en session extraordinaire le 9 septembre 1997 à l'Eglise des Terreaux à Lausanne, se sont prononcés sur l'avant-projet Eglise à venir.

Pour ce faire, le Bureau du VIIIème arrondissement n'a pas organisé un vote à main levée ou secret, mais a demandé aux participants de se placer près de panneaux vert, orange ou rouge selon qu'ils étaient en accord, hésitant ou en désaccord avec l'avant-projet proposé. Selon le compte-rendu de cette séance, une «évidente majorité» était en faveur d'une région unique pour Lausanne (une majorité relative était opposée à la constitution de trois régions) et une «très évidente majorité» demande que l'articulation région/paroisse, en vue d'une plus grande autonomie des paroisses en matière administrative, financière et pour l'élection des ministres, soit retravaillée. Ce n'est qu'en 1999 que le Synode donnera satisfaction aux paroisses en maintenant leurs compétences dans ces domaines.

Suite à cette session extraordinaire du conseil d'arrondissement, le Bureau du VIIIème arrondissement fit part de sa position dans une lettre qu'il adressa au Conseil synodal. Dans cette lettre, il est relevé que l'Eglise est différente à Lausanne qu'ailleurs dans le

³⁰ La liste des personnes interviewées se trouve en annexe 2.

canton en raison du contexte urbain. De fait, il existe déjà non seulement une paroisse, mais également une instance de coordination qui s'attache à régler des problèmes régionaux et représente l'Eglise auprès de nombreux autres acteurs (politiques, administratifs, sociaux, etc.). De plus, dans une ville, les personnes susceptibles d'être concernées par l'Eglise sont loin de n'être que des paroissiens et beaucoup de problèmes économiques et sociaux conduisent l'Eglise à intervenir auprès de groupes spécifiques (chômeurs, immigrés, personnes âgées, etc.).

Face à ces exigences de coordination, le Bureau estime que le projet mis en consultation, qui prévoit de scinder le VIII^e arrondissement en trois régions, poserait un problème important: il serait en effet nécessaire de créer une nouvelle instance chapeautant ces trois régions afin de représenter toute la région lausannoise et de coordonner les diverses actions. Ces trois régions rompraient en outre avec la dynamique régionale existant à Lausanne.

Dans le projet d'Eglise à Venir qui a été rédigé suite à la consultation de l'été 1997, l'avis du Bureau du VIII^e arrondissement et des paroisses a été pris en compte puisque ne figure plus qu'une seule région pour Lausanne correspondant au dit arrondissement. Le projet mentionne que «le VIII^e arrondissement a relevé avec pertinence qu'il était nécessaire que la Ville de Lausanne dispose d'une structure d'ensemble (par exemple pour des tâches de représentation, etc.); en outre il existe déjà un mode de travail en région à Lausanne». Cette position fut approuvée par le Synode en 1998.

Comme dans les autres régions du canton, dès la fin 1998, un groupe de travail (groupe de coordination) est formé au niveau de la région lausannoise pour travailler sur le problème de la redéfinition du territoire des paroisses elles-mêmes dont le nombre, selon le projet Eglise à Venir, doit diminuer. Ce groupe, composé de sept personnalités importantes de la vie religieuse lausannoise (Pasteur de la Cathédrale, Président du Conseil d'arrondissement, etc.), a proposé à l'assemblée d'arrondissement (niveau régional de l'ancien système) trois scénarii de redécoupage

des paroisses préparés par un groupe de travail comprenant notamment des présidents de conseils de paroisse.

Le premier scénario (Mercédès) entendait créer trois sous-régions regroupant onze paroisses. Saint-François et Saint-Jacques auraient fusionné et auraient été regroupés dans la sous-région sud. Saint-Luc et Saint-Laurent auraient également fusionné et se seraient retrouvés dans la sous-région ouest avec Bellevaux, Saint-Paul et Saint-Matthieu ainsi que Malley-Sévelin et Saint-Marc fusionnés. L'idée était d'ancrer chaque région au centre-ville. Cette solution présentait cependant l'inconvénient de créer une nouvelle structure: la sous-région.

Le second scénario (Hexagone) proposait de créer six paroisses par fusion des anciennes paroisses. Ainsi, Ouchy, Saint-Jacques et Saint-François auraient fusionné, de même que Saint-Laurent, Bellevaux et Saint-Luc ainsi que Saint-Marc, Saint-Paul et Saint-Matthieu. L'idée était que toutes les paroisses participent au changement, qu'elles ne soient pas dotées d'un seul ministre (afin de s'assurer de la mise en pratique du principe de collaboration) et aussi de ne pas multiplier les changements «pour éviter qu'au traumatisme de la fusion ne s'ajoute celui du déchirement des anciens territoires paroissiaux, ceci afin de maintenir les identités locales autour d'un lieu d'église». Le problème engendré par cette seconde solution était la grande dimension des territoires ainsi créés et la disparition de toutes les paroisses antérieures.

Le troisième scénario (Tournesol) proposait de maintenir pratiquement toutes les paroisses en les associant dans des «groupements». Un groupement aurait réuni Saint-Laurent, Saint-Jacques, Saint-François et La Cathédrale. Un second aurait regroupé Saint-Paul, Saint-Matthieu, Saint-Luc et Bellevaux. L'idée était de maintenir le principe de proximité, et donc les paroisses, tout en créant ou poursuivant les activités inter-paroissiales dans le cadre de groupements qui ne devaient pas représenter un quatrième niveau.

Les divers scénarii élaborés par le groupe de coordination furent soumis à l'assemblée d'arrondissement en octobre 1998. Une assez large majorité se dégagait en faveur du deuxième scénario (Hexagone).

Par la suite, le groupe de coordination a encore modifié le projet retenu par l'assemblée d'arrondissement et n'en a informé les concernés qu'a posteriori. Les fusions de paroisse retenues sont sensiblement différentes, et une nouvelle paroisse est créée, ce qui porte les paroisses de la région au nombre de sept (d'où le nom du projet: Heptagone). Ces dernières sont les suivantes: Chailly – La Cathédrale, Bellevaux – Saint-Luc, Saint-Laurent – Saint-Paul – Saint-Matthieu, Saint-François – Saint-Jacques, La Sallaz – Les Croisettes, Saint-Jean, Sud-Ouest. Parmi les raisons invoquées officiellement par le groupe de coordination dans sa communication aux paroisses de décembre 1998, relevons, outre des considérations liées à la taille des paroisses et au nombre de ministres, les vœux exprimés par certains (préservation de l'homogénéité du quartier sous-gare par ex.) et la logique des communications urbaines.

Selon le pasteur qui dirigeait le groupe de coordination, cette solution présente les avantages «de regrouper les paroisses "centre-ville" à la démographie déclinante et vieillissante à des paroisses périphériques généralement plus peuplées et plus jeunes» et «de constituer des paroisses relativement grandes, ayant une "assiette" populaire suffisante». Toujours selon ce pasteur «les inconvénients sont que le découpage adopté prêterait deux nouvelles paroisses: celle de Saint-François – Saint-Jacques qui subirait un regroupement quelque peu régressif puisqu'il revient à reconstituer l'ancienne paroisse de Saint-François – Mousquines, mais dans un contexte dynamique négatif: moins de ministres, moins de paroissiens; celle du Sud-Ouest lausannois ("SOL"), la plus petite, peut-être trop petite...».

Ce choix n'a cependant pas eu l'heur de plaire à la paroisse de Saint-Laurent qui souhaitait être rattachée à la paroisse de Saint-Luc et non à celles de Saint-Paul et de Saint-Matthieu. La présidente du Conseil de paroisse de Saint-Laurent ainsi qu'un diacre ont vivement protesté contre ce choix, ont exposé en détail des arguments

démontrant que, tant du point de vue de la géographie urbaine que de celui du sentiment d'appartenance, il serait préférable que Saint-Luc et Saint-Laurent soient réunis. Ces deux personnes ont même mobilisé le soutien d'élus politique, de responsables religieux et de scientifiques.

L'équipe de mise en œuvre d'Eglise à Venir a cependant validé le projet «Heptagone» soumis par le groupe de coordination. Malgré son opposition, la paroisse de Saint-Laurent s'est finalement ralliée à cette décision tout en renforçant son discours identitaire.

Avec la nouvelle organisation des paroisses lausannoises, le nombre de postes passe de 36 à 22,5 (20% de chacun de ces postes est dédié à des activités régionales). Pour les ministres régionaux, il y a 4,5 postes qui proviennent des paroisses et 5,5 placés directement au niveau de la région (ces ministres régionaux doivent 20% de leur temps aux paroisses). Les ministères nouveaux sont: coordination, formation d'adultes, catéchisme et jeunesse, la Bourdonnette, Evangile et monde du travail, spiritualité centre-ville.

On retrouve parmi les acteurs du processus d'Eglise à Venir des invariants classiques des processus de changement, à savoir que les pilotes du processus sont persuadés que la procédure a été démocratique et transparente, alors que ceux qui sont absents des processus de décision sont certains de n'avoir pas été consultés assez souvent, de n'avoir pas été entendus, etc. Comme souvent dans ce type de processus, les délais imposés pour les différentes étapes (élection des nouveaux conseils paroissiaux, réaction aux propositions du groupe de coordination, etc.) ont souvent été perçus comme trop courts, y compris par un des membres du groupe de coordination qui relativise néanmoins la gêne que cela aurait induit.

Au niveau des acteurs, on peut estimer que l'ancien président de l'arrondissement lausannois, ex-président du conseil de paroisse de Chailly et membre du groupe de coordination, a été le principal acteur leader du processus. Il a en effet été l'un des promoteurs du changement, d'une part, et du redécoupage tel qu'il existe, d'autre part.

Le chef de ce groupe de coordination, pasteur de la Cathédrale, a lui plutôt eu un rôle d'animateur et de coordinateur.

Dans le cadre des analyses qui suivent, nous nous focaliserons sur le redécoupage des paroisses du centre-ville et en particulier sur le cas de Saint-Laurent. Deux raisons ont principalement motivé ce choix. D'une part, cette paroisse s'est retrouvée «fusionnée» de manière fort différente selon les scénarii: associée à Saint-Luc et Bellevaux dans le scénario qui avait été plébiscité par l'assemblée d'arrondissement, elle s'est finalement retrouvée avec Saint-Paul et Saint-Matthieu, ce qui a engendré de nombreuses résistances. D'autre part, cette paroisse est confrontée à des problèmes spécifiques (nouvelle pauvreté, drogue) qui en ont fait le lieu d'intervention de «ministres régionaux» avant la lettre.

6.1.2.3. Représentations de l'espace des acteurs

La plupart des acteurs ont une vision de l'espace en trois dimensions. Ils sont généralement ouverts au changement, qu'ils estiment, avec parfois des nuances très importantes, nécessaire: «vous savez ça posera des problèmes pratiques de changement mais les gens en ville ont l'habitude de se déplacer mais simplement on se déplace pour tout sauf pour aller au culte, c'est quand même quelque chose d'un peu surprenant, donc il y a un changement de mentalité qui me semble possible, mais bon, je trouve que c'est quand même un peu compliqué, un peu difficile de savoir ce qu'il faut faire»; «il faudra faire des ajustements et puis il faudra peut-être voir les choses autrement mais au moins il y a dynamisme, il y a au moins quelque chose qui se passe, il y a un mouvement, oui, c'est aussi pour cela que moi je me suis aussi réengagée et puis que je reste dans un, un optimisme, un chemin d'espérance».

Ils sont en outre tous favorables à la collaboration, en particulier à la collaboration horizontale (entre paroisses): «ma règle de conduite absolue, avalisée heureusement par les deux conseils de paroisse et par le conseil paroissial, c'est que dans la corbeille

de mariée forcée si vous voulez, je veux pas dire le mot mariée mais quand même c'est pas un mariage d'amour forcément, en tout cas d'amour chrétien peut-être mais en tout cas pas d'amour passionnel, et ni fusionnel, ça a été des apports équilibrés, symétriques, absolument symétriques d'un côté comme de l'autre. Si XXX apportait ça, nous devions apporter quelque chose d'équivalent, si XXX renonçait à ça et bien nous devions renoncer à quelque chose d'équivalent». Enfin, leur vision de l'espace (dans une moindre mesure pour les acteurs de niveau cantonal) est avant tout identitaire: «il y a une identité qui s'est faite autour du lieu, le groupe de la couture, le groupe qui fait des travaux, qui fait des confiture, le fait à XXX».

Relevons que si les acteurs se rejoignent autour de ces dimensions, cela pourrait être induit par le contenu même de la politique. La politique religieuse implique en effet le respect de la hiérarchie (pouvoir du sacré), l'amour du prochain (collaboration) et l'appartenance à une communauté (identité). On notera également que la plupart des acteurs interrogés sont des bénévoles, pour qui l'engagement au sein de l'Eglise est certes essentiel mais ne constitue pas leur principale activité: cet élément a probablement un impact sur leurs représentations. Il peut notamment expliquer pourquoi la grande majorité des acteurs font référence à d'autres politiques publiques (cohérence globale): «parce qu'alors dans ce mouvement-là, on avait oublié quelque chose qui fonde aussi notre démocratie suisse, c'est le rapport immédiat, l'identification des gens avec la proximité. Moi je sais de quoi je parle, je m'occupe d'agriculture et tout ce qu'on peut faire maintenant en agriculture ça tient à l'authenticité, à la relation de proximité».

Les acteurs intervenant au niveau cantonal et régional ont une représentation de l'espace en deux dimensions, tout au moins lorsqu'ils parlent de la politique étudiée: «oui, c'est ce qu'on avait fait si on avait pris une carte dans n'importe quelle banque et puis on s'était colorié les choses pour voir ce que cela voulait dire, parce que visuellement c'était important aussi. Et ces cartes nous ont aidées quand on a passé de six à sept, parce qu'on s'est aperçu que sur Hexagone, et je ne me souviens plus comment était Hexagone, on avait en tout cas une paroisse qui était trop grande».

Lorsqu'ils abordent leurs expériences personnelles, ils passent alors à une vision en trois dimensions: «quand on est au niveau de l'arrondissement et qu'on va voir ces paroisses et puis qu'on est au culte, et effectivement qu'on est quinze; je vous assure quand on est quinze, et qu'on a l'habitude d'être quatre-vingts ou cent, ce n'est pas la même chose, rien qu'au niveau du chant, on découvre».

Pour les acteurs du niveau des paroisses, qui se réfèrent avant tout à leur pratique quotidienne, les représentations de l'espace sont en trois dimensions: «on monterait plus facilement le Valentin que d'aller à plat de l'autre côté»; «l'Eglise n'est pas visible, la paroisse n'est pas visible par ses contours, les contours on s'en fout, personne les voit, son nom dit pas même son identité, mais son bâtiment c'est très important, c'est la visibilité de l'Eglise».

L'attitude à l'égard du changement des acteurs semble symptomatique de la nature particulière de la politique étudiée, et du rapport à l'autorité qui caractérise l'Eglise. Dès lors que le Conseil synodal a renoncé à ses velléités de remettre au niveau régional les deux attributs principaux du pouvoir paroissial (finances et nomination des ministres), le changement induit par la politique ne suscite plus d'oppositions virulentes et est accepté comme nécessaire par les acteurs intervenant au niveau local, même s'ils n'adhèrent pas pleinement au processus de redécoupage.

Généralement les acteurs ont une vision de l'espace en réseau qui se manifeste lorsqu'ils soulignent à quel point, dans la région lausannoise, l'un des principes de base d'Eglise à Venir, à savoir la collaboration entre paroisses au niveau régional, n'a rien de nouveau: «il y avait des contacts entre les paroisses qui ont fait qu'on a déjà pu avoir un certain nombre de ce que nous appelons jusqu'à aujourd'hui des ministères d'arrondissement qui vont devenir des ministères régionaux, services communautaires»; «avant Eglise à Venir, il y a déjà des collaborations de paroisses qui sont très effectives notamment au niveau des pasteurs pour la catéchèse». Deux des acteurs interrogés font cependant exception, un membre du groupe de coordination ainsi qu'une présidente de conseil de paroisse, en ayant une vision plus

compartimentée de l'espace paroissial lausannois. Ce type de vision reste cependant largement minoritaire parmi les personnes interrogées.

La position de Saint-Laurent (exprimée par la voix de la présidente du Conseil de paroisse) est devenue beaucoup moins virulente entre l'annonce de la nouvelle structure régionale (fin 1998) et mai 2000. La première réaction (décembre 1998), très vive («cette proposition, nouvelle et totalement inattendue nous choque»; «amertume et déception de n'avoir jamais été consultés ni informés autrement que par cette lettre collective»), portait essentiellement sur la procédure suivie par le groupe de coordination (niveau régional) qui décidait, sans consultation préalable, de modifier un projet de découpage paroissial pourtant approuvé en assemblée d'arrondissement. Ce n'est que par la suite (janvier 1999) que la présidente de paroisse de Saint-Laurent constatant que la nouvelle structure satisfaisait les autres paroisses et prenant acte des décisions du groupe de coordination, invoque des références pratiques et identitaires pour sensibiliser l'équipe de mise en œuvre d'Eglise à Venir, soit le niveau cantonal, à ses préoccupations: «nous donnons la priorité aux réalités de la géographie urbaine et au sentiment d'appartenance». Ces arguments pratiques et identitaires sont toujours utilisés par les paroissiens et ministres de Saint-Laurent en mai 2000 pour stigmatiser la spécificité de Saint-Laurent, qui tient à la fois à son ancrage dans le passé (lieu historique, lien naturel car historique avec la nouvelle paroisse de Saint-Luc – Bellevaux et non pas, comme l'a décidé le groupe de coordination, avec la paroisse de Saint-Paul – Saint-Matthieu) et à son caractère précurseur (avec l'activité déployée sur les escaliers de l'Eglise visant à faire le lien entre commerçants du quartier, toxicomanes et paroissiens, la paroisse s'estime à l'avant-garde du processus d'Eglise à venir). Paradoxalement, le fait que le discours identitaire se précise au fil des mois ne renforce pas l'opposition de Saint-Laurent au nouveau découpage paroissial, et ce probablement en raison de la nature de la politique étudiée (voir ci-dessus).

En définitive, si l'on reprend une à une les hypothèses 1 à 5 concernant l'influence de la position sociale sur les représentations de l'espace, on constate tout d'abord que les hypothèses 2 (acteur économique) et 3 (expert) ne peuvent être vérifiées puisque ces

types d'acteurs ne sont pas représentés dans le cas du redécoupage des paroisses lausannoises. L'hypothèse 1 (habitant-usager-citoyen) est confirmée dans la mesure où les paroissiens partagent largement une vision identitaire et pratique ainsi qu'une appréhension en 3d de l'espace. L'hypothèse 4 (politique au niveau local) est elle plutôt confirmée: les acteurs qui font partie de cette catégorie se caractérisent en effet par un recours important aux aspects identitaires pour justifier leur action; la situation est par contre plus contrastée en ce qui concerne la division de l'espace, certains privilégiant les frontières institutionnelles alors que d'autres se montrent plus ouverts à une redéfinition de ces frontières suivant une logique fonctionnelle. Enfin, l'hypothèse 5 est également confirmée: les acteurs politico-administratifs de niveau supra local se singularisent en effet par une valorisation des frontières fonctionnelles, par un rapport à l'espace de type technocratique ainsi que par une cohérence spatiale basée sur les activités propres à la politique publique (cohérence sectorielle); la seule dimension permettant de vérifier l'hypothèse où la convergence est moins grande concerne l'appréhension de l'espace où les représentations sont assez partagées entre visions en 2d et visions en 3d.

6.1.2.4. Facteurs expliquant les recoupements entre les représentations de l'espace des acteurs

Les acteurs ayant participé au processus de réorganisation des paroisses lausannoises partagent pour la plupart une vision en grande partie commune de l'espace. Cette vision se matérialise essentiellement autour des dimensions suivantes:

- Appréhension de l'espace en 3d plutôt qu'en 2d. A l'exception de certains acteurs politico-administratifs régionaux ou cantonaux qui manifestent parfois une appréhension de l'espace en 2d, l'ensemble des acteurs tiennent un discours faisant la part belle aux éléments physiques et visuels, notamment aux références architecturales et spatiales concernant les divers bâtiments et églises touchés par le redécoupage des paroisses.

- Les acteurs font preuve d'une grande homogénéité en ce qui concerne la dimension "rapport à l'espace": pratiquement tous manifestent un rapport identitaire très marqué à leur territoire paroissial. Seuls deux acteurs de niveau cantonal privilégient une vision plus technocratique davantage axée sur des critères "scientifiques" et rationnels.
- On retrouve également une grande convergence de vues, même si elle est un peu moins importante que pour la dimension précédente, en ce qui concerne la dimension "structuration de l'espace". A travers leur discours, la grande majorité des acteurs favorisent une structuration en réseau. Ceux-ci soulignent en particulier qu'il est primordial de trouver lors du redécoupage des paroisses une solution assurant que les activités des ministres couvrent de manière satisfaisante l'ensemble du territoire lausannois.
- Si pour les deux dimensions précédentes, on notait déjà une forte convergence des représentations, celle-ci est encore plus marquée pour la dimension "rapport entre espaces". Sans aucune exception, tous les acteurs imaginent en effet leurs rapports avec les autres paroisses en termes de collaboration plutôt qu'en termes de compétition. Si certains acteurs s'opposent au regroupement de leur paroisse avec d'autres paroisses, ce n'est pas par opposition de principe à toute forme de collaboration, mais bien parce qu'ils considèrent que le regroupement proposé est inadéquat.
- Enfin, les acteurs partagent également une vision très similaire de l'espace en matière de temporalité. A part les paroissiens qui se montrent très réservés par rapport à toute idée de changement, les autres acteurs manifestent au contraire une ouverture réelle au changement. Ces derniers perçoivent le changement comme un élément normal ou un "mal nécessaire" en matière de spatialité et la politique religieuse ne peut selon eux faire l'économie d'une réflexion continue pour déterminer quel devrait être le contour "idéal" de son espace d'action.

Dans l'ensemble, il n'existe que deux dimensions où les positions des acteurs sont en partie divergentes. Il s'agit d'une part de la dimension "cohérence spatiale": si la majorité des acteurs manifestent une cohérence globale de l'espace, une minorité

importante, formée principalement de personnes âgées, privilégie néanmoins plutôt une cohérence pratique ou sectorielle. D'autre part, les acteurs manifestent également une divergence significative en ce qui concerne la dimension "division de l'espace", certains privilégiant les frontières de type fonctionnel alors que d'autres insistent sur les frontières institutionnelles. A part ces deux exceptions, les représentations des acteurs ayant participé au processus de redécoupage des paroisses lausannoises sont étonnamment similaires. Encore une fois, on peut mettre ce constat en rapport avec les caractéristiques particulières de la politique religieuse.

Plusieurs facteurs permettent de comprendre pourquoi une majorité importante des acteurs se sont retrouvés autour des mêmes dimensions de l'espace et ont finalement soutenu le projet d'Eglise à Venir dans sa concrétisation lausannoise:

- On trouve deux catégories d'acteurs face-à-face: d'une part les acteurs des niveaux cantonal et régional et, d'autre part, les acteurs du niveau paroissial qui se montrent plus virulents dans leur opposition au processus de redécoupage des paroisses lausannoises. Pour autant, le nouvel espace défini par la réorganisation des paroisses n'est pas rejeté a priori, quand bien même il est jugé par certains comme insatisfaisant, et le travail des "autorités" est malgré tout légitimé. Cela résulte du rapport spécifique à l'autorité ainsi qu'à la nature déclarée des relations interpersonnelles (amour du prochain) déjà évoqués précédemment. L'existence au sein de l'Eglise d'un débat antérieur à la réforme sur la nécessité d'adapter ses structures aux besoins actuels peut également expliquer l'acceptation du changement et la légitimité accordée aux décisions prises. Autant de facteurs qui expliquent également que les deux acteurs qui auraient eu le profil de traducteurs (représentations multiples et très diverses pouvant jouer à tous les niveaux) ont eu des rôles marginaux dans le processus de redécoupage de l'espace.
- On notera également que bon nombre des critiques et oppositions que les acteurs au niveau local ont émises à l'égard du processus portent non pas sur le territoire paroissial, mais sur le processus de nomination des ministres dans les nouvelles paroisses. Est-ce dû au fait qu'il existe plusieurs types de paroissiens? Comme nous le dit un acteur, «c'est qu'il y a des paroissiens chiens, qui sont attachés au

maître, des paroissiens chats, qui sont attachés au lieu, et puis des chèvres, qui broutent un peu partout».

- La dénomination des nouveaux espaces s'est avérée constituer un élément important des discussions, doté d'une forte charge identitaire et symbolique: ainsi, les paroisses dont le nouveau territoire ne pose pas de problèmes ont pu régler sans difficulté la question de leur appellation. Ce n'est pas le cas de la nouvelle paroisse de Saint-Paul – Saint-Matthieu – Saint-Laurent, contestée dans les faits, dont le nom n'a pas encore fait l'objet d'un consensus: pour le moment, les noms des 3 anciennes paroisses sont simplement énumérés, dans un ordre variant selon le locuteur.

Si l'on s'intéresse à la question du référentiel, le fait que le changement soit un élément fédérateur dans les représentations de chacun peut être vu comme le résultat de l'action d'un référentiel global rattaché au référentiel de marché et qui déploie ses effets de manière générale. Il s'agit de la valorisation du changement et de la dévalorisation de l'immobilisme, vite associé à la mort (sociale, professionnelle, institutionnelle, etc.). Cette injonction au changement prend diverses formes selon les cas. Les maîtres mots en sont: flexibilité, mobilité, proximité. Dans le cas des églises, il s'agit de changer «pour s'adapter» et pour aller à la rencontre des gens «là où ils sont». L'Eglise, en tant que bâtiment, n'est plus le point de ralliement vers lequel on converge, mais ses membres doivent bouger pour constituer les «autres lieux d'Eglise» et rencontrer des êtres humains devenus très mobiles.

Les acteurs rencontrés, en particulier ceux intervenant au niveau paroissial, ont très souvent recouru à la dimension historique pour légitimer leur opposition au redécoupage proposé, soit de manière positive (il existait des liens historiques entre espaces non pris en considération dans le cadre du processus), soit de manière négative (le processus est décrit comme un retour en arrière, au passé perçu presque comme une ère d'obscurantisme).

En ce qui concerne le réseau d'acteurs, celui-ci est assez segmenté institutionnellement, et ceci de façon verticale. L'élaboration générale du projet a tout d'abord été le fait du Synode et de ses groupes de travail, puis a été ensuite modifiée et approuvée par le Conseil synodal. Les acteurs de ces instances ont formé un réseau spécifique. Le travail de découpage paroissial a ensuite été en bonne partie élaboré au sein d'un réseau différent de niveau régional. La phase de mise en œuvre a ensuite vu apparaître des réseaux à l'échelle paroissiale, souvent partiellement renouvelés au niveau de leurs membres par rapport à leur composition d'avant la réforme. De la sorte cette différenciation verticale correspond également à une différenciation temporelle en ce sens que les divers réseaux sont apparus successivement (en partie seulement car leur période d'activités se recouvre). Certes, le Conseil synodal ainsi que les instances régionales comprennent des représentants des régions et des paroisses. Il existe cependant une déconnexion partielle de ces réseaux, notamment dans le cadre de l'élaboration du projet. En particulier, l'implication des paroisses concernées (via leurs représentants) dans le redécoupage au sein de la région lausannoise paraît faible dans la mesure où le choix des principales options fut le fait du réseau régional avant tout.

Les acteurs composant les divers réseaux sont en large partie des membres de l'Eglise réformée. En effet, bien que le canton ait impulsé la réforme, celui-ci reste en général en retrait, laissant le soin à l'Eglise vaudoise de s'organiser et de se gérer librement. De même, la commune, qui a avant tout eu à se préoccuper du problème des bâtiments, est restée en marge du réseau. Relevons par ailleurs que membre de l'église ne signifie pas forcément ministre (pasteur ou diacre): nombre des membres des divers réseaux sont en effet des laïcs.

Concernant la problématique de l'apprentissage, on distingue grosso modo deux groupes opposés, d'un côté les acteurs cantonaux (synode) et régionaux, de l'autre côté les acteurs locaux (paroisses). Il n'y a pas véritablement eu de processus d'apprentissage: les positions restent en partie relativement éloignées. Les rapprochements qui existent (notamment des acteurs locaux) ne peuvent guère être envisagés comme étant le résultat d'interactions relatives au processus. Si l'on peut

supposer que des processus d'apprentissage eurent lieu dans des cénacles qui travaillèrent en étroite collaboration au niveau du synode, il en va un peu différemment pour ce qui est de la région lausannoise. Un élément permettant d'aller dans ce sens est la présence d'une présidente d'un conseil de paroisse dans le sous-groupe qui élaborera les divers scénarii de redécoupage et qui se retrouve en fin de compte parmi les acteurs regrettant les décisions prises. Cela implique aussi qu'il n'y a apparemment pas eu dans ce cas d'acteur traducteur. Le fait que les deux acteurs présentant les représentations les plus multiples aient une position relativement marginale dans le réseau peut en constituer un indice. Que le processus ait finalement abouti et soit en train d'être mis en œuvre résulte à notre sens d'un rapport au pouvoir et à la hiérarchie spécifique à cette politique publique, d'une reconnaissance antérieure au processus de la nécessité de réformer les structures ainsi que de la promesse de pouvoir ajuster ultérieurement le tout suite à l'évaluation prévue quatre ans après le début de la mise en œuvre.

Si l'on synthétise les éléments présentés dans les pages précédentes, on arrive à la conclusion que dans le cas du redécoupage des paroisses du centre-ville lausannois moins de la moitié des hypothèses 6 à 13 sont confirmées. Les hypothèses confirmées sont les hypothèses 10, 11 et 13: un référentiel dominant valorisant le changement existe (hypothèse 10), l'absence de compétition entre les paroisses favorisent le recoupement des représentations (hypothèse 11) et la localisation et les caractéristiques des paroisses ont joué un rôle au niveau des représentations des divers acteurs (hypothèse 13).

Par contre, les hypothèses 6, 7, 8, 9 et 12 sont infirmées par l'analyse empirique: les paroisses ont été peu impliquées dans le redécoupage des limites paroissiales (hypothèse 6), même si les opposants ont obtenu gain de cause sur deux de leurs principales revendications (maintien de l'autonomie financière des paroisses et élection des pasteurs par le conseil de paroisse); il n'y a pas eu de processus d'apprentissage (hypothèse 7), ni d'acteur traducteur (hypothèse 8), ni d'expériences passées en matière de redécoupage des frontières paroissiales (hypothèse 9), autant de constats qui n'ont pourtant pas empêché un recoupement important des représentations

de l'espace des acteurs. Enfin, les références identitaires marquées que l'on retrouve chez la plupart des acteurs n'ont pas constitué un obstacle à l'apparition d'une représentation commune de l'espace (hypothèse 12).

6.1.3. Cas 2: le redécoupage des paroisses dans la région du Haut-Lac – Pays d'Enhaut

6.1.3.1. Particularités

Ce cas, même s'il s'inscrit dans la même politique, prend place dans un contexte entièrement différent de celui de Lausanne. Il ne s'agit plus ici d'un contexte urbain mais d'une région périphérique à dominante rurale et touristique. Dans ce cadre, les réformes entreprises ont consisté à définir de nouvelles régions à partir des anciens arrondissements, contrairement à Lausanne où la nouvelle région a été plaquée sur l'arrondissement existant. En outre, la nouvelle paroisse du Pays d'Enhaut s'est constituée à partir de quatre paroisses correspondant à des communes indépendantes les unes des autres alors que la situation lausannoise de regroupement se situait à l'intérieur d'une seule et même commune. Par ailleurs, les particularités des deux régions impliquent également des missions et des actions distinctes en raison de problèmes souvent autres. Ces caractéristiques ne conduisent pourtant pas forcément à des rapports toujours différents à l'institution et aux territoires ecclésiastiques de la part des acteurs impliqués.

L'essentiel de la récolte des données empiriques s'est effectuée au printemps 2001.³¹ Cela signifie que c'est la phase de mise en œuvre qui est prioritairement présentée dans cette étude de cas (phase 3).

³¹ La liste des personnes interviewées se trouve en annexe 2.

6.1.3.2. Description du processus

Le processus d'élaboration du projet Eglise à Venir dans le Pays d'Enhaut est similaire à celui du projet du même nom à Lausanne. Ce sont ainsi les instances cantonales (Synode et Conseil synodal) qui ont procédé au redécoupage régional et paroissial («là, ce sont les affaires lausannoises», nous dit un président de Conseil de paroisse). Le redécoupage paroissial a associé les autorités régionales antérieures (arrondissement).

Dans le cadre du redécoupage régional, deux scénarii étaient en présence. Le premier associait le Pays d'Enhaut aux Ormonds (Diablerets-Aigle), ce qui correspondait au découpage en vigueur dans l'ancien arrondissement. Le second réunissait le Pays d'Enhaut et la région lémanique de Vevey – Montreux. Divers arguments furent avancés pour défendre l'un ou l'autre scénario. Dans le premier cas, on soulignait l'homogénéité du projet regroupant deux régions de montagne qui sont également géographiquement en contact direct. Dans le second cas, on relevait l'ouverture de la région vers la métropole lémanique ainsi que la connexion ferroviaire MOB (Montreux – Oberland Bernois) largement empruntée par les jeunes (écoles secondaires supérieures).

Les autorités synodales ont tranché pour ce deuxième scénario en raison de ce lien ferroviaire. Ce scénario n'avait par ailleurs pas trouvé d'opposition au sein de la région pour qui les deux options avaient la même valeur. Celle-ci a ainsi été d'accord de tenter l'expérience pour la période test de quatre ans. Aujourd'hui, «ça fonctionne, mais ça ne fonctionne pas comme une vraie région» insiste un responsable de paroisse, les deux sous-régions étant par trop distantes.

Dans le cadre de la redéfinition des paroisses au Pays d'Enhaut, la question était, comme dans le cadre de la région lausannoise, le type de regroupement auquel on aspirait. La situation antérieure était la suivante. Il existait dans la région quatre paroisses: celle de Château d'Oex, de loin la plus grande, puis celles de Rossinière, de Rougemont et enfin la petite paroisse de l'Etivaz (hameau appartenant à la commune

de Château d'Oex). Aux yeux des responsables régionaux et paroissiaux, choisir de créer deux paroisses a paru dangereux dans la mesure où, quel que soit le découpage opéré, une des deux paroisses était obligatoirement beaucoup plus grande que sa voisine puisqu'elle incluait celle de Château d'Oex. La voie choisie a ainsi consisté à regrouper les quatre paroisses, mais sans centraliser l'ensemble des activités à Château d'Oex: dans chaque ancienne paroisse, un groupe de village est maintenu afin de répercuter les attentes des paroissiens au niveau du Conseil paroissial. En outre, diverses activités (cultes, catéchisme, etc.) se tiennent alternativement dans les divers villages et hameaux.

Plusieurs réunions d'information ont été organisées dans les paroisses du Pays d'Enhaut durant le processus afin de transmettre l'information concernant les décisions prises par les autorités cantonales et régionales.

Par ailleurs, mentionnons que la région a fait un travail important, souligné par des acteurs extérieurs au lieu, lors du Forum d'Yverdon (forum où les régions se sont présentées dans le cadre de la réforme Eglise à Venir). Les paroisses concernées ont tenté de réfléchir sur les priorités qui étaient importantes et sur la répartition des forces souhaitée.

Cette réflexion s'est notamment concrétisée lorsque la nouvelle paroisse, dirigée par les responsables des anciennes paroisses, a procédé au choix des pasteurs et à l'élaboration de leur cahier des charges. Cette démarche, qui prend place dans un contexte où tout n'est pas encore en place alors que l'on définit la stratégie d'avenir, a fait dire à un pasteur qu'il «avait l'impression que l'on mettait parfois la charrue avant les bœufs, qu'on prenait des décisions sans que les services qui auraient pu prendre ces décisions soient dûment nommés ou existent vraiment».

Les réactions négatives, en particulier dans les Conseils de paroisses, proviennent en particulier de personnes inquiètes de la perte d'un ministre sur quatre (mais en réalité de deux postes en raison des transferts d'activités au niveau de la région) au sein des paroisses formant le Pays d'Enhaut et des conséquences que cela pourrait avoir (cultes

supprimés dans certaines églises, regroupement du catéchisme, moins de visites à domicile, etc.). Toutefois, selon la plupart des acteurs, les personnes insatisfaites ne représentent qu'une minorité de paroissiens. Cela a cependant conduit à une surcharge de travail pour les ministres de la paroisse, avec également pour conséquence de contraindre des ministres à être actifs dans des secteurs pour lesquels ils n'avaient pas d'affinités particulières. La pression de ce problème a conduit à des situations humaines apparemment difficiles.

Les problèmes étaient déjà apparus durant la procédure de nomination des nouveaux ministres. Du fait de la réduction du nombre de postes, ceux-ci se sont soudain retrouvés en concurrence: «on fonctionnait en bonne collaboration et tout d'un coup on s'est retrouvé en adversaires. Du coup nos relations ont été faussées, on était en compétition» dit un ministre.

Deux acteurs semblent avoir été des leaders dans le processus de fusion des paroisses au niveau du Pays d'Enhaut. Il s'agit d'un président de Conseil de paroisse et d'un pasteur déjà en place sous l'ancien système (les autres ministres étaient également positifs à l'égard de la réforme). Convaincus dès le départ de l'utilité de la réforme, notamment parce qu'elle permet de repenser l'organisation de l'Eglise et de redéfinir les priorités, ils ont joué un rôle central dans le processus.

Contrairement au cas de Lausanne, il n'y a que des voies indirectes pour connaître le point de vue des paroissiens. La plupart des acteurs mentionnent que pour nombre d'entre eux, ce processus fut pénible, en particulier à son début. Néanmoins, il semble que la majorité ait finalement adhéré au projet Eglise à Venir. Pour ce qui est des acteurs clefs, on remarque que pratiquement tous sont favorables au changement et à la constitution d'une nouvelle paroisse. De même, la nouvelle région orientée sur la Riviera semble les satisfaire. Malgré cette ouverture, il existe chez nombre d'acteurs une perception cloisonnée de l'espace: le Pays d'Enhaut est clairement vu comme faisant un tout, ceci que l'on s'en plaigne ou au contraire que l'on s'en vante.

Comme dans le cas lausannois, et de manière assez attendue, les acteurs les plus opposés au processus et à ses objectifs et résultats sont ceux qui estiment avoir «perdu» quelque chose dans la réforme.

6.1.3.3. Représentations de l'espace des acteurs

Il est impossible de dresser un bilan "agrégé" en matière de représentations de l'espace dans le cas du redécoupage des paroisses au Pays d'Enhaut. En effet, chaque acteur a une vision qui diffère au moins en partie de celles des autres acteurs, ce qui rend impossible tout regroupement d'acteurs qui partageraient exactement les mêmes dimensions. Néanmoins, la plupart de ces acteurs se retrouvent autour des dimensions suivantes: appréhension de l'espace en 3d, rapport à l'espace technocratique insistant sur les spécificités de la politique religieuse, cohérence spatiale sectorielle, rapport entre espaces axé sur la coopération entre les paroisses et vision plutôt évolutive de l'espace, le changement étant vécu comme une situation "normale" et positive.

A part ces dimensions plus ou moins largement partagées par l'ensemble des acteurs, il reste deux autres dimensions, "division de l'espace" et "structuration de l'espace", où les acteurs ont une vision différente. Concernant la première dimension, relevons pour commencer qu'il n'a pas été possible pour la moitié des acteurs de déterminer quel type de division de l'espace ils privilégiaient dans leur discours. L'autre moitié des acteurs se partagent équitablement entre ceux chez qui perçent une préférence pour les frontières fonctionnelles et ceux qui sont plutôt favorables aux frontières institutionnelles. Pour ce qui a trait à la dimension structuration de l'espace, trois acteurs insistent sur les interconnexions entre les différentes paroisses et acteurs et ont donc une vision en réseau; deux acteurs ont une vision plus compartimentée et mettent en avant des considérations en termes de régions géographiques bien définies; enfin, un dernier acteur privilégie lui une solution plus centralisée axant les diverses activités paroissiales et religieuses autour du "centre" Château d'Oex.

De manière (en partie) paradoxale, la convergence entre les représentations sociales de l'espace des divers acteurs est au total relativement faible malgré le fait que pour la plupart des dimensions il existe une certaine convergence entre les acteurs. Ceci s'explique par le fait que les acteurs qui partagent des points de vue identiques ne sont pas les mêmes lorsque l'on passe d'une dimension à l'autre. Le paradoxe se manifeste également si l'on songe que la convergence des représentations est peu marquée malgré le fait que le projet Eglise à Venir ait été relativement facilement accepté par la quasi totalité des acteurs du Pays d'Enhaut. Dans ce cas précis, la convergence des représentations de l'espace ne semble pas être un facteur décisif pour l'acceptation du projet.

Un acteur local mérite une attention particulière dans la mesure où il se distingue des autres acteurs sur plusieurs dimensions. Cet acteur est ainsi le seul à manifester un rapport à l'espace identitaire plutôt que technocratique ainsi qu'une cohérence spatiale pratique plutôt que sectorielle. Il est également un des seuls acteurs qui a une vision à la fois compartimentée (découpage en régions "naturelles") et statique (immobilité comme situation "normale") de l'espace. Réfractaire à la réforme qu'il considère comme absurde parce que diminuant les moyens à disposition de la communauté religieuse et créant des tensions au sein de cette communauté, cet acteur n'a cependant pas endossé de rôle actif et "officiel" dans le processus de redécoupage régional et de fusion des paroisses.

Si l'on procède à l'exercice visant à mettre en relation chaque type d'acteurs avec les représentations attendues selon les énoncés des hypothèses, on constate tout d'abord que les hypothèses 1 à 3 (habitant-usager-citoyen, acteur économique, expert) ne peuvent pas être vérifiées dans la mesure où ces types d'acteurs ne sont pas présents dans notre étude de cas. L'hypothèse 4 n'est pas confirmée parce que les acteurs politiques au niveau local ont des opinions divergentes tant en ce qui concerne la division de l'espace que le rapport à l'espace. Certains de ces acteurs privilégient en effet les frontières institutionnelles alors que d'autres sont plus favorables aux frontières fonctionnelles. De même, certains acteurs politiques locaux manifestent un

rapport à l'espace identitaire alors que d'autres sont plus axés sur les aspects technocratiques.

En ce qui concerne l'hypothèse 5, elle est confirmée: l'acteur politico-administratif de niveau cantonal manifeste une appréhension de l'espace en 2d, une préférence marquée pour les frontières fonctionnelles, multiplie les références à l'espace technocratiques plutôt qu'identitaires et fait preuve d'une vision globale de l'espace. Précisons que le résultat du test de cette dernière hypothèse doit être pris avec prudence dans la mesure où un seul acteur fait partie de cette catégorie.

6.1.3.4. Facteurs expliquant les recoupements entre les représentations de l'espace des acteurs

Comme on a déjà eu l'occasion de le mentionner, il existe un certain nombre de dimensions qui sont partagées par la plupart des acteurs, même si ce ne sont généralement pas les mêmes acteurs qui se retrouvent d'une dimension à l'autre. Ces dimensions sont les suivantes:

- Appréhension de l'espace: à l'exception d'une personne, les acteurs ont tous une vision en 3d de l'espace mettant l'accent sur les éléments visuels et physiques du territoire.
- Pour une majorité des acteurs, le rapport à l'espace se décline sur un mode technocratique plutôt qu'identitaire. Malgré un attachement réel aux structures socio-religieuses du Pays d'Enhaut, les acteurs ne multiplient pas les références aux valeurs locales ou à l'unicité du territoire, mais parsèment au contraire leur discours d'allusions technocratiques aux spécificités de la politique religieuse en général et du projet Eglise à Venir en particulier.
- Cohérence spatiale: la majorité des acteurs privilégient une vision sectorielle, basée sur les activités propres à la politique religieuse, plutôt qu'une vision globale ou pratique. On peut remarquer ici que les acteurs de la politique religieuse au Pays d'Enhaut n'établissent que très rarement des liens entre cette politique et les autres politiques publiques qui concernent la région. La réforme Eglise à Venir est

vraiment considérée et analysée pour elle-même et non en relation avec l'ensemble des activités sociales et politiques.

- La seule dimension où il y a unanimité de tous les acteurs est celle du rapport entre espaces: les relations avec les autres paroisses et acteurs de la politique religieuse sont en effet envisagées sous l'angle de la coopération et de la collaboration, non sous celui de la confrontation et de la compétition entre les paroisses.
- Enfin, de manière il est vrai moins nette que pour la dimension précédente, la plupart des acteurs témoignent d'une vision plutôt évolutive de l'espace et considèrent en particulier que les structures et l'organisation de l'Eglise réformée vaudoise doivent s'adapter aux réalités sociales et économiques de notre temps, même si cela engendre inévitablement des résistances locales et des difficultés liées aux ressources financières et humaines insuffisantes.

A part ces dimensions où il est possible de dégager un point de vue partagé par la majorité des acteurs, nous avons déjà évoqué les deux dimensions où il n'est pas possible de dégager un tel point de vue majoritaire: la division de l'espace et la structuration de l'espace. Nous ne revenons pas ici sur ces deux dimensions déjà présentées dans la section précédente.

La relative faible convergence des représentations de l'espace des acteurs peut être mise en perspective par rapport aux éléments présentés dans les paragraphes suivants et qui se réfèrent aussi bien au processus qu'à des variables structurelles.

En premier lieu, il faut relever que très peu d'acteurs mentionnent dans leurs discours des références historiques, ce indépendamment du fait que ces acteurs soient favorables ou non à la réorganisation des paroisses proposée par le projet Eglise à Venir. Contrairement au cas lausannois, l'histoire a donc peu été invoquée pour justifier le changement ou le maintien de la situation actuelle. Cette absence de recours à la dimension historique peut surprendre dans un contexte socio-économique rural où les paroissiens sont pour la très grande majorité nés ou se sont implantés depuis longtemps dans la région.

L'existence d'un référentiel global peut être envisagée dans la mesure où la légitimité de la notion de changement ainsi qu'une vision partiellement réticulaire semblent émerger du discours des acteurs. Toutefois, cela se décline sur un mode plus "communautaire" que dans le cas lausannois (excepté pour les paroissiens de Saint-Laurent). On peut émettre l'hypothèse que cela s'explique en particulier par la plus lente diffusion d'un référentiel global dans une zone périphérique ainsi que par la perpétuation de certaines pratiques et caractéristiques du tissu social et économique orientant différemment les représentations des acteurs du Pays d'Enhaut.

Au niveau du réseau d'acteurs, on peut parler, comme dans le cas du redécoupage des paroisses lausannoises, d'un réseau institutionnellement segmenté verticalement et "temporellement". Cependant, il apparaît que les réseaux régionaux et locaux (c'est-à-dire paroissiaux) sont sensiblement plus intégrés, ceci peut-être en raison d'une population moins nombreuse, et donc également d'un faible nombre de ministres et de laïcs. Cela a comme autre conséquence de favoriser l'existence d'acteurs clefs possédant plusieurs "casquettes", en particulier des ministres ou des laïcs impliqués au sein d'une paroisse et de la région, voire parfois encore au Synode. Au niveau local, l'acteur central est très clairement le président du Conseil de paroisse qui tient ce rôle depuis de nombreuses années et a grandement contribué à la mise en œuvre de la réforme. Il a pu compter dans cette tâche sur le soutien du fonctionnaire de niveau cantonal (préfet) qui a contribué à faire passer l'idée que la refonte des paroisses était inévitable (rôle de traducteur).

Il faut signaler qu'au niveau horizontal le réseau formé par les acteurs des paroisses est scindé institutionnellement et géographiquement: les contacts sont en effet rares entre la paroisse «lémanique» et celle du pays d'Enhaut, ces "régions" étant nouvellement regroupées et ayant généralement peu de liens du fait de leur éloignement géographique. Cet éloignement laisse aujourd'hui planer un doute quant à une intensification possible à l'avenir des collaborations entre ces deux paroisses.

Concernant la problématique de l'apprentissage, l'absence de processus d'apprentissage ne signifie pas, comme on l'a vu plus haut, qu'il n'existe pas des dimensions où les représentations de l'espace se rejoignent entre les divers acteurs. Mais un tel phénomène est à mettre sur le compte de variables plutôt structurelles propres à la politique religieuse, comme l'amour du prochain, le respect de la hiérarchie, la peur du conflit, la reconnaissance du besoin de restructurer l'Eglise, que relatives au processus. Le seul élément propre au processus concerne l'existence de collaborations antérieures dans le cadre des groupements de paroisses par exemple, ou de l'arrondissement. Quant au processus même, les interactions semblent surtout avoir été importantes au sein du groupe de coordination. Elles l'ont également été au sein des paroisses elles-mêmes (au niveau des conseils de paroisse) lors des consultations. Mais les interactions entre les deux niveaux semblent avoir été moins nourries, quand bien même des membres des paroisses participèrent aux travaux du groupe de coordination et ont pu jouer le rôle de relais au sein des paroisses. La perception du processus de la part des acteurs locaux montre clairement que ceux-ci estiment n'avoir pas été assez écoutés et consultés.

Sur la base des éléments présentés ci-dessus, il est possible de procéder à la vérification des hypothèses 6 à 13 relatives au processus et aux variables structurelles. Auparavant, nous aimerions insister sur le fait qu'au Pays d'Enhaut la variable à expliquer (recoupement entre les représentations) connaît une évolution différente qu'à Lausanne puisque nous avons constaté une faible convergence des représentations de l'espace dans le cas du Pays d'Enhaut et une convergence plus forte dans le cas lausannois. Il est important de garder ce constat en tête lorsque l'on effectue la vérification des hypothèses.

Ceci étant précisé, la vérification des hypothèses donne les résultats suivants: quatre hypothèses sont confirmées alors que trois autres sont infirmées et qu'une n'a pas pu être testée. Les quatre hypothèses confirmées sont les hypothèses 6, 7, 9 et 13: certains acteurs, en particulier les acteurs de la base, n'ont pas véritablement été associés au processus de redécoupage des régions et de fusion des paroisses (hypothèse 6), il n'y a

pas eu de processus d'apprentissage (hypothèse 7), ni d'expériences antérieures de redéfinition des limites paroissiales (hypothèse 9), autant de facteurs qui peuvent être mis en rapport avec la faible convergence des représentations de l'espace des acteurs. Quant aux caractéristiques des paroisses (hypothèse 13), leur localisation en partie dans une zone rurale (Pays d'Enhaut) et en partie en zone urbaine (Riviera) a certainement contribué à rendre difficile l'émergence parmi les acteurs d'une représentation commune de l'espace.

En ce qui concerne les trois hypothèses infirmées, il s'agit des hypothèses 8, 10 et 11: le fait qu'il y ait eu un traducteur (hypothèse 8), qu'un référentiel dominant de type "communautaire" ait pu être mis en évidence (hypothèse 10) ainsi que l'absence de compétition entre les paroisses et acteurs (hypothèse 11) n'ont, contrairement à ce qui était postulé, pas amené des recoupements importants des représentations de l'espace des acteurs.

Enfin, l'hypothèse 12 n'a pas pu être vérifiée dans la mesure où les acteurs n'ont pratiquement pas fait mention de références historiques dans leur discours.

6.1.4. Synthèse: analyse comparée des résultats des deux études de cas

La politique ecclésiastique vaudoise et les deux études de cas analysées (Lausanne et Pays d'Enhaut) permettent de constater qu'en matière de représentations sociales de l'espace, une grande partie des acteurs se situent dans un paradigme du changement et de l'action en réseau, même s'ils ont des vues différentes du territoire (par ex. identitaire vs fonctionnelle).

En ce qui concerne le rapport identitaire à l'espace, le choix des cas se révèle pertinent car il permet de montrer que ce rapport est identique, ce quelle que soit la localisation. En d'autres termes, le fait que les personnes impliquées dans l'Eglise se trouvent en zone urbaine ou en zone périphérique (rurale) ne change rien: les citadins sont autant attachés au culte dans leur église de quartier que les habitants de l'Etivaz au culte dans

l'église de leur village. Cet état de fait s'explique en premier lieu par un rapport particulier aux autorités instituées.³²

Ce rapport identitaire s'appuie fortement sur l'idée de proximité: la création de paroisses plus grandes, la réduction et donc la dispersion des forces constituent autant d'éléments qui alimentent les ressentiments à l'égard de la réforme.

En termes de processus, les deux cas étudiés mettent en relief les caractéristiques d'une démarche en cascade assez typique de la réforme globale d'une politique à l'échelle cantonale. Les étapes se suivent ainsi en passant de décisions générales au niveau cantonal à leur actualisation aux niveaux régional et local. Cette structure étant posée, il est intéressant de remarquer que les processus de traduction ou de médiation ne sont pas dépendants de la proximité des sous-réseaux. Cela signifie que des acteurs régionaux dans une région périphérique, peu impliqués dans les échelons cantonaux et dans les processus en cours, peuvent jouer un rôle de leader au même titre que des acteurs entièrement impliqués dans la démarche. L'adhésion a priori au projet joue à ce niveau un rôle clef, cette adhésion ayant sans doute également un lien avec un certain rapport aux autorités instituées.

Il est intéressant de noter que les idées de réseau, de frontière fonctionnelle, d'action régionale et de changement, partagées par la plupart des acteurs, ne sont pas étrangères à de nouveaux paradigmes basés sur des éléments relatifs précisément au changement, à la mobilité, à des interactions souples, à des adaptations rapides, à des réformes territoriales valorisant la région, etc. On peut parler à cet égard d'un nouveau référentiel qui ne constitue évidemment pas une entité supra-humaine créée qui agirait de l'extérieur sur la société, mais se crée, s'actualise et se transmet aux travers et par des acteurs.

³² De manière subsidiaire, on peut ajouter que si l'on constate qu'un rapport identitaire à la paroisse peut exister tout autant en zone urbaine que dans une zone rurale périphérique, cela amène à la conclusion que la variable ville/campagne n'est pas pertinente pour expliquer des évolutions différentes des représentations de l'espace dans le cas de la politique religieuse.

Dans le cas de la politique religieuse vaudoise, on peut constater que les acteurs cantonaux sont les premiers porteurs (voire relais ou même traducteurs) d'un tel référentiel. Ainsi, ils ont importé tout un vocabulaire et des concepts inconnus jusque-là dans les milieux ecclésiastiques et directement tirés de théories récentes en matière de transformation de l'action publique, théories elles-mêmes inspirées par des modes de gestion en usage dans le monde économique (efficacité, rationalisation, objectifs, évaluation, restructuration, pilotage, mobilité, flexibilité, réponse à la demande, proximité du client paroissien, etc.).

Les acteurs locaux, et plus encore les usagers, ne jouent pas un tel rôle, mais voient leurs représentations partiellement se rapprocher de celles des acteurs supra-locaux, sans doute sous l'effet de la médiation de ceux-ci. Etant donné qu'un référentiel global irradie l'ensemble de la société par divers canaux, les acteurs locaux n'évoluent pas uniquement par le biais d'interactions avec les acteurs supra-locaux dans une politique précise, mais entretiennent des relations avec une multitude d'autres agents (et médias), ce qui affecte sans doute également leurs représentations de l'espace.

On relèvera ici que l'on peut deviner en filigrane du processus Eglise à Venir l'opposition de deux conceptions de l'Eglise: pour les tenants de la première, c'est au protestant de tendre vers Dieu, de faire l'effort de comprendre sa parole en se rendant au culte le dimanche, en écoutant régulièrement les prédications du pasteur, d'où l'importance du pasteur, du lieu de culte; pour les seconds, que les premiers qualifient parfois de "jeunistes", l'Eglise doit s'adapter aux demandes des protestants, aller vers les jeunes, dans la rue, adapter son discours aux besoins, pour le rendre plus attractif et assurer une plus grande proximité avec les besoins de tous. Le bâtiment et la paroisse en tant que territoire n'ont alors pas véritablement d'importance en eux-mêmes. Le rôle et les fonctions du pasteur se multiplient, ce qui implique une nécessaire spécialisation et une nouvelle répartition des tâches entraînant le renforcement de la collaboration et des interventions à un niveau régional.

Dans le prolongement de cette opposition, les critiques faites au processus portent souvent sur l'absence de débat véritable sur la mission de l'Eglise: «l'Eglise je trouve

aujourd'hui a quelque chose de fort et d'important à dire quelque part... elle se positionne pas vraiment parce que justement elle est un peu prise dans cette nécessité de s'adapter, d'être au goût du jour, c'est difficile d'aller à contre courant, c'est difficile d'être un peu impopulaire, de dire des choses fortes qui plaisent pas à tout le monde, je trouve que là dans son discours elle se cherche beaucoup et puis elle sent que... l'importance du message... elle sait plus trop comment le dire, elle a un peu perdu le langage, donc là elle a senti qu'il fallait effectivement un peu trouver des chemins pour être proche des gens»; «c'est des luttes d'influence avec des gens qui sont parfois des bénis oui-oui et qui vous font croire que tout le monde y s'aime, tout le monde y l'est beau, tout le monde il est gentil, en réalité, les luttes d'influence sont terribles, et c'est pire que dans l'éventail politique parce qu'on n'affiche pas la couleur, on la garde seulement pour l'amour et la paix dans le monde».

Si l'on compare les résultats donnés par le test des hypothèses dans les cas du redécoupage paroissial à Lausanne et au Pays d'Enhaut (cf. tableau suivant), on constate que ces résultats sont largement divergents comme on peut le voir dans le tableau suivant. Mis à part les hypothèses où il n'a pas été possible de procéder à une vérification pour les deux études de cas, il n'y a que trois hypothèses où les résultats convergent. A deux reprises, il s'agit d'hypothèses qui sont confirmées (hypothèse 5 relative aux acteurs politico-administratifs de niveau supra-communal, hypothèse 13 sur l'influence des caractéristiques des paroisses). A une reprise, il s'agit par contre d'une hypothèse qui est infirmée (hypothèse 8 relative au rôle du traducteur).

La politique ecclésiastique vaudoise rend ainsi difficile la tentative de généraliser les résultats du test des hypothèses tant ces derniers sont divergents d'une étude de cas à l'autre. Il s'agira par la suite de confronter ces résultats avec ceux obtenus dans les autres politiques publiques.

Hypothèse*	L'hypothèse est-elle confirmée?	
	cas Lausanne	cas Pays d'Enhaut
1. Espace de l'habitant-usager-citoyen	OUI	pas de test
2. Espace de l'acteur économique	pas de test	pas de test
3. Espace de l'expert	pas de test	pas de test
4. Espace des acteurs communaux (paroissiaux)	OUI	NON
5. Espace des acteurs supra-communaux (supra-paroissiaux)	OUI	OUI
6. Présence des acteurs concernés	NON	OUI
7. Processus d'apprentissage	NON	OUI
8. Le traducteur	NON	NON
9. Influence des expériences en cours et passées	NON	OUI
10. Référentiel dominant	OUI	NON
11. Compétition entre communes	OUI	NON
12. Histoire et références	NON	pas de test
13. Type de communes	OUI	OUI

*Pour rappel, nous redonnons ci-dessous l'intitulé exact des hypothèses:

Hypothèse 1:

La représentation de l'espace de l'habitant-usager-citoyen est fragmentée et, la plupart du temps, sans cohérence autre que celle de l'appréhension quotidienne.

Cette représentation résulte d'une logique pratique et d'un rapport étroit à la nécessité; elle peut de fait aisément dépasser les limites communales et dépend en bonne partie de l'ancrage des habitants-usagers-citoyens dans leur commune.

Hypothèse 2:

La représentation de l'espace des acteurs économiques est axée autour de critères fonctionnels (accès, rapidité, centralité, prix du sol, etc.).

Cela résulte d'une logique déterminée par un rapport à l'espace lié aux nécessités de leurs activités.

Hypothèse 3:

La représentation de l'espace de l'expert est globale, rationnelle et axée sur la résolution d'un problème.

Cela résulte d'une logique savante due avant tout à une distanciation au monde de la part de l'expert.

Hypothèse 4:

La représentation de l'espace des acteurs communaux se caractérise par une forte présence des frontières institutionnelles et de leur contenu.

Cela résulte d'une logique mixte et complexe qui est un mélange de logique pratique avec nécessité d'unification, de légitimation et de perpétuation.

Hypothèse 5:

La représentation de l'espace des acteurs politico-administratifs supra-communaux se rapproche de celle de l'expert - qu'ils engagent le plus souvent - en ce qu'elle est basée sur une même logique axée autour d'une volonté de rationalisation, mais elle s'en distingue par la logique technocratique à laquelle ils sont partie prenante.

Hypothèse 6:

L'émergence d'une représentation commune est possible si tous les acteurs concernés sont présents dans le réseau et peuvent conjointement participer à la production de l'espace.

Hypothèse 7:

L'importance des recoupements entre représentations est liée à l'existence d'un processus d'apprentissage entre les divers acteurs.

Hypothèse 8:

L'importance des recoupements entre représentations dépend de la présence d'un acteur intermédiaire. Ce dernier peut en effet jouer un rôle de "traducteur" entre des représentations d'espaces contradictoires.

Hypothèse 9:

Les expériences en cours et passées de redéfinition d'espaces d'action publique conduisent les divers acteurs en jeu à des recoupements importants de leurs représentations.

Hypothèse 10:

Un "référentiel dominant" peut s'imposer à l'ensemble des acteurs, unifier leurs représentations et faciliter les recoupements temporaires.

Hypothèse 11:

Une moindre compétition au niveau local favorise la production d'une représentation commune de l'espace d'action publique.

Hypothèse 12:

Des recoupements et rapprochements de représentations de l'espace sont possibles si les références, en particulier historiques, qui les sous-tendent sont de type plutôt fonctionnel qu'identitaire.

Hypothèse 13:

Les représentations des divers acteurs et leurs possibilités de recoupement sont en partie déterminées par la localisation des espaces en jeu, soit le type et les caractéristiques des communes concernées.

6.2. Politique des réseaux de soins dans le canton de Vaud

6.2.1. Présentation de la politique

6.2.1.1. Enjeux et objectifs

Le système sanitaire vaudois traverse une période de grands bouleversements qui visent à redéfinir son organisation administrative et territoriale, ainsi que les modes de relations entre les divers partenaires en présence: autorités cantonales, institutions sanitaires telles qu'hôpitaux, Centres Médico-Sociaux (CMS) et Etablissement Médico-Sociaux (EMS), assureurs, patients, médecins, autres prestataires de soins, etc.

Le rapport du Conseil d'Etat vaudois sur les Nouvelles Orientations de la Politique Sanitaire (NOPS) de juin 1997 présentait les principales intentions et propositions de changement touchant le domaine de la santé. Parmi celles-ci, et parallèlement à des mesures de planification hospitalière (obligation légale selon la LAMal), les NOPS visent une amélioration de la situation des patients face à leur prise en charge médicale (en termes de qualité des soins, d'information et d'orientation des patients), le développement de la chaîne des soins (meilleure coordination, intégration et continuité de la filière des soins), ce qui implique en fin de compte une recomposition profonde du champ sanitaire et des relations qu'entretiennent les divers fournisseurs de soins. Les enjeux principaux de la réforme de la politique sanitaire vaudoise concernent donc la mise à disposition d'une offre sanitaire performante pour les patients sur l'ensemble du territoire cantonal (égalité de l'offre) ainsi que la professionnalisation des personnes actives dans ces réseaux.

L'essentiel de l'innovation introduite par les NOPS, et qui fera l'objet de notre attention dans les deux études de cas, concerne la création des réseaux de soins. Ces nouvelles entités doivent permettre au Département de la Santé et de l'Action Sociale (DSAS) de limiter le nombre de ses interlocuteurs directs du domaine de la santé à 8 au maximum (soit le nombre maximal des réseaux de soins projetés pour l'ensemble

du canton), contrairement à la situation actuelle où l'Etat cantonal traite et négocie en général directement avec chaque établissement ou prestataire de soins. Les réseaux de soins, qui constituent en fait de nouvelles entités juridiques, sont définis légalement comme «un regroupement volontaire d'établissements sanitaires et d'autres fournisseurs de prestations. Ses membres poursuivent des objectifs partagés en matière de gestion des ressources et de prise en charge» (article 2a de la *Loi sur la planification et le financement des établissements sanitaires d'intérêt public et des réseaux de soins*, modifié en novembre 1997).

6.2.1.2. Historique

Le tableau suivant rappelle les principales étapes de la politique des réseaux de soins:

1992 - 1995	<p>Dans le cadre d'un Rapport du Conseil d'Etat au Grand Conseil de juin 1992 sur la politique sanitaire (réponses aux motions Berberat et Thévoz), le concept de réseau de soins coordonnés (RSC) est introduit comme une orientation nouvelle de la politique sanitaire. On peut considérer les réseaux de soins coordonnés comme l'ancêtre des réseaux de soins mis en place à la fin des années 1990. Le projet régional de réseau de soins coordonnés regroupait l'ensemble des institutions et des intervenants d'une région qui devaient collaborer sur une base conventionnelle et mettre en place des mécanismes d'orientation des patients. Dans chaque réseau, le projet prévoyait de réunir autour de l'hôpital de zone les divers partenaires: un CTR (Centre de Traitement et de Réhabilitation), les CMS, des EMS, etc.</p> <p>Certaines commissions sanitaires de zone ont nommé dès cette époque des groupes de travail pour étudier le projet de réseaux de soins coordonnés dans leur région.</p> <p>Dès 1994, le projet de RSC ne fait plus l'objet d'une coordination cantonale organisée et est laissé à l'initiative volontaire des diverses</p>
-------------	---

	<p>régions. De la sorte, il est peu à peu laissé de côté et ne se concrétise pas dans les faits. Ce concept d'organisation régionale sera repris et réactualisé en quelque sorte dès 1997, sous l'appellation des réseaux de soins, dans le rapport NOPS où l'Etat (Service de la Santé Publique) va s'impliquer plus fermement dans la mise en oeuvre des réseaux de soins pour éviter la faible implication des régions et la dissipation qui s'était produite autour du premier projet de réseaux de soins coordonnés.</p>
<p>Juin 1997</p>	<p>Le rapport NOPS (Nouvelles Orientations de la Politique Sanitaire) du Conseil d'Etat présente le cadre général dans lequel ce dernier envisage l'évolution du système de santé vaudois. Ce rapport met l'accent sur la création et le développement des réseaux de soins comme l'une des principales innovations à introduire.</p> <p>A terme, le canton devrait compter entre 5 et 8 réseaux de soins prenant le relais des zones sanitaires actuelles.</p>
<p>Nov. 1997</p>	<p>Adoption par le Grand Conseil des NOPS.</p>
<p>1998-2002</p>	<p>Une phase de transition de 4 ans, correspondant à la législature 1998-2002, est prévue par le Département de la Santé et de l'Action Sociale pour la création et la mise à l'essai des réseaux de soins. Au delà de ce délai, tout le canton doit être organisé en réseaux de soins. Par la suite, ces réseaux dits de première génération pourront évoluer et être affinés selon les enseignements de cette phase de transition vers des réseaux de soins dits de deuxième génération. L'un des objectifs pour l'Etat est de modifier les rapports entre partenaires de la santé et de passer d'un Etat gérant à un Etat garant. Il faut rappeler que les réformes du système sanitaire s'inscrivent aussi plus ou moins directement dans le contexte des différentes démarches d'économies dans le secteur public entamées dans le canton de Vaud depuis une décennie (plans successifs Orchidée, Equation 33, EMS 2000, Table Ronde).</p> <p>Pendant la phase de constitution des réseaux, une grande liberté a été laissée aux responsables régionaux, dans le cadre des grandes lignes</p>

	<p>directrices énoncées par le Service de la Santé Publique sous la forme de trois brochures explicatives (juin 1998: <i>Comment créer un réseau de soins NOPS</i>, novembre 1998: <i>Priorités et objectifs pour la phase de transition</i>, novembre 1998: <i>Cahier des charges en vue de la négociation d'un contrat de prestations</i>). Dans ce cadre, le processus de création des réseaux de soins est passé par les principales étapes suivantes: constitution d'un groupe de pilotage (en général issu ou mandaté par la commission sanitaire de zone), élaboration d'un projet de réseau (charte, statuts, projets thématiques de collaborations entre membres), dépôt du dossier auprès du Service de la Santé Publique pour décision de reconnaissance d'intérêt public.</p>
01.06.1998	<p>Mise à jour de la <i>Loi du 5 décembre 1978 sur la planification et le financement des établissements sanitaires d'intérêt public et des réseaux de soins</i> qui introduit formellement la notion de réseau de soins.</p>
15.06.1998	<p>Lancement d'un «Appel à la constitution des réseaux de soins» par le Département de la Santé et de l'Action Sociale.</p>
07.10.1998	<p>Création du FIACRE (Fonds d'innovation et d'appui à la constitution des réseaux de soins).</p>
Dès juin 1999	<p>Décisions de reconnaissance d'intérêt public par l'Etat de Vaud des différents réseaux de soins:</p> <ul style="list-style-type: none"> • 29 juin 1999: ReSCo - réseau de soins de La Côte (région Morges-Aubonne) • 4 février 2000: ReNOVA - réseau de soins du Nord vaudois • 6 juillet 2000: AROVAL – réseau de soins de l'Orbe, de la Venoge et de la Vallée de Joux • 27 septembre 2000: ARSOL – réseau de soins de l'Ouest lémanique • 30 octobre 2000: FSC – réseau de soins du Chablais • 15 février 2001: ASCOR – réseau de soins de la Riviera

- | | |
|--|--|
| | <ul style="list-style-type: none">• 30 avril 2001: ARCOS - réseau de soins de la communauté sanitaire de la région lausannoise |
|--|--|

6.2.1.3. Incidences spatiales

La création des réseaux de soins aboutit à l'abandon d'un découpage territorial en 8 Zones Sanitaires, géographiquement bien délimitées en régions, au profit d'une organisation sanitaire en 8 réseaux de soins qui implique, de par la nature même des réseaux, une modification profonde des habitudes de collaboration entre établissements et fournisseurs de soins. Ceux-ci devront à l'avenir s'associer et travailler ensemble de manière beaucoup plus proche et contraignante que par le passé.

La politique de constitution des réseaux de soins dans le Canton de Vaud occupe une place un peu particulière par rapport aux autres politiques et études de cas retenus dans la problématique de cette recherche. Dans le cadre de la politique sanitaire, il ne faut pas comprendre le processus de constitution des réseaux de soins comme une redéfinition au sens strict des limites d'espaces institutionnels (communes) vers de nouveaux espaces fonctionnels, mais plutôt comme la mise en place de nouveaux outils et systèmes administratifs qui remplacent un espace déjà délimité de manière fonctionnelle (les zones sanitaires actuelles regroupent plusieurs district dans un périmètre sanitaire). L'idée des réseaux va plus loin puisque rien n'oblige les fournisseurs de soins à s'organiser sur une base territoriale, ce qui remet en cause le principe de découpage spatial du canton, d'où l'intérêt de ce domaine d'étude. Des hôpitaux pourraient par exemple s'associer au sein d'un réseau avec des cliniques privées ou des Etablissement Médico-Sociaux se situant à l'autre extrémité du canton. Malgré cela, on constate pour l'instant que tous les réseaux de soins qui se sont constitués ont repris à leur compte et de manière assez mécanique l'organisation territoriale précédente: l'ancien découpage en 8 zones sanitaires débouche de fait actuellement sur la création de 8 réseaux de soins qui s'inscrivent globalement dans les même limites géographiques que les zones sanitaires antérieures.

En ce sens, les réseaux de soins ne doivent donc pas être considérés comme des découpages territoriaux au sens classique, mais représentent plutôt des associations libres entre prestataires de soins ou institutions sanitaires. La concurrence entre entités qui pourrait apparaître ne sera donc pas tant le fait de communes (espaces institutionnels) qui s'opposeraient par refus des collaborations intercommunales, mais plutôt de concurrences (ou collaborations) entre réseaux de soins du canton ou entre institutions sanitaires d'une région (CMS, EMS, hôpitaux) intégrées dans le même réseau. Cette perte d'importance de la dimension territoriale liée à la nature des réseaux de soins créés fait d'ailleurs partie des objectifs explicites de certains responsables du domaine de la santé: «On essaie de casser la référence au territoire. [...] Dans cette recomposition du système de santé, on pense que des formes d'organisation souples, évolutives, qui ont la possibilité d'évoluer en fonction de l'évolution des mutations de l'environnement, c'est des formes qui sont beaucoup plus performantes que les autres, les autres sont figées.».

Une fois ces spécificités acceptées (les réseaux de soins ne sont pas délimités par des frontières institutionnelles et ils ne reposent pas sur un découpage géographique, ce qui en fait des entités relativement déterritorialisées), les cas retenus dans le cadre de la politique de la santé peuvent être comparés par analogie aux autres études de cas de la recherche où les limites communales sont plus présentes et remises en cause par les processus étudiés.

6.2.1.4. Organisation politico-administrative

Le rôle des principaux acteurs et institutions concernés par la création des réseaux de soins dans le cadre des Nouvelles Orientations de la Politique Sanitaire peut être décrit de la manière suivante:

Canton

En s'appuyant sur le rapport NOPS approuvé par le Grand Conseil, sur la *Loi sur la santé publique* du 29 mai 1985 et sur la *Loi sur la planification et le financement des établissements sanitaires* modifiée le 1^{er} juin 1998, le Conseil d'Etat est responsable de mener la réforme du système sanitaire. Plus précisément, le Département de la Santé et de l'Action Sociale (DSAS), et en son sein le Service de la Santé Publique (SSP), sont de fait chargés de la mise en place de la réforme dans les diverses régions et du suivi de la création des divers réseaux.

Réseaux de soins

Ce sont en tout huit projets de réseaux de soins qui ont émergé et se sont progressivement constitués sur l'ensemble du canton de Vaud. Un réseau de soins est défini comme «un regroupement volontaire d'établissements sanitaires et d'autres fournisseurs de prestations. Ses membres poursuivent des objectifs partagés en matière de gestion des ressources et de prise en charge. Le réseau de soins a la personnalité juridique.» Les réseaux de soins, tels que définis par les NOPS, ne doivent cependant pas être confondus, malgré la proximité des dénominations, avec les «réseaux de santé». Ces derniers constituent aussi une modification des rapports entre partenaires de la santé, mais sont mis en place à l'instigation des caisses d'assurance maladie et basés sur le modèle anglo-saxon des Health Medical Organisations (HMO). Ils s'organisent de fait autour d'une limitation du choix du praticien et le passage obligé du patient par un médecin de premier recours agréé par les caisses d'assurance maladie.

Quelques conditions minimales ont été posées par l'Etat pour la reconnaissance des réseaux de soins. Tout d'abord, chaque réseau doit compter parmi ses membres au moins un hôpital de zone. C'est sans doute cette condition qui a contribué à ce que les pourtours des huit projets de réseaux de soins déposés soient très proches des limites des huit zones sanitaires précédentes. Deuxième condition, chaque réseau de soins doit

«offrir une chaîne complète de prestations incluant des activités préventives, curatives, palliatives, médico-sociales, de réadaptation, activités relevant tant de prises en charge somatiques que psychiatriques.» (Service de la Santé Publique, *Comment créer un réseau de soins NOPS*, juin 1998, p. 6)

Concrètement, chaque réseau en constitution a mis en place un comité de pilotage comprenant un représentant de chaque type de prestations de soins: en général un représentant de l'hôpital de zone, des Centres de Traitement et de Réhabilitation (CTR), des Centres Médico-Sociaux (CMS), des Etablissements Médico-Sociaux (EMS), de la prévention, des secteurs psychiatriques. Puis un responsable (chef de projet ou coordinateur) a été nommé et chargé de mener le projet jusqu'au dépôt du dossier auprès du Service de la Santé Publique en vue de sa reconnaissance d'intérêt publique.

Les institutions membres des réseaux acceptent de facto de déléguer une partie de leur capacité décisionnelle et de négociation (dans les domaines du financement, de l'organisation interne du réseau, répartition des subventions, etc.) aux responsables des comités de pilotage qui deviennent les interlocuteurs privilégiés de l'Etat.

Autres acteurs

Les médecins libéraux ont été progressivement associés aux travaux des groupes de pilotage régionaux des réseaux de soins. Par contre, les assureurs maladie et les patients (ou les associations qui les représentent) ont été peu sollicités par ces instances et peu associés aux réflexions ou travaux entourant la constitution des réseaux de soins, que ce soit au niveau régional ou cantonal.

6.2.1.5. Choix des études de cas

Parmi les huit réseaux de soins qui se sont progressivement constitués sur l'ensemble du canton de Vaud dans le cadre des NOPS, nous avons retenu les deux réseaux de soins de la Broye (Santé-Broye) et de La Côte – région Morges/Aubonne (ReSCo), car chacun d'eux présentait un intérêt particulier. En termes de déroulement du processus, le ReSCo a été le premier réseau de soins du canton à être mis en place et à être reconnu d'intérêt public. A l'inverse, le réseau de soins Santé-Broye a été le dernier à se constituer, d'où l'intérêt de pouvoir suivre plus longtemps le processus de sa constitution à travers toutes ses étapes. Ces deux réseaux s'inscrivent aussi dans des régions aux caractéristiques différentes du point de vue de la taille et de l'importance des centres urbains présents, de la composition à dominante plutôt urbaine ou rurale, de la situation dans le contexte régional, cantonal ou intercantonal.

6.2.2. Cas 3: le réseau de soins de la Broye

6.2.2.1. Particularités

Le réseau de soins de la Broye (Santé-Broye) s'étend sur les trois districts de Moudon, Payerne et Avenches. Il reprend de fait le découpage de la zone sanitaire VII antérieure. Cette région, à dominante rurale, présente un intérêt particulier de par son morcellement territorial (nombreuses enclaves vaudoises sur le canton de Fribourg et réciproquement). Cette caractéristique, qui incite à porter une grande attention aux questions de relations intercantionales, est centrale dans les préoccupations des responsables locaux dans de multiples domaines, dont la santé.

Dans ce dernier domaine, la problématique intercantonale apparaît principalement sous deux aspects. D'abord, la création courant 2000 de l'Hôpital intercantonal de la Broye (HIB), composé des sites de Payerne (VD) et d'Estavayer-le-lac (FR). Ensuite, la volonté manifestée dès le début de la constitution du réseau de soins de la Broye

d'associer formellement les autorités et les acteurs de la santé du district fribourgeois de la Broye à cette nouvelle structure vaudoise.

Le processus de constitution du réseau de soins de la Broye peut être découpé en trois phases temporelles:

1. Elaboration (phase 1): période jusqu'en 1997 qui correspond à l'adoption par le Grand Conseil vaudois du Rapport NOPS. Le projet actuel de réseau de soins s'appuie sur une série de projets et de travaux qui ont jalonné les années 90, dont le plus récent, les réseaux de soins coordonnés (début des années 90) avait déjà permis la constitution d'un groupe de travail (sous-commission de la commission sanitaire de zone VII) et une amorce de réflexion. C'est à ce moment là que remontent les toutes premières discussions sur le périmètre et le choix des partenaires du réseau actuel.
2. Structuration (phase 2): de 1997 à l'automne 2001. Après l'adoption des NOPS, cette période comprend le début effectif des travaux d'élaboration des réseaux de soins. Lorsqu'en juin 1998, le Département de la Santé et de l'Action Sociale lance l'Appel à la constitution des réseaux de soins, un comité de pilotage se met en place dans la Broye pour préparer le projet et déposer le dossier Santé-Broye, en vue d'une reconnaissance d'intérêt public par l'Etat. Ce comité regroupe les représentants des diverses institutions sanitaires de la région: hôpitaux, EMS, CMS, préfet, médecins, ainsi que des représentants fribourgeois. Il supervise les travaux de constitution du réseau menés plus directement par un chef de projet. Le comité de pilotage découle historiquement d'un groupe plus restreint de quelques responsables d'institutions socio-sanitaires de la région qui avait été formé lors des premiers travaux sur les réseaux de soins coordonnés au début des années 1990 pour le compte de la commission sanitaire de zone. Cette équipe «historique» a été complétée par d'autres représentants d'institutions lors de la constitution du comité de pilotage.

3. Mise en œuvre (phase 3): dès l'automne 2001. Avec la reconnaissance d'intérêt public débute le fonctionnement en réseau des divers fournisseurs de soins de la Broye.

Nous avons suivi le processus et procédé aux entretiens des acteurs pendant la phase 2.³³ Nous n'avons pas pu étudier la phase 3 de mise en œuvre parce que la région de la Broye a été la dernière à déposer son dossier auprès de l'Etat. Nous en verrons les raisons plus loin.

6.2.2.2. Description du processus

Une série d'expériences antérieures de collaboration dans le domaine de la santé ont mis en place des habitudes de travail qui ont permis par la suite aux mêmes acteurs de se retrouver autour du projet de constitution du réseau de soins Santé-Broye:

- fin des années 80: Expérience pilote dans les soins à domicile (EXPI)
- début des années 90: Réseaux de soins coordonnés
- milieu des années 90: Expérience de régionalisation de la prévention

Ces expériences ont formé un réseau de connaissances entre les partenaires présents dès cette époque. Le départ de certains acteurs importants participant au noyau dur de direction du projet vers d'autres activités professionnelles a entraîné des retards dans l'avancement du processus. La situation périphérique de la Broye explique peut-être la difficulté de maintenir dans la région des responsables d'institutions sanitaires ou de recruter leurs successeurs. Le petit groupe initial de responsables qui existait dès le début du projet (milieu des années 90) a sans doute joué un important rôle de moteur dans le déroulement du processus. La collaboration reposait sur une connaissance mutuelle et une amitié qui débordait le cadre de travail. Par contre, le fait qu'une partie

³³ La liste des personnes interviewées se trouve en annexe 2.

du groupe «historique» ait quitté la région vers 1997-98 pour d'autres activités professionnelles dans le canton a constitué une des raisons du retard du projet.

La constitution d'un réseau de soins dans la Broye a pris un certain retard, ce qui a mené cette région à être la dernière à déposer son dossier et à être reconnue d'intérêt public par l'Etat. Les explications à ces retards sont de plusieurs types (aléas de la vie du travail, suroccupation de tous les protagonistes dans leurs institutions respectives). Le chef de projet finalement engagé au début 2000 est en fait l'un des membres du comité de pilotage qui s'est proposé à ce poste. Plusieurs acteurs semblaient avoir craint à l'époque que ce partenaire (et l'institution qu'il représente: les soins à domicile) puisse prendre trop d'ascendant sur les autres membres du processus en devenant chef de projet, ce qui peut révéler une certaine concurrence et des tensions internes au réseau entre institutions (par exemple entre les CMS et les EMS, ou entre hôpitaux).

Il faut relever que les institutions du domaine des soins à domicile (CMS) sont dans beaucoup de réseaux, dont celui de la Broye, souvent très impliquées et actives dans la constitution des réseaux de soins. Cette situation reçoit deux explications de la part de certains acteurs: a) pour un directeur d'hôpital, cet état de fait provient peut-être de la plus grande disponibilité en temps des représentants des CMS, b) de manière plus fine, certains relèvent que «ceux qui ont adhéré le plus facilement, c'est ceux qui sortaient d'une expérience de gestion par programmes, soit ceux qui sont sortis du projet soins à domicile, ceux-là ils sortaient de dix ans de remises en question, donc ils ont dû apprendre que le changement c'était dur, on n'avait jamais de certitudes, mais qu'on finissait par s'en sortir et puis qu'on était mieux après qu'avant, ceux là ils sont montés sur le train des réseaux avec une facilité déconcertante».

Parmi les acteurs en présence, soulignons le rôle du président du comité de pilotage qui apparaît comme le traducteur du processus: il est impliqué depuis longtemps dans le domaine de la santé dans la Broye. En tant qu'élu local, il est un des rares acteurs à justifier son action par des arguments identitaires de promotion économique de la

région et de mise en valeur d'une identité régionale broyarde. Ces arguments sont en partie repris par certains autres membres du comité de pilotage. Cette reprise à leur compte d'arguments du leader (diffusion de concepts) par des acteurs assez récents dans le processus ou n'ayant pas d'attaches familiales ou personnelles avec la région montre l'influence de cet acteur dans le processus.

6.2.2.3. Représentations de l'espace des acteurs

Les six acteurs interviewés peuvent être regroupés de la manière suivante: quatre acteurs sont assez proches sur un bon nombre de dimensions, un acteur (fonctionnaire cantonal) partage en grande partie ces dimensions mais présente une particularité quant à l'importance réservée à l'espace et au territoire, enfin le dernier acteur est assez isolé et se place en contradiction sur un grand nombre des dimensions présentes chez les cinq autres (il est de fait le seul opposant farouche au processus).

Un groupe de quatre acteurs émerge donc assez nettement: il inclut les trois acteurs économiques, dont un est également un élu, et un fonctionnaire cantonal de niveau régional que nous considérons de ce fait comme un acteur "cantonal". Davantage que des arguments économiques communs, ce qui rapproche le plus ces quatre acteurs est leur présence commune dans le comité de pilotage du réseau, qui est en fait l'instance principale de négociation et de direction du processus. La proximité sur un grand nombre de dimensions pourrait être le signe qu'une certaine convergence des représentations s'est déjà opérée depuis deux ans par la mise en présence d'acteurs différents au sein du groupe de travail qui s'est mué par la suite en comité de pilotage. Ces quatre acteurs partagent surtout les mêmes dimensions suivantes: représentation et valorisation des frontières fonctionnelles plutôt qu'institutionnelles, structuration de l'espace à la fois en réseau (fonctionnement en réseau entre fournisseurs de soins) et à l'intérieur d'un espace compartimenté en régions, idée d'une collaboration interne entre partenaires du réseau en même temps qu'un sentiment de compétition avec les

réseaux voisins perçus comme des concurrents, perception de la temporalité comme relevant fortement du changement.

Par contre, ces quatre acteurs divergent principalement par leur appréhension de l'espace qui peut être soit en 2d, soit en 3d, ils peuvent aussi présenter un rapport à l'espace de type soit identitaire, soit technocratique. La cohérence spatiale diverge aussi puisque toutes les catégories de cette dimension sont présentes (à la fois cohérence pratique, sectorielle ou globale selon les acteurs).

Parmi ces quatre acteurs, on a déjà mentionné que le président du comité de pilotage a joué un rôle de traducteur. Cet acteur est également un des rares à manifester une cohérence spatiale globale (conscience de l'activité dans d'autres domaines, réflexions théoriques larges, etc.). Un autre acteur manifeste aussi une cohérence de l'espace globale et une grande réflexivité sur sa propre activité (référence au champ des sciences sociales), mais il ne joue pas le rôle de leader. Il n'a d'ailleurs pas été suivi sur deux de ses propositions les plus ambitieuses qui incitaient ses partenaires à collaborer encore plus profondément avec le canton de Fribourg.

Le fonctionnaire cantonal quant à lui présente une assez forte proximité avec ce groupe des quatre acteurs, mais se différencie principalement par une conception globale différente du rôle à attribuer à l'espace dans la politique publique de la santé. Il ne conçoit pas la division de l'espace en termes de frontières (trop figées), se refuse par exemple à fixer sa vision de la politique sur une carte ou sur toute représentation visuelle de l'espace, et présente l'objectif du projet de constitution des réseaux comme une volonté de «casser la référence au territoire» et de proposer «des formes d'organisation souples qui ont la possibilité d'évoluer en fonction des mutations de l'environnement». A son sens, ces nouvelles formes «sont beaucoup plus performantes que les autres, soit les formes traditionnelles de découpage géographique et territorial des politiques publiques, comme le découpage actuel du canton en huit zones sanitaires.

Cet acteur partage donc le noyau dur des dimensions relevées précédemment (structuration de l'espace en réseau, notion de changement primordiale). Il a une

conception de l'espace très déterritorialisée qui représente la direction que le canton veut imprimer au fonctionnement du système sanitaire. En ce sens, il semble plutôt avoir un rôle de précurseur ou à l'avant-garde du processus. Seule une partie de cette conception, sans doute les éléments de base et nécessaires à la mise en place de la nouvelle politique (réseau, prise en compte de critères sectoriels et technocratiques du bassin de population, idée du changement valorisée) a passé auprès des acteurs régionaux chargés de mettre en place et d'organiser à leur échelle la réforme cantonale. Les aspects trop nouveaux de remise en cause de la spatialité et de la territorialité de la politique publique, du refus d'un découpage par des frontières, n'ont pas été intégrés par les membres du comité de pilotage. Le fonctionnaire cantonal est aussi le seul acteur à présenter une vision à l'échelle nationale. Sa fonction l'y incite sans doute, étant donné qu'il doit tenir compte de ce qui se passe dans d'autres cantons et à l'échelle de la Suisse (LAMal) dans son activité de fonctionnaire cantonal.

Le principal adversaire du projet de réseaux de soins, qui est un ancien élu local, se situe à l'opposé de tous les autres acteurs sur une majorité de dimensions. Il est assez isolé par rapport aux autres acteurs, puisqu'il ne partage environ que la moitié des dimensions de représentation de l'espace avec eux. Il s'agit en fait du seul opposant au processus rencontré lors des entretiens. Cet élu local se place dans une conception de la temporalité très conservatrice (idée d'un retour aux structures et modes d'organisation du passé qui ont fait leurs preuves) et aime à rappeler qu'«il faut savoir d'où l'on vient pour savoir où l'on va».

Cet acteur n'emploie jamais le terme de réseau ou ne structure jamais l'espace en réseaux. Par contre, il présente un ensemble cohérent de dimensions qui montrent que sa représentation est de type assez identitaire et locale: appréhension en 3d, division de l'espace en frontières institutionnelles (et respect des limites traditionnelles existantes: districts, communes), rapport à l'espace identitaire, cohérence de l'espace de type pratique, conception de la temporalité de type conservatrice, à l'opposée du changement proposé par l'Etat.

Cet acteur manifeste de plus des positions idéologiques très marquées à droite et un rejet de tout mouvement de centralisation ou de fonctionnarisation par l'Etat. Il justifie

volontiers son opposition aux processus de changement qui touchent le domaine de la santé depuis dix ans sur la base de ses orientations idéologiques qui sont en complète opposition avec celles des autres acteurs de la région ou du canton: «Alors je me suis dit d'où est-ce que ça vient ce concept, et puis en fait moi j'ai découvert avec un petit peu d'effarement, [...] qu'en fait tout ce qui gravitait à la Santé Publique depuis le début des années 80, 82-83, a été recruté ou noyauté je sais pas comment dire, mais enfin par hasard il se trouve que ce sont des gens qui sont tous très affichés politiquement à gauche lorsqu'ils étaient jeunes [...] ils sont tous là dedans, tous des gens très très orientés à gauche, qui donc, on peut pas le leur reprocher, c'est leur tendance, ils ont présenté des projets extrêmement centralisateurs, et devant être absolument contrôlés si ce n'est par l'Etat, en tout cas par un organisme fédérateur, centralisateur à tout crin, tel que l'OMSV a été finalement fait.».

Malgré leurs spécificités sur l'ensemble des dimensions, trois acteurs peuvent être rapprochés sur certaines dimensions que l'on pourrait qualifier de locales ou d'«identitaires»: appréhension en 3d, rapport à l'espace identitaire et cohérence pratique. Ce profil commun sur ces dimensions particulières, propre à ces trois seuls acteurs de types en partie différents (un acteur à la fois de type économique et élu politique local, un fonctionnaire cantonale de niveau régional et un élu politique local), est le fait des trois seuls acteurs natifs de la région ou habitant de longue date dans la Broye.

Cependant, la réunion de ces trois acteurs autour de ces éléments de type identitaire ne suffisent pas à induire des comportements identiques face aux changements impliqués par le projet de réseaux de soins. En effet, hormis ces trois dimensions, l'essentiel des dimensions n'est pas partagé par l'opposant au projet qui se situe par exemple clairement dans une conception très conservatrice de la temporalité, respectueux des frontières institutionnelles et ne structure jamais l'espace en réseaux. A l'inverse les deux autres acteurs, bien qu'originaires de cette région et présentant un fort attachement personnel et identitaire à la Broye, sont favorables au changement et à la remise en cause des frontières institutionnelles au profit de frontières fonctionnelles plus larges (nouveaux périmètres administratifs) et à un fonctionnement en réseau.

Les éléments présentés jusqu'ici montrent que le lien entre types d'acteurs et types de représentations de l'espace n'apparaît pas de manière évidente dans le cas des réseaux de soins de la Broye. En effet, si les acteurs économiques partagent en bonne partie une représentation identique de l'espace, la représentation des acteurs politiques locaux se caractérise par d'importantes différences. En particulier, on peut relever que les deux élus politiques locaux s'opposent en termes de type de frontières valorisés (fonctionnelles versus institutionnelles), de structuration de l'espace (réseau ou traditionnelle) et de temporalité (changement versus continuité, voir retour en arrière). Quant au fonctionnaire cantonal, il est le seul représentant de sa catégorie, ce qui ne permet pas de faire un lien entre cette dernière et le type de représentations.

En procédant à une analyse plus fine sur la base des intitulés des hypothèses, et étant entendu que les hypothèses 1 (habitant-usager-citoyen) et 3 (expert) ne peuvent être testées puisque ces types d'acteurs ne sont pas présents dans notre étude de cas, nous pouvons faire les constatations suivantes. L'hypothèse 2 n'est pas vérifiée parce que les acteurs économiques, s'ils partagent assez largement la même représentation, n'ont pas une vision exclusivement fonctionnelle et technocratique de l'espace, mais une vision où les éléments identitaires ont une place importante. L'hypothèse 4 n'est également pas vérifiée puisque les acteurs politiques locaux sont loin d'avoir une représentation commune de l'espace et que certains d'entre eux privilégient, contrairement à ce que supposait l'hypothèse, les frontières fonctionnelles aux frontières institutionnelles. Finalement, seule l'hypothèse 5 est vérifiée: le fonctionnaire cantonal manifeste une représentation technocratique et fonctionnelle de l'espace, une appréhension de l'espace en 2d ainsi qu'une cohérence spatiale de type sectoriel.

6.2.2.4. Facteurs expliquant les recoupements entre les représentations de l'espace des acteurs

Une série de dimensions peuvent être considérées comme constituant la base minimale de représentations communes nécessaires à conduire le changement induit par la constitution des réseaux de soins. Ces dimensions, largement partagées par les acteurs interviewés (sauf par l'opposant), sont:

- Division de l'espace par des frontières fonctionnelles qui dépassent (ou débordent) les frontières institutionnelles (communes, districts). La configuration du réseau de la Broye (mais aussi de la majorité des autres réseaux) s'est calquée en fait spontanément sur celle des zones sanitaires préexistantes, qui sont en fait des entités administratives délimitées par des frontières fonctionnelles. La revendication d'une spécificité intercantonale de la Broye se manifeste par l'intégration voulue de certains districts fribourgeois dans le réseau Santé-Broye, ce qui va tout à fait dans le sens d'une division de l'espace par des frontières fonctionnelles, par delà les frontières institutionnelles cantonales.
- Structuration de l'espace en réseau (entre partenaires et fournisseurs de soins inclus dans le réseau de soins: échange d'informations, de services, etc). Cette représentation de l'espace en réseaux est toutefois conçue à l'intérieur d'un espace compartimenté en régions (chaque région/réseau délimite un espace dans lequel les fournisseurs s'organisent en réseau).
- L'espace est souvent perçu à la fois en termes de collaboration (entre partenaires du même réseau ou avec Fribourg) et simultanément en termes de compétition (avec les autres réseaux ou avec l'Etat). Cette compétition avec les réseaux voisins, en particulier celui d'Yverdon, permet une plus grande cohésion des partenaires autour de leur projet, la progression ou les ambitions des autres réseaux servant de référence ou faisant office d'émulation pour les acteurs régionaux associés.
- La conception de la temporalité comme porteuse de changement est l'un des éléments les plus largement partagés par les acteurs (sauf par l'opposant). Le processus est perçu comme un bon moyen de proposer de l'innovation et d'améliorer la situation sanitaire et économique dans la Broye.

Par contre, la convergence est moindre autour du type d'appréhension (2d/3d), du rapport à l'espace (technocratique ou identitaire) et de la cohérence spatiale (pratique, sectorielle ou globale). Ces éléments plus identitaire et locaux peuvent être présents chez certains acteurs sans que cela ne compromette leur participation à la redéfinition d'un nouvel espace fonctionnel, compartimenté en régions, où les relations entre partenaires fonctionnent en réseau.

Plusieurs éléments semblent avoir permis la convergence d'une partie des acteurs autour d'un même processus:

- Une volonté souvent affirmée de contrer le projet supposé de l'Etat de faire à terme fusionner de force le réseau de la Broye avec un réseau voisin (Yverdon) amène la présentation d'un projet abouti et construit de manière inextricable sur la base d'une collaboration intercantonale avec Fribourg (comme l'Hôpital intercantonal de la Broye entre Payerne et Estavayer). A ce titre, une orientation intercantonale du projet vaudois peut donner l'impression d'une certaine instrumentalisation de la participation des voisins fribourgeois dans une réflexion stratégique qui vise à bloquer les projets du Conseil d'Etat vaudois ou du réseau RéNOVA présenté comme très ambitieux face au petit voisin broyard.
- La spécificité géographique de la Broye est aussi présentée comme un élément favorisant de fait la collaboration entre partenaires dans un esprit intercantonal: «c'est vrai qu'on est éloigné de notre chef-lieu, et puis qu'on est en plus une enclave, on est obligé de travailler avec les Fribourgeois».
- La mise en place d'un réseau dans la Broye est présentée aussi comme une forme de contre-culture face aux NOPS, de réappropriation du projet en le faisant s'approcher le plus possible des désirs des responsables régionaux
- La volonté de renforcer l'idée d'une région de la Broye forte économiquement est également importante. La défense des infrastructures régionales face à l'administration centrale qui tend à rationaliser les équipements est un élément fondamental expliquant la convergence autour du projet actuel et de certaines représentations communes de l'espace.

- La collaboration des acteurs actifs dans le processus actuel autour de trois projets anciens (dès le début des années 90: étude sur les besoins en psychogériatrie, réseaux de soins coordonnés et régionalisation de la prévention) est unanimement présentée comme un facteur qui a renforcé la connaissance mutuelle et les habitudes de travail en commun.

Sur ce dernier point, il faut relever que la composition des instances de travail était très équilibrée et représentait bien les partenaires de la santé. Le réseau d'acteurs a de plus émergé progressivement par le regroupement de quelques acteurs aux affinités proches et partageant les mêmes objectifs. Cette implication et volonté de collaborer, souvent basée sur des relations interpersonnelles antérieures positives (professionnelles ou extra-professionnelles), est souvent une condition importante à l'évolution future et à l'aboutissement du projet sur un processus qui dure plusieurs années entre les premiers travaux préparatoires et la formalisation officielle du réseau de soins par les autorités cantonales. On constate donc un important processus d'apprentissage entre les principaux acteurs du processus ainsi que l'importance des expériences passées en matière de santé publique.

L'importance des références historiques est également notable, nombre d'acteurs mobilisant certains éléments historiques pour justifier tels types de (non)changements. Certains acteurs insistent ainsi sur le fait que, historiquement, leur orientation «naturelle» dans beaucoup de domaines va vers Fribourg, ceci en particulier pour ne pas avoir à créer un réseau commun avec le nord vaudois.

Parmi les acteurs principaux, l'acteur leader (le président du comité de pilotage) a joué le rôle de traducteur entre les divers acteurs impliqués (Etat, acteurs régionaux et locaux). Ayant assumé par le passé des responsabilités au niveau cantonal (ancien président de l'AVDEMS: Association Vaudoise des EMS), il est encore impliqué dans des commissions d'études de niveau cantonal et se trouve donc en relation directe avec les autorités ou l'administration cantonale. Acteur disposant de représentations

multiples, capable de raisonner à diverses échelles et occupant une position centrale au sein du réseau d'interactions, il correspond parfaitement à la définition du traducteur.

En termes de référentiel, les quatre acteurs partageant une représentation similaire de l'espace (trois acteurs économiques et acteur cantonal de niveau régional) mobilisent tous, à des degrés divers, des éléments propres à un référentiel économique de marché. Cependant, chaque acteur de ce groupe mobilise ce référentiel économique d'une manière particulière en invoquant différents arguments de type économique:

- a) souci d'économies budgétaires et de rationalisation des coûts des prestations (acteur économique);
- b) défense et promotion économique de la région (acteur économique et élu communal);
- c) méfiance face à la Nouvelle Gestion Publique (chef de projet et directeur des CMS);
- d) volonté de mettre le patient au centre des préoccupations du réseau, même si l'objectif de contrôle des coûts du système sanitaire doit être poursuivi (acteur cantonal de niveau régional).

Le référentiel économique est donc assez présent dans le discours des acteurs. Il n'est cependant ni dominant ni fédérateur et ne semble pas être la référence principale invoquée par les acteurs pour justifier leur engagement dans le projet. Le référentiel qui semble le plus partagé par les acteurs relève plutôt d'une logique que l'on pourrait qualifier de sectorielle et «d'humaniste» par certains aspects: bon nombre d'acteurs impliqués dans le processus motivent leur action par le souci de remettre le patient au centre des préoccupations du système sanitaire et des fournisseurs de soins. En ce sens, l'idée de réseau est comprise comme pouvant amener un surplus de qualité des soins et d'écoute des désirs et besoins du patient.

Sur la base des éléments qui viennent d'être présentés, on arrive à la conclusion que les hypothèses 6 à 11 ainsi que l'hypothèse 13 sont vérifiées dans le cas des réseaux de soins de la Broye. En effet, il apparaît que tous les partenaires de la santé étaient

représentés dans le groupe de travail (hypothèse 6), qu'un important processus d'apprentissage a eu lieu (hypothèse 7), qu'un des acteurs a joué le rôle de traducteur (hypothèse 8), que les expériences passées ont favorisé l'émergence d'une représentation commune (hypothèse 9), qu'un référentiel dominant de type "humaniste" a contribué à unifier les représentations de l'espace des acteurs (hypothèse 10), que la relative faible compétition intercommunale a également favorisé l'émergence d'une représentation commune de l'espace d'action publique (hypothèse 11) et que le type et les caractéristiques des communes de même que leur situation périphérique ont eu une influence sur les représentations des acteurs et les a en particulier incitées à agir en réaction au canton (hypothèse 13).

Par contre, l'hypothèse 12 n'est pas confirmée: les références identitaires de certains acteurs n'ont pas empêché l'apparition d'une représentation commune de l'espace (hypothèse 12).

6.2.3. Cas 4: le réseau de soins de La Côte

6.2.3.1. Particularités

Le réseau de soins de La Côte (ReSCo) s'étend sur les districts de Morges et d'Aubonne et reprend le pourtour de la zone sanitaire II. Cette région est composée de zones rurales et d'un centre urbain assez important avec Morges. La situation particulière du réseau de soins de Morges-Aubonne entre Lausanne et Nyon, deux centres urbains importants, mais aussi sa proximité avec le district de Cossonay et des communes du pied du Jura, est intéressante par rapport aux collaborations possibles avec les réseaux voisins. De plus, comme ce réseau s'est constitué très rapidement et a été le premier à l'échelle du canton à entrer en fonction, il constituait tout naturellement un cas d'étude très intéressant, de par les possibilités de suivi de mise en œuvre qu'il offrait.

Le processus de constitution du réseau de soins de La Côte s'est déroulé selon les trois phases temporelles suivantes:

1. Elaboration (phase 1): période jusqu'à 1997 qui correspond à l'adoption par le Grand Conseil vaudois du Rapport NOPS. Le projet actuel de réseau de soins de La Côte, comme celui de la Broye, s'appuie sur une série de projets et de travaux qui ont jalonné les années 90 (EXPI, réseaux de soins coordonnés, régionalisation de la prévention) et qui avaient aussi déjà permis à certains acteurs de travailler ensemble et de faire connaissance.
2. Structuration (phase 2): période qui court depuis le début des travaux effectifs de constitution du réseau de soins de La Côte jusqu'à sa reconnaissance d'intérêt public par l'Etat de Vaud (de 1997 à juin 1999). Le ReSCo a commencé très rapidement ses travaux et réflexions et a été de fait le premier réseau à se constituer dans le canton, ce qui a impliqué la création d'une Association, dotée d'un comité exécutif et de diverses commissions.
3. Mise en œuvre (phase 3): avec la reconnaissance d'intérêt public (juin 1999) débute le fonctionnement effectif en réseau des divers membres du réseau de soins de La Côte.

A l'inverse du cas de la Broye, et à des fins de complémentarité, nous avons suivi le cas du ReSCo et procédé aux entretiens des acteurs pendant la phase 3, c'est-à-dire lorsque la structure de réseau de soins avait dans les faits commencé à fonctionner.³⁴ Ce cas nous permet d'observer plus en détail le démarrage effectif d'une nouvelle forme d'organisation sanitaire et les éventuelles convergences ou divergences apparues entre les acteurs et institutions partenaires de cette mise en œuvre.

³⁴ La liste des personnes interviewées se trouve en annexe 2.

6.2.3.2. Description du processus

Les premiers travaux formels ont commencé avec l'acceptation des NOPS dès l'été 1997 et ont abouti très rapidement en l'espace d'une année, en été 1998, à la constitution d'une Association du Réseau de Soins de la Côte. Cette association regroupe l'ensemble de la chaîne des soins: hôpitaux, réhabilitation, soins à domicile, établissements médico-sociaux, médecins, prévention, psychiatrie. Un comité exécutif chapeaute l'ensemble des fonctions centrales nécessaires à l'activité du réseau (finances, ressources humaines, communication, éthique, etc.), ainsi qu'une série de commissions permanentes où s'élaborent le contenu thématique et le suivi des projets ou programmes constituant les activités mêmes du réseau. En juin 1999, le canton reconnaît d'intérêt public le ReSCo.

La période que nous avons suivie de manière plus précise représente quant à elle une autre phase du processus, à savoir celle de la mise en œuvre et du fonctionnement au quotidien des structures nouvellement créées. C'est lors de cette phase que sont apparus des obstacles ou blocages dans les nouveaux modes de collaboration expérimentés par les partenaires. Des divergences quant à la conduite des projets du réseau de soins ou sur ses orientations ont parfois fait émerger des positions différentes parmi les acteurs impliqués. En particulier, l'arrivée de nouveaux acteurs, qui sont venus rejoindre le premier noyau restreint qui s'était chargé de l'élaboration du réseau, a modifié les relations internes au réseau. Certains des nouveaux acteurs ont eu le sentiment de ne pas se reconnaître dans les positions adoptées par la majorité des membres du réseau. Une phase de renégociation interne s'est avérée alors nécessaire pour poser les bases d'une nouvelle collaboration.

Certaines divergences ont porté sur la définition de la mission ou des objectifs du réseau mis en place avant l'arrivée des nouveaux acteurs et entérinée par la décision de reconnaissance d'intérêt public. La définition par exemple de la notion de service public, complexe en soi, a révélé des positions et des représentations quelque peu divergentes entre acteurs. Ces valeurs différentes entre types de partenaires peuvent

s'expliquer aisément par le spectre très large du type d'acteurs présents, passant des institutions de statut public au statut privé, en passant par tout le dégradé d'acteurs relevant du domaine para-public. L'arrivée de nouveaux partenaires est parfois motivée par un souci de modeler et d'orienter au mieux le projet et sa mise en œuvre. Selon les observateurs, il s'agissait en fait soit d'une volonté légitime de défendre ses intérêts face aux autres partenaires, soit au contraire d'un moyen pour certaines institutions de ralentir de l'intérieur les projets ou modifications non désirés.

La mise en place du Bureau Régional d'Information et d'Orientation (BRIO) a concrètement révélé certaines de ces divergences. Selon le vœu du canton, chaque réseau est tenu de mettre sur pied une structure de type BRIO qui regroupe l'information sur les modes de prise en charge possibles selon les pathologies ou les disponibilités pour l'hébergement et l'accueil de patients. La mise en place des BRIO représente pour les réseaux de soins un moment où émergent certaines divergences thématiques ou sur les valeurs du réseau de soins. Pour certains observateurs d'ailleurs, cette situation peut constituer un enjeu tel pour la survie du réseau qu'on a parfois l'impression que «les réseaux de soins sont malades de leur Brio» et que si une solution n'est pas apportée, la viabilité future du réseau peut être remise en cause.

En fait, les BRIO renvoient à la problématique de l'organisation territoriale sanitaire et révèlent des enjeux spatiaux intéressants. En effet, la structure retenue pour chaque BRIO fait référence à des questions comme celles de la centralisation ou non à l'échelle régionale de certaines informations facilitant l'orientation des patients, ainsi qu'à des préoccupations en termes de compétences – parfois impératives – des BRIO sur les autres membres du réseau. Les BRIO se retrouvent, de par les modalités retenues dans la définition de leur rôle, au cœur de la problématique d'un fonctionnement en réseau, un point très important en regard des NOPS et de la constitution justement des «réseaux» de soins et de la politique publique sanitaire correspondante.

Dans le processus de mise en place des réseaux de soins, et en particulier des BRIO, la cheffe de projet a joué un rôle particulier de traductrice. C'est en effet elle qui a assuré le rôle d'intermédiaire entre les différents points de vue en trouvant les éléments minimums communs nécessaires à l'avancement du processus. En étant capable d'allier différents types de logique (fonctionnelle, pratique, "humaniste"), en insistant sur les valeurs communes à promouvoir, en thématissant les sources d'incompréhension et de conflit, ainsi qu'en s'appuyant sur sa connaissance des expériences étrangères, elle a endossé le rôle de traducteur.

6.2.3.3. Représentations de l'espace des acteurs

Si l'on cherche à regrouper les acteurs selon leur représentation de l'espace, on constate que dans l'ensemble les acteurs partagent une vision assez similaire sur la plupart des dimensions. Ceci s'explique par le fait que, malgré les difficultés réelles et les points de vue divergents, la mise en place du réseau de soins de La Côte n'a pas suscité de conflits importants entraînant la constitution de deux camps opposés. De la sorte, aucun acteur ne s'inscrit fondamentalement en porte-à-faux par rapport au projet de réseau de soins, ce qui a d'ailleurs permis à ce réseau d'être le premier du canton à obtenir la reconnaissance d'intérêt public.

Concrètement, les six acteurs partagent les mêmes dimensions suivantes: forte valorisation des frontières fonctionnelles au détriment des frontières institutionnelles, structuration de l'espace en réseau, rapport à l'espace technocratique mettant l'accent sur l'importance des collaborations, rapport entre espaces axé sur la coopération entre les partenaires et les communes et vision évolutive de l'espace, le changement étant vécu comme une situation "normale". Le fait que le réseau de soins se soit construit sur la base de projets antérieurs où pratiquement les mêmes acteurs étaient déjà présents a très certainement contribué à l'émergence d'une représentation de l'espace largement similaire.

Si la quasi totalité des acteurs se rejoignent sur la plupart des dimensions, deux acteurs, une élue locale et la cheffe de projet, se distinguent néanmoins par certaines spécificités. L'élue locale se caractérise ainsi par une structuration de l'espace compartimentée plutôt qu'en réseau, ce qui renvoie peut-être à la réalité qu'elle perçoit au travers de ses expériences politico-administratives. Quant à la cheffe de projet, elle voit les relations entre les communes davantage en termes de compétition qu'en termes de collaboration. Chargé de mener l'ensemble du projet, cet acteur est sans doute plus sensible que les autres acteurs aux divergences communales pouvant entraver l'avancement de la mise en œuvre du réseau de soins de La Côte.

A part les dimensions déjà mentionnées qui sont largement partagées par l'ensemble des acteurs, il reste néanmoins deux dimensions où les acteurs ont une vision différente. Ces dimensions sont les suivantes: appréhension de l'espace et cohérence spatiale. Une analyse acteur par acteur sur ces deux dimensions ne permet cependant pas de distinguer un groupe d'acteurs qui partageraient les mêmes représentations, si bien qu'il est difficile d'interpréter ces différences qui ne semblent pas répondre à une logique bien définie.

En ce qui concerne le lien supposé entre type d'acteurs et type de représentations de l'espace, le fait qu'il y ait de manière générale peu de divergences entre les représentations des dimensions, ce quel que soit le type d'acteurs considéré, ne permet pas d'affirmer que ce lien existe. Au contraire, ce constat va plutôt dans le sens d'une absence de relations entre type d'acteurs et types de représentations puisque la totalité des acteurs partagent, à quelques exceptions près, les mêmes représentations de l'espace: le type d'acteurs ne paraît donc pas jouer de rôle déterminant dans la définition de ces dernières.

Si l'on procède néanmoins à l'exercice visant à mettre en relation chaque type d'acteurs avec les représentations attendues selon les énoncés des hypothèses, on constate tout d'abord que l'hypothèse 1 (habitant-usager-citoyen) ne peut être vérifiée dans la mesure où ce type d'acteurs n'est pas présent dans notre étude de cas puisque pas impliqué dans le processus. L'hypothèse 2 est confirmée puisque les acteurs

économiques partagent une vision largement fonctionnelle et technocratique de l'espace correspondant à un rapport à l'espace déterminé par leur réalité professionnelle. L'hypothèse 3 est également confirmée: l'expert a une vision globale de ce que devrait être le réseau de soins de La Côte et insiste sur les aspects technocratiques et fonctionnels. L'hypothèse 4 n'est par contre pas confirmée dans la mesure où l'acteur politique local est loin d'avoir une représentation de l'espace axée sur des frontières institutionnelles et identitaires, mais partagent avec les autres types d'acteurs une représentation plutôt fonctionnelle et technocratique. Enfin, l'hypothèse 5 n'est pas vraiment confirmée: si les deux acteurs politico-administratifs de niveau régional/cantonal partagent bien une représentation sectorielle et fonctionnelle, seul un des deux a une vision technocratique de l'espace, l'autre privilégiant une réflexion plus large non limitée aux frontières de la politique publique concernée. De plus, ces deux acteurs manifestent une appréhension de l'espace en 2d plutôt qu'en 3d.

6.2.3.4. Facteurs expliquant les recouvrements entre les représentations de l'espace des acteurs

Les acteurs partagent largement le même noyau dur de représentations de l'espace. Ce noyau s'articule autour des dimensions suivantes:

- Division de l'espace en frontières fonctionnelles plus larges que les frontières institutionnelles et qui permettent de nouvelles formes de collaboration entre institutions membres.
- Structuration de l'espace en réseau: un fonctionnement en réseau est aussi largement partagé et conçu comme un des axes principaux des réformes à entreprendre. Si le fonctionnement en réseau est retenu comme la meilleure des solutions, il reste cependant des divergences sur ses modalités de réalisation, notamment entre ceux qui privilégient une certaine centralisation du réseau et ceux qui privilégient un réseau fonctionnant de manière décentralisée. Ces divergences sont apparues de manière particulièrement nettes dans le processus de mise en place du Bureau Régional d'Information et d'Orientation (BRIO).

- Rapport à l'espace: les aspects identitaires sont pratiquement absents au profit d'un rapport technocratique où la recherche d'efficacité organisationnelle prédomine. L'unanimité des acteurs au point de vue de leur rapport à l'espace laisse cependant entrevoir des manières différentes d'envisager la concrétisation de cette efficacité organisationnelle.
- Le rapport entre espaces est généralement vu par les acteurs en termes de collaboration et non termes de compétition, ce qui ne signifie pas qu'il y ait accord quant au contenu et à la forme de cette collaboration.
- L'attitude face au changement est souvent ouverte: la création des réseaux de soins est perçue comme une occasion de faire bouger la situation et de modifier l'organisation du système sanitaire. Les acteurs font ainsi référence à différentes propositions visant à améliorer ce système.

Comme nous l'avons déjà brièvement mentionné auparavant, les dimensions où il y a divergence entre les acteurs concernent le type d'appréhension (2d/3d) et la cohérence spatiale où les acteurs se partagent assez équitablement entre représentation sectorielle et représentation globale de l'espace.

Dans l'ensemble, les acteurs qui ont participé au réseau de soins de La Côte ont une représentation très similaire de l'espace. Les facteurs qui ont contribué à ce résultat sont les suivants:

- La rapidité avec laquelle le réseau de soins a été constitué s'explique par la motivation de certains acteurs régionaux qui ont joué un rôle de leaders et ont accepté de pousser la collaboration entre leurs institutions.
- La relative petite taille du réseau à mettre en place a également facilité l'avancement des travaux.
- Comme dans la Broye, une série de projets pilotes (EXPI, régionalisation de la prévention, etc.) avait permis des rapprochements entre certains acteurs sanitaires des districts de Morges et Aubonne. Un premier groupe restreint d'acteurs sanitaires avaient ainsi déjà élaboré des formes de collaboration dès le milieu des années 1990, dont les modes de fonctionnement peuvent être considérés a

posteriori comme recelant les germes de ce qui allait par la suite se concrétiser dans les réseaux de soins. Ce petit groupe initial d'institutions a très rapidement participé aux premières réflexions autour des réseaux de soins proposés dans les NOPS. Ce processus a favorisé une connaissance mutuelle et des habitudes de travail en commun.

- En plus des affinités thématiques et institutionnelles poussant à la collaboration, le fait que les acteurs se connaissaient personnellement a aussi contribué à la mise en place d'un environnement propice aux réflexions communes.
- L'apparition de divergences entre les acteurs, comme dans le cas de la mise en place du Bureau Régional d'Information et d'Orientation (BRIO), ne porte généralement pas sur des aspects relatifs à la représentation spatiale du réseau de soins, mais sur certaines modalités concrètes de son fonctionnement. La dimension spatiale ne constitue dans ce sens pas un élément qui différencie fondamentalement les partenaires du réseau de soins.

Comme dans le cas de la Broye, on constate également l'émergence d'un processus d'apprentissage entre les acteurs du réseau de soins de La Côte. Ce processus a été encouragé par le fait que la plupart des acteurs concernés étaient représentés, se connaissaient déjà et se retrouvaient autour d'une même table depuis plusieurs années pour discuter des différents projets sanitaires déjà évoqués. Il faut donc insister sur le fait que les expériences passées ont grandement contribué à la convergence des représentations de l'espace des différents acteurs.

A l'opposé, les références historiques et identitaires n'occupent que très peu de place dans l'argumentaire des acteurs. Il ne semble donc pas, contrairement à ce qui a pu être constaté dans la Broye, que cet aspect ait joué un rôle quelconque dans l'évolution des représentations des acteurs.

Le référentiel dominant dans les représentations des acteurs est généralement un référentiel de type sectoriel, c'est-à-dire centré sur les nécessités et les logiques des métiers en présence, sur la place à accorder aux patients dans le système sanitaire, ou

sur la définition à donner au secteur public. Il n'y a donc pas de référentiel unique, de type économique, "humaniste" ou autre, qui s'imposerait à l'ensemble des partenaires du réseau. Là encore, le cas de La Côte se distingue du cas de la Broye.

Enfin, prenant place dans un territoire habitué à différentes formes de collaboration, le projet du réseaux de soins de La Côte a certainement bénéficié de la relative bonne entente qui règne entre les communes de la région. Le fait que les enjeux principaux de la nouvelle politique sanitaire concerne davantage le niveau cantonal (répartition des établissements sanitaires à l'intérieur du canton) que régional (répartition à l'intérieur des réseaux) n'est pas étranger à ce phénomène.

Par rapport aux arguments présentés ci-dessus, on constate que la grande majorité des hypothèses 6 à 13 sont confirmées dans le cas des réseaux de soins de La Côte. Mis à part l'hypothèse 12 qui ne peut être testée dans la mesure où les acteurs ne font pratiquement jamais référence à des éléments historiques pour étayer leur argumentation, la seule exception est constituée par l'hypothèse 10: il n'y a en effet pas de référentiel dominant commun à l'ensemble des acteurs (hypothèse 10).

Dans les autres cas, les hypothèses sont vérifiées: tous les partenaires de la santé sont présents dans le groupe de travail (hypothèse 6); il existe un important processus d'apprentissage entre ces partenaires (hypothèse 7); un de ces derniers a effectivement endossé le rôle de traducteur (hypothèse 8); les expériences passées ont favorisé l'émergence d'une représentation commune de l'espace (hypothèse 9); la bonne entente intercommunale a de même favorisé l'émergence d'une telle représentation commune de l'espace (hypothèse 11); enfin, les caractéristiques des communes concernées ont favorisé l'émergence de recoupements entre les représentations des différents acteurs (hypothèse 13).

6.2.4. Synthèse: analyse comparée des résultats des deux études de cas

Si le processus de création de réseaux de soins a été relativement bien accepté aussi bien sur La Côte que dans la Broye, certains des acteurs ont parfois laissé paraître un sentiment d'incertitude ou des critiques à l'égard de la démarche de constitution des réseaux, ce qui est incontournable dans toute démarche de remise en cause d'un fonctionnement administratif ou institutionnel. Impliqués dans un processus évolutif dont l'issue ne peut être connue à l'avance, ils semblaient parfois ne pas très bien cerner la nature ou le but même des réseaux qu'ils étaient en train de mettre en place. Cette incertitude a pu amener certains acteurs politiques ou administratifs à ressentir un certain découragement: «Les NOPS c'est un exercice de style, comme prétexte de faire des économies. [...] Les Nouvelles Orientations de la Politique Sanitaire, c'est un monceau de théorie, c'est plein de phrases belles en soi mais complètement vides par rapport au concret».

Bien qu'étudié à une phase ultérieure (mise en œuvre), le type de réseau d'acteurs observé pour le réseau de soins de La Côte est très similaire à celui de la Broye. Il s'agit à nouveau d'un noyau de quelques acteurs sanitaires impliqués dans la région, basé sur une connaissance interpersonnelle et des habitudes de collaboration précédentes, qui lance les premiers travaux et est rejoint progressivement par d'autres acteurs qui finissent par constituer la structure de gestion du projet dans sa forme définitive.

Dans l'ensemble, on constate que les dimensions où les acteurs du réseau de soins de La Côte se retrouvent sont pratiquement toutes les mêmes que celles communes à l'ensemble des acteurs du réseau de soins de la Broye. Les deux cas pris en compte dans le cadre de la politique des réseaux de soins présentent donc d'importantes similitudes quant aux représentations des différentes dimensions de l'espace malgré les spécificités propres à chacune des régions étudiées.

Etant donné les nombreux points communs entre les deux cas analysés, il n'est pas très surprenant de constater que le test des hypothèses donne des résultats assez identiques dans le cas de la Broye et dans celui de La Côte comme on le voit dans le tableau suivant. Ce dernier montre également qu'une hypothèse semble totalement infirmée dans le cas de la politique des réseaux de soins. Cette hypothèse concerne l'espace des acteurs communaux (hypothèse 4). Sans qu'il soit pour l'instant dans notre intention d'expliquer ce résultat, il sera intéressant de voir si ce dernier se répète ou non dans les autres politiques publiques et cas analysés.

Hypothèse	L'hypothèse est-elle confirmée?	
	cas Broye	cas La Côte
1. Espace de l'habitant-usager-citoyen	pas de test	pas de test
2. Espace de l'acteur économique	NON	OUI
3. Espace de l'expert	pas de test	OUI
4. Espace des acteurs communaux	NON	NON
5. Espace des acteurs supra-communaux	OUI	NON
6. Présence des acteurs concernés	OUI	OUI
7. Processus d'apprentissage	OUI	OUI
8. Le traducteur	OUI	OUI
9. Influence des expériences en cours et passées	OUI	OUI
10. Référentiel dominant	OUI	NON
11. Compétition entre communes	OUI	OUI
12. Histoire et références	NON	pas de test
13. Type de communes	OUI	OUI

*Pour rappel, nous redonnons ci-dessous l'intitulé exact des hypothèses:

Hypothèse 1:

La représentation de l'espace de l'habitant-usager-citoyen est fragmentée et, la plupart du temps, sans cohérence autre que celle de l'appréhension quotidienne.

Cette représentation résulte d'une logique pratique et d'un rapport étroit à la nécessité; elle peut de fait aisément dépasser les limites communales et dépend en bonne partie de l'ancrage des habitants-usagers-citoyens dans leur commune.

Hypothèse 2:

La représentation de l'espace des acteurs économiques est axée autour de critères fonctionnels (accès, rapidité, centralité, prix du sol, etc.).

Cela résulte d'une logique déterminée par un rapport à l'espace lié aux nécessités de leurs activités.

Hypothèse 3:

La représentation de l'espace de l'expert est globale, rationnelle et axée sur la résolution d'un problème.

Cela résulte d'une logique savante due avant tout à une distanciation au monde de la part de l'expert.

Hypothèse 4:

La représentation de l'espace des acteurs communaux se caractérise par une forte présence des frontières institutionnelles et de leur contenu.

Cela résulte d'une logique mixte et complexe qui est un mélange de logique pratique avec nécessité d'unification, de légitimation et de perpétuation.

Hypothèse 5:

La représentation de l'espace des acteurs politico-administratifs supra-communaux se rapproche de celle de l'expert - qu'ils engagent le plus souvent - en ce qu'elle est basée sur une même logique axée autour d'une volonté de rationalisation, mais elle s'en distingue par la logique technocratique à laquelle ils sont partie prenante.

Hypothèse 6:

L'émergence d'une représentation commune est possible si tous les acteurs concernés sont présents dans le réseau et peuvent conjointement participer à la production de l'espace.

Hypothèse 7:

L'importance des recouvrements entre représentations est liée à l'existence d'un processus d'apprentissage entre les divers acteurs.

Hypothèse 8:

L'importance des recouvrements entre représentations dépend de la présence d'un acteur intermédiaire. Ce dernier peut en effet jouer un rôle de "traducteur" entre des représentations d'espaces contradictoires.

Hypothèse 9:

Les expériences en cours et passées de redéfinition d'espaces d'action publique conduisent les divers acteurs en jeu à des recouvrements importants de leurs représentations.

Hypothèse 10:

Un "référentiel dominant" peut s'imposer à l'ensemble des acteurs, unifier leurs représentations et faciliter les recouvrements temporaires.

Hypothèse 11:

Une moindre compétition au niveau local favorise la production d'une représentation commune de l'espace d'action publique.

Hypothèse 12:

Des recouvrements et rapprochements de représentations de l'espace sont possibles si les références, en particulier historiques, qui les sous-tendent sont de type plutôt fonctionnel qu'identitaire.

Hypothèse 13:

Les représentations des divers acteurs et leurs possibilités de recouvrement sont en partie déterminées par la localisation des espaces en jeu, soit le type et les caractéristiques des communes concernées.

6.3. Politique de restructuration institutionnelle (Fribourg et Val-de-Travers)

6.3.1. Présentation de la politique

Cette politique se distingue des autres politiques analysées dans la mesure où il s'agit d'une politique institutionnelle et non d'une politique substantielle. Cette particularité n'est pas sans effet sur les résultats de l'analyse, notamment en ce qui concerne le rôle respectif des acteurs politiques et administratifs, comme nous aurons l'occasion de le mettre en évidence plus loin.

Il n'y a pas à proprement parler de politique d'agglomération ou de fusion de communes qui recouvre les deux cas qui sont analysés dans ce chapitre. Certes, ce type de problématique interpelle nombre de cantons ainsi que la Confédération. Ainsi, dans plusieurs cantons, des constituantes se penchent actuellement sur la problématique institutionnelle et territoriale et explorent certaines pistes en la matière. De même, certains cantons définissent des politiques d'incitation à la fusion et créent des groupes de réflexion autour de la question de l'agglomération.

Pour sa part, la Confédération a entamé une réflexion en la matière et élaboré des projets actuellement en consultation. L'impulsion résulte essentiellement de l'adoption de la nouvelle Constitution fédérale qui reconnaît non seulement l'existence des communes, mais également l'existence de problématiques propres aux villes et aux agglomérations. L'origine de cette prise de conscience provient de l'apparition de problèmes aigus dans les agglomérations qui, par leur portée, dépassent les compétences tant communales que cantonales (drogue par ex.). De tels problèmes mettent en lumière le décalage croissant qui existe entre espace vécu et espace institutionnel.

Des deux projets présentés ci-dessous, l'un concerne Fribourg, une agglomération urbaine d'une certaine importance à l'échelle suisse (60'000 habitants) et l'autre le

Val-de-Travers une zone périphérique située dans l'arc jurassien (12'500 habitants). Nombre d'éléments distinguent ces deux cas: nombre d'habitants, types de communes impliquées, structures et problèmes économiques. L'analyse de projets de regroupements institutionnels dans des contextes aussi différents devrait être de nature à enrichir particulièrement l'analyse.

6.3.2. Cas 5: la constitution de l'agglomération fribourgeoise

6.3.2.1. Particularités

Les questions de différenciation fonctionnelle et sociale liées aux phénomènes de péri-urbanisation se posent aujourd'hui de plus en plus dans les agglomérations de moyenne et grande taille, en particulier eu égard aux enjeux de développement urbain des villes centres dont on peut citer les plus importants: le trafic pendulaire privé, la diminution de la qualité de l'environnement, l'exode urbain et la crise financière des pouvoirs publics.

C'est par rapport à ces questions-là qu'une motion a été déposée en 1988 par un député fribourgeois pour mettre en place un processus devant aboutir à une collaboration intercommunale permettant d'assurer une meilleure gestion de l'urbanisation du territoire fribourgeois.

Pour le canton, il est nécessaire de procéder à une collaboration accrue entre les communes, voire à une fusion pour les plus petites d'entre elles: «Nous avons toujours prétendu que la politique d'encouragement de fusion de communes, elle s'adresse aux petites et moyennes communes de ce canton. Ce sont elles qui ne sont pas en mesure de développer des politiques communales de manière autonome, celles qui dépendent quasiment totalement de la collaboration intercommunale, celles pour lesquelles l'autonomie communale n'existe, pour ainsi dire, plus parce que chaque décision dépend des décisions qui doivent être prises dans les autres communes. Donc ça tient effectivement à la taille de la commune, en termes de population et en termes de

capacité à offrir des prestations. Cette question se pose aussi, mais en moindre partie, à l'agglomération.»

La création d'une agglomération et la question de la fusion des communes constituent au moins depuis les années 1980 des problématiques récurrentes dans le paysage politique fribourgeois. Au niveau du "Grand Fribourg", ces problématiques divisent les groupes d'acteurs en deux camps: ceux qui sont pour et ceux qui sont contre l'agglomération. Dans ce cadre, la question de la délimitation du périmètre des communes concernées par le projet d'agglomération constitue un enjeu particulièrement saillant.

Les entretiens réalisés avec une dizaine d'acteurs concernés par le processus d'élaboration de la politique d'agglomération ont presque tous été effectués pendant la phase de structuration (phase 2), soit lors de la discussion et de la consultation concernant le périmètre de l'agglomération (cf. infra).³⁵ Les acteurs interrogés couvrent une bonne diversité de catégories socio-professionnelles: parmi eux figurent ainsi cinq acteurs élus politiques (dont quatre syndics et un préfet), deux fonctionnaires cantonaux, deux acteurs économiques (un responsable d'association et un responsable de la Chambre fribourgeoise du commerce, de l'industrie et des services) ainsi qu'un expert universitaire.

6.3.2.2. Description du processus

Le tableau suivant résume les principales étapes qui ont mené à l'adoption de la loi sur les agglomérations et à la délimitation du périmètre de l'agglomération fribourgeoise.

1988	Une motion de C. Schoderet relative à l'organisation et au trafic d'agglomération soulève la question de l'institutionnalisation de la
------	--

³⁵ La liste des acteurs interviewés se trouve en annexe 2.

	notion de région ou de celle d'agglomération dans le droit fribourgeois.
1990	Le projet émerge suite aux motions de J. Clerc, député, demandant la mise sur pied d'une structure politique commune à l'agglomération.
1991	Le Grand Conseil accepte cette motion suite à l'engagement de U. Schwaller qui a su convaincre la majorité de ses membres.
Mai 1992	Une motion de J.-L. Piller demande le renforcement de la collaboration intercommunale par la création de «Conseils de région».
Mai 1993	La motion est transformée en postulat, ce qui permet l'élaboration d'un projet de loi.
Oct. 1993	L'avant-projet de loi sur les agglomérations est mis en consultation auprès de toutes les communes fribourgeoises. 104 communes prennent position.
Sept. 1994	Adoption de la loi sur les transports qui institue les communautés régionales de transport; ces dernières devraient être remplacées à moyen terme par la forme juridique de l'agglomération, à vocation plus générale.
Sept. 1995	Adoption par le souverain de la loi sur les agglomérations fribourgeoises.
1997	Entrée en vigueur de la loi.
1998 – 2000	Définition du périmètre et des communes membres de l'agglomération.
Fév. 2000	Mise en consultation des variantes du périmètre.
Juil. 2000	Adoption du périmètre provisoire par le Conseil d'Etat.

Si l'on reprend les principales étapes résumées dans ce tableau, on peut ajouter les éléments suivants.

Depuis pratiquement le milieu des années 80 se poursuivent dans le Grand Fribourg des études et des négociations afin de réaliser une véritable politique régionale de promotion des transports publics urbains. Se met en place, entre 1993 et 1999, malgré

des problèmes financiers, un véritable projet politico-commercial sous la responsabilité de Nicolas Deiss, préfet et président de la CUTAF (Communauté urbaine des transports de l'agglomération fribourgeoise). D'autres projets concernant la mise en place d'infrastructures sportives et culturelles font aussi l'objet de réflexions.

Selon le projet de loi sur les agglomérations proposé par le Conseil d'Etat fribourgeois, la constitution d'une agglomération dépend en premier lieu de la volonté des communes concernées: „La création d'une agglomération appartient essentiellement aux communes, qui élaborent les statuts sous la présidence du préfet. L'approbation des statuts par un scrutin populaire confère la personnalité juridique à l'agglomération. Le Conseil d'Etat n'intervient qu'au début de la procédure, en déterminant le périmètre provisoire de l'agglomération.“³⁶

La création d'une agglomération est réservée aux communes qui:

- „a) ont en commun un centre urbain,
- b) sont étroitement liées entre elles, notamment du point de vue économique,
- c) et réunissant ensemble au moins 10.000 habitants.“³⁷

Il est conféré un rôle central au préfet dans la conduite du processus d'élaboration des agglomération: „Le préfet préside l'assemblée constitutive. Si plusieurs districts sont concernés, le préfet compétent est celui du district d'où provient le plus grand nombre de communes admises dans le périmètre provisoire de l'agglomération. Le ou les autres préfets participent aux séances de l'assemblée constitutive avec voix consultative.“³⁸

³⁶ Message du Conseil d'Etat du Canton de Fribourg au Grand Conseil accompagnant le projet de loi sur les agglomérations, Fribourg, 23 décembre 1994, p. 5.

³⁷ Op. cit., Art. 2

³⁸ Op. cit. Art. 5

Le Conseil d'Etat a la délicate compétence de déterminer quelles sont les communes faisant partie de l'agglomération: „En déterminant le périmètre provisoire de l'agglomération, le Conseil d'Etat désigne les communes appelées à faire partie de l'agglomération et qui devront participer à l'assemblée constitutive.“³⁹

Quant aux communes, la „désignation de délégués permet de garantir la représentation des exécutifs communaux au sein de l'assemblée constitutive.“⁴⁰ Il est en outre laissé une grande latitude aux communes pour définir les modalités de la démarche de création de l'agglomération: „Conformément au principe selon lequel la constitution de l'agglomération est avant tout l'affaire des communes, les délégués ont une entière liberté pour déterminer, sous la présidence du préfet, la marche à suivre des travaux de l'assemblée constitutive.“⁴¹

A partir de 1999, le Conseil d'Etat est appelé à définir un périmètre provisoire d'agglomération au sens de la loi du même nom. Trois propositions émergent de la discussion:

- une proposition pour les études à prendre en compte pour la définition du périmètre d'agglomération;
- une proposition pour le périmètre de consultation des communes susceptibles d'être intéressées à participer à l'agglomération;
- une proposition pour le périmètre provisoire minimal d'agglomération.

L'OCAT (Office des constructions et de l'aménagement du territoire), qui est en charge d'étudier les options de périmètre provisoire, s'appuie sur trois sources:

- l'étude sur la délimitation du centre cantonal et des centres régionaux pour la révision du plan directeur effectuée par l'IREC (Institut de recherche sur l'environnement construit de l'EPFL);

³⁹ Op. cit., p. 6

⁴⁰ Op. cit., p. 7

⁴¹ Op. cit., p. 7

- la définition des agglomérations et la typologie communale de l'OFS (Office fédéral de la statistique) établies au niveau suisse en 1990;
- les études menées par la CUTAF.

Sur la base de ces études, l'OCAT propose un périmètre provisoire minimal et un périmètre de consultation:

- le périmètre provisoire minimal comprend les cinq communes suivantes: Fribourg, Givisier, Granges-Paccot, Marly et Villars-sur-Glâne (voire sept avec Düdingen et Tavel)
- le périmètre de consultation comprend les quatorze communes suivantes: Fribourg, Givisier, Granges-Paccot, Marly, Villars-sur-Glâne, Düdingen, Tavel, St. Ursen, Pierrafortscha, Avry-sur-Matran, Belfaux, Corminboeuf, Matran et Posieux.

Ces propositions ont été mises en consultation en février 2000.

En juillet 2000, le Conseil d'Etat a voté le périmètre provisoire qui comprend dix communes: Fribourg, Granges-Paccot, Givisiez, Villars-sur-Glâne, Marly Corminboeuf, Belfaux, Grolley, Guin et Tavel. D'ici trois ans, l'assemblée constitutive de l'agglomération devra adopter des statuts qui seront ensuite soumis à votation populaire. Cette assemblée est composée de 39 délégués chargés de définir les tâches de l'agglomération et de déterminer le contenu et les montants des contributions des communes y participant.

6.3.2.3. Représentations de l'espace des acteurs

Si l'on passe en revue les différentes dimensions des représentations en regroupant les acteurs dans le cas de l'agglomération fribourgeoise, on peut faire les remarques suivantes.

L'appréhension de l'espace, en général, fait apparaître deux groupes d'acteurs qui sont, d'une part, les deux fonctionnaires cantonaux et le préfet, et d'autre part, les syndics ainsi que les acteurs économiques et l'expert universitaire. Le premier groupe se caractérise par une appréhension qu'on peut qualifier de "2d" puisqu'ils font appel, dans leur discours, à la taille et aux limites géographiques du territoire fribourgeois. On peut donc faire l'hypothèse qu'il s'agit d'une représentation globale qui n'est pas forcément liée à des éléments spatiaux précis (construits ou aménagés). Le deuxième groupe présente une appréhension qui est plus souvent liée à des éléments particuliers qui contribuent à identifier ou à limiter l'espace («on n'avait pas le chemin de fer et on n'avait pas l'autoroute, c'est à dire deux éléments qui ont été dynamisants pour la ville et pour la région»).

Quant à la division de l'espace, on peut distinguer de manière générale deux types de représentations. Le premier, de type fonctionnel, concerne les relations "centre – périphérie" et est souvent évoqué par les quatre acteurs que sont le préfet, le syndic de Fribourg, le président de l'association "Fribourg d'argent et d'azur" ainsi que le professeur d'université. Il s'agit d'un type de représentation qui met en valeur les limites entre la ville centre et les communes périphériques au sein d'un nouvel espace d'agglomération pour insister soit sur l'importance de la capitale fribourgeoise (dans le cas des trois premiers acteurs cités) soit sur la valeur ajoutée apportée par les communes périphériques (dans le cas du dernier acteur cité).

Le deuxième type de représentation met lui l'accent sur les frontières institutionnelles comme les limites des districts et la collaboration entre les entités autonomes par exemple. Ces arguments, avancés par plusieurs acteurs, qu'ils soient syndics, représentant d'association ou fonctionnaire, sont exprimés pour souligner à la fois le côté valorisant de ces frontières (essentiellement dans le sens d'une plus grande diversité culturelle) mais aussi et surtout le côté contraignant au niveau de la gouvernabilité d'un espace qui se compose de plusieurs frontières culturelles et administratives.

En ce qui concerne la structuration de l'espace, les représentations qui ressortent des entretiens avec les personnes interrogées peuvent être divisées en deux grandes catégories. La première valorise le centre fort, en l'occurrence la ville de Fribourg, auquel se joignent les communes périphériques pour renforcer sa centralité et pour améliorer la gestion économique et politico-administrative (en termes de synergies, de rationalisation et de centralisation du pouvoir de décision). Cette vision "centriste" est soutenue par les acteurs politiques de la capitale et du canton, mais aussi par les deux acteurs économiques qui insistent sur la nécessité de la réorganisation politico-administrative et fiscale au profit du centre régional.

La deuxième représentation met davantage en lumière la complexité de la structure spatiale qui réside:

- dans l'existence de multiples périmètres administratifs auxquels s'ajouterait celui de l'agglomération;
- dans les problèmes locaux d'urbanisation («chaque commune a développé son plan d'aménagement individuellement»);
- dans la question de la localisation des grands équipements et de leur impact sur la centralité de la commune.

Les types de rapports à l'espace varient chez les acteurs interviewés. Cependant ils sont dans l'ensemble d'inspiration plutôt technocratique (insistance sur les critères politico-administratifs d'un nouvel espace à créer ou sur les problèmes de réalisation de ce nouvel espace) qu'identitaire (valorisation des particularités imaginaires et réelles des espaces concernés).

Un premier groupe de représentations met davantage en avant les questions de la restructuration du territoire politico-administratif, à savoir les recoupements des périmètres (anciens et nouveaux), la réorganisation des institutions administratives et les formes de collaborations interurbaines (existantes et envisagées). Ce sont les acteurs administratifs et politiques au centre du processus (fonctionnaire de l'OCAT, préfet et un syndic de commune périphérique proche des leaders politiques) qui présentent un tel rapport technocratique à l'espace.

Un deuxième groupe de représentations insiste beaucoup sur les aspects pratiques de la réalisation de ce nouvel espace qui portent sur:

- les questions de rapidité de construction de ce nouvel espace (au travers d'une simple fusion par exemple);
- les effets de synergie que produira l'espace commun, notamment par rapport aux tâches communales;
- l'intensification des collaborations d'ores et déjà existantes dans un périmètre plus dense.

Ce deuxième type de représentations est surtout partagé par des syndic et un acteur économique.

Un troisième groupe de représentations fait surtout référence aux enjeux liés aux identités spatiales. Il s'agit à la fois de particularités identitaires, comme l'ensemble socioculturel constitué par une commune ou un district (par ex. l'espace culturel de la Singine), ou réelles, à savoir un élément géographique (par ex. le plateau de Mouret selon le syndic de cette commune périphérique) ou aménagé (par ex. l'autoroute) qui marque son territoire.

Sur le plan de la cohérence spatiale, on constate qu'il existe principalement deux types de représentations: d'abord une cohérence sectorielle se caractérisant par une vision portée en priorité sur les activités propres du processus politique, ensuite une cohérence globale s'appuyant sur l'ensemble des activités sociales, politiques et économiques du projet politique.

La première représentation (sectorielle) peut être subdivisée en trois catégories de représentations selon la thématique privilégiée:

- la cohérence d'un acteur fonctionnaire, d'un syndic de commune périphérique et de l'acteur universitaire est plutôt influencée par l'aspect économique;
- par contre, la cohérence d'un autre syndic de commune périphérique et du préfet est davantage dominée par la problématique des relations entre ville centre et communes périphériques et de la gestion politico-administrative de ces relations;

- enfin, la représentation sous-jacente dans le discours du syndic de la capitale montre une cohérence basée sur l'intérêt d'une réalisation rapide de ce nouvel espace par le biais d'une fusion de communes.

Le deuxième type de représentation se traduit par une cohérence qui se situe au niveau des grands thèmes principaux composant la problématique générale de la constitution de ce nouvel espace d'agglomération: les réalités et les activités socioculturelles et identitaires (les traditions et les langues), les enjeux socio-économiques (le marketing urbain et la gestion budgétaire) et les grands défis de l'urbanisation (la gestion du territoire et des migrations). Ce type de représentations est en particulier partagé par les acteurs économiques.

Si les paragraphes précédents ont mis en évidence qu'il existe des représentations différentes au sein de chaque dimension, il est néanmoins possible de repérer des dimensions où la majorité des acteurs se retrouvent autour du même type de représentation. Ces dimensions sont les suivantes:

- Rapport à l'espace: la quasi totalité des acteurs manifestent un rapport à l'espace de type technocratique plutôt qu'identitaire, même si ce rapport s'exprime de manière différente comme on l'a vu auparavant.
- Temporalité: à une exception près, l'ensemble des acteurs partagent une vision évolutive de l'espace laissant une grande place au changement, que ce dernier soit valorisé positivement ou vu comme une nécessité à laquelle l'agglomération ne saurait se soustraire («on s'ouvre, mais on s'ouvre par nécessité, c'est pas par volonté, ou en se disant c'est super, c'est parce qu'on en a besoin»).
- Structuration de l'espace: une majorité des acteurs manifestent une représentation de l'espace centralisée mettant l'accent sur le poids particulier de la ville de Fribourg dans l'agglomération. Une minorité des acteurs ne partagent cependant pas ce point de vue et font preuve d'une vision compartimentée insistant sur les spécificités géographiques ou institutionnelles caractérisant l'agglomération fribourgeoise. Enfin, un seul acteur privilégie une vision axée sur les interconnexions entre les communes de l'agglomération.

- Rapport entre espaces: comme pour la dimension précédente, on peut distinguer ici une majorité et une minorité. La plupart des acteurs envisagent en effet les rapports entre collectivités publiques sur le mode de la coopération alors qu'une minorité d'acteurs, composée en particulier des représentants du monde économique, manifestent au contraire une vision où prédominent la concurrence et la compétition entre les communes

Pour les dimensions "appréhension de l'espace", "division de l'espace" et "cohérence spatiale", il n'est par contre pas possible de regrouper la majorité des acteurs autour du même état de la dimension. Concernant la dimension "appréhension de l'espace", il y a certes une légère majorité d'acteurs qui manifestent une représentation en 3d, mais il y a presque autant d'acteurs qui ont une vision en 2d. Le constat est similaire pour la dimension "cohérence spatiale": une faible majorité d'acteurs, surtout des syndics, montrent une cohérence sectorielle axée essentiellement sur les particularités des différentes politiques publiques alors qu'une importante minorité d'acteurs ont une vision plus globale prenant en compte l'ensemble des activités socio-politiques. Enfin, pour ce qui se rapporte à la dimension "division de l'espace", la moitié des acteurs privilégient les frontières de type fonctionnel alors que l'autre moitié favorisent au contraire les frontières de type institutionnel.

Au niveau du processus, les acteurs sont préoccupés par trois grandes catégories de problématiques. La première concerne l'intégrité des communes (leur identité, leur autonomie et leur statut), la deuxième le contenu de la loi sur les agglomérations (les problématiques, les résultats escomptés et la finalité) et la troisième les options procédurales (les options politiques, les options territoriales et les options économiques).

Plusieurs acteurs, les syndics en particulier, relèvent que le processus de création de l'agglomération remet en question l'identité des communes. L'accent mis sur cet élément peut obéir à une logique plutôt "négative" (risque de perdre la spécificité des communes périphériques, par exemple en tant que "porte d'entrée" de la capitale) ou

plutôt "positive" (augmentation de l'importance de la ville centre). L'autonomie politico-administrative constitue par ailleurs un élément récurrent dans les discours des acteurs. Il s'agit, du côté des syndicats de communes périphériques et de l'acteur universitaire, de la peur de perdre une grande partie du pouvoir de décision au niveau local. Les acteurs économiques, le préfet et le syndic de la ville centre insistent eux sur le gain de temps et de ressources que présenterait un processus de fusion de communes, solution qu'ils préfèrent à ce jour à la création d'une agglomération. La discussion sur l'intégrité des communes a aussi débouché sur les problèmes de statut de ces communes, notamment du pouvoir d'attraction que détient une commune indépendante en tant qu'entité socioculturelle identifiable.

Au niveau du contenu de la loi sur l'agglomération, plusieurs acteurs évoquent le manque de formulation explicite quant aux formes de collaboration. Certains dénoncent même la loi comme une "coquille vide" résultant d'une absence de votation sur les statuts juridiques au départ du processus. Ces remarques, davantage émises par les syndicats des communes périphériques, sont en relation avec les critiques des acteurs économiques qui réclament un processus plus efficace régi par des logiques de projets thématiques et une séparation nette des niveaux législatif et exécutif («le pouvoir politique, le politique il donne le cadre, il donne une mission, mais après il faudrait des gens qui veulent aller de l'avant et qui prennent les choses en mains...»). La création d'une agglomération, dans son processus actuel, serait, selon ces acteurs, un moyen pour avancer moins vite par rapport au développement urbain de Fribourg.

D'autres acteurs, un des fonctionnaires cantonaux, le syndic de la ville centre et l'acteur universitaire, soulignent l'opacité quant aux résultats escomptés du processus. Celui-ci serait pour le moment essentiellement politique et risque de ne satisfaire qu'un nombre limité d'hommes politiques soucieux de pouvoir mettre en valeur l'aboutissement d'un projet politique d'envergure. Cependant, la plupart des acteurs insistent sur l'intérêt de démarrer le projet d'agglomération avec peu de communes, afin d'éviter la mise en œuvre d'un processus démocratique lourd. Ce processus fonctionnel et technocratique ("Realpolitik") permettrait d'intégrer par la suite un plus

grand nombre de communes dans un processus qui aura sa propre dynamique par le simple fait de pouvoir présenter des résultats concrets.

On peut également mettre en perspective les points de vue des acteurs par rapport aux options procédurales. Certains acteurs (le préfet, le syndic d'une commune alémanique, un autre syndic de commune périphérique, le fonctionnaire cantonal et l'acteur universitaire) évoquent le problème de l'intégration et respectivement de l'exclusion d'un grand nombre de communes périphériques. Ce problème concerne à la fois des aspects politico-administratifs, à savoir la redéfinition et la réorganisation des institutions politiques et administratives aux niveaux cantonal et régional (régions, districts et communes) ainsi que des aspects "diplomatiques", c'est-à-dire les modes de négociation et de collaboration nécessaires à la mise en œuvre de ce nouvel espace politique qu'est l'agglomération. Il s'agit notamment de savoir quel type de communication privilégier entre les différents groupes d'acteurs concernés pour faire émerger une vision commune de ce nouvel espace («c'est le préfet qui doit d'ailleurs mener l'assemblée constitutive, qui doit faire passer les statuts dans les communes, sensibiliser»).

Les arguments d'un certain nombre d'acteurs interviewés s'articulent autour de questions territoriales évidentes dans le processus d'agglomération comme la redéfinition des frontières communales qui constitue aujourd'hui une problématique importante dans le cadre de l'aménagement des zones intercommunales. Il s'agit d'ailleurs, selon plusieurs acteurs, de réviser la répartition des équipements publics existants mais aussi et surtout la répartition des grands équipements à réaliser à l'avenir (théâtres et piscines par exemple).

Les options économiques font également partie des arguments souvent mis en avant par les acteurs lorsqu'ils évoquent le processus de constitution de l'agglomération. La question d'une péréquation fiscale occupe bien entendu une place centrale dans le discours des élus, des acteurs économiques et de l'acteur universitaire. Ces acteurs déplorent, presque à l'unanimité, qu'un règlement explicite ne soit pas introduit d'une manière ou d'une autre dans le processus. Ce manque de règlement fiscal entraînera, selon eux, des inégalités budgétaires considérables au sein de l'agglomération.

L'acteur universitaire insiste davantage sur cet "oubli" et affirme que la péréquation fiscale constitue une condition sine qua non pour la mise en œuvre d'une véritable agglomération

En ce qui concerne les acteurs, le préfet, le syndic de la ville centre ainsi qu'un des deux acteurs économiques sont les "locomotives" du processus de création de l'agglomération fribourgeoise. Dans une optique économique, le dernier est très favorable à un processus qui ne peut selon lui qu'améliorer la compétitivité de la région fribourgeoise. Le syndic de la ville centre est lui plus intéressé par la position centrale, tant géographique que politique, qui sera obligatoirement dévolue à sa commune ainsi que par la perspective de trouver via l'agglomération une solution qui puisse partiellement résoudre le problème lancinant de l'état des finances communales. Quant au préfet, il joue un rôle central: partisan enthousiaste du nouvel espace, il défend une ligne volontariste rendue selon lui nécessaire par l'urgence qu'il y a à faire avancer le processus d'agglomération. Cette conviction ainsi que sa fonction ont amené cet acteur à continuellement chercher à rapprocher les points de vue. Il s'est notamment investi pour trouver une procédure suffisamment consensuelle pour pouvoir être admise par l'ensemble des acteurs concernés. Dans cette optique, il peut être considéré comme l'acteur traducteur qui a favorisé l'émergence d'une certaine représentation commune de l'espace "agglomération fribourgeoise".

Un autre acteur, l'expert universitaire, se distingue par le fait qu'il a une représentation de l'espace qui s'éloigne fortement de celles des autres acteurs. Pour toutes les dimensions passées en revue ci-dessus et où il a été possible de mettre en évidence une représentation partagée par une majorité d'acteurs, cet acteur se retrouve parmi les acteurs minoritaires. En outre, il se retrouve isolé pour deux dimensions: il est en effet le seul à manifester un rapport essentiellement identitaire à l'espace ainsi qu'une vision relativement statique de l'espace.

Si l'on procède, sur la base des éléments présentés jusqu'ici, à la vérification des hypothèses 1 à 5, on constate que la moitié des hypothèses sont confirmées et la moitié

infirmées. L'hypothèse 1 ne peut être vérifiée puisque nous n'avons pas d'acteurs correspondant à cette catégorie (habitant-usager-citoyen) dans notre étude de cas. Les hypothèses 2 (acteur économique) et 5 (acteur politico-administratif de niveau cantonal) sont confirmées empiriquement alors que les hypothèses 3 (expert) et 4 (acteur politique local) sont infirmées.

Conformément à ce qui était postulé, les représentants du monde économique manifestent une représentation de l'espace où prédominent les frontières fonctionnelles plutôt qu'institutionnelles et où le rapport à l'espace est envisagé sur un mode technocratique plutôt qu'identitaire. De même, les acteurs administratifs et politiques de niveau cantonal possèdent largement la vision postulée par l'hypothèse 5, à savoir une appréhension de l'espace en 2d, un rapport à l'espace de type technocratique, une cohérence spatiale essentiellement sectorielle et, dans une moindre mesure, une "prédilection" pour les frontières fonctionnelles plutôt qu'institutionnelles.

Par contre, les postulats des hypothèses 3 et 4 ne sont pas confirmés par l'analyse empirique. Comme on l'a déjà mentionné, l'expert universitaire possède un "profil" en termes de représentation très particulier et ce profil ne correspond en majeure partie pas aux attentes de l'hypothèse 3: si cet acteur privilégie les frontières fonctionnelles comme le supposait cette dernière, il manifeste par contre un rapport à l'espace de type identitaire plutôt que technocratique ainsi qu'une cohérence spatiale sectorielle plutôt que globale. Enfin, les acteurs politiques locaux (syndics) ne présentent pas les représentations de l'espace postulées dans l'hypothèse 4: si la plupart d'entre eux montrent certes une préférence pour les frontières institutionnelles plutôt que fonctionnelles, ils se réfèrent par contre tous à des critères de type technocratique plutôt qu'identitaire.

6.3.2.4. Facteurs expliquant les recoupements entre les représentations de l'espace des acteurs

L'analyse des représentations des acteurs met en évidence les visions très variées que présentent les acteurs. Un fonctionnaire du canton met ainsi le doigt sur l'attitude

hautaine de la ville de Fribourg vis-à-vis des communes périphériques, matérialisée notamment par les décisions à incidence supra-communale qu'elle prend seule, pour expliquer le conflit entre ville centre et communes périphériques. Ces dernières auraient par la suite adopté une attitude distante dictée par l'idée qu'elles devraient payer pour la ville centre, mais par contre ne seraient pas sollicitées pour prendre les décisions. L'autre fonctionnaire cantonal souligne que les communes périphériques préfèrent privilégier la collaboration étroite (la fusion notamment) avec les communes plus petites plutôt qu'une quelconque forme de collaboration avec la ville centre («Elles ont peur d'être minoritaires. Donc par exemple Marly dit nous on va fusionner avec deux petites, ... nous on travaille avec eux mais on veut pas travailler avec Fribourg»). Les deux fonctionnaires cantonaux relèvent que les acteurs communaux qui vont effectivement mettre en œuvre l'agglomération évoquent souvent la crainte que leurs délégués au niveau régional ne soient pas suffisamment représentatifs de leur commune pour défendre valablement leurs intérêts.

Le syndic de la ville centre met en avant que la plupart des acteurs concernés par le processus n'ont selon lui pas saisi les problèmes actuels de la ville de Fribourg. Il émet par ailleurs l'hypothèse que les attentes des hommes politiques ne correspondent pas aux attentes de la population. Lui et le préfet dressent une sorte de tableau ethnographique en décrivant les types de discours des opposants et des défenseurs du projet. Selon eux, ces attitudes stratégiques, qui consistent par exemple à voter pour le grand périmètre dans l'espoir que l'agglomération ne se fera jamais, influencent énormément le déroulement du processus. Ils pointent du doigt l'attitude réfractaire des communes périphériques par rapport au processus et mettent en question les arguments économiques et politiques avancés par leurs représentants. Ces deux acteurs émettent d'ailleurs l'hypothèse que cette attitude réfractaire changera à partir du moment où l'agglomération portera ses fruits.

Les syndics des communes périphériques mettent eux principalement en avant l'attitude à la fois arrogante et négligente vis-à-vis des communes périphériques des leaders politiques du processus de constitution de l'agglomération. Ils reprochent en

particulier la position ambiguë de ces leaders qui, d'une part, veulent intégrer les communes périphériques dans une future agglomération pour pouvoir profiter des avantages économiques et politico-administratives de cette nouvelle entité institutionnelle, et, d'autre part, qui montrent un intérêt très limité pour les demandes et les attentes de ces communes périphériques.

Les acteurs économiques relèvent les différentes représentations qui existent sur l'agglomération selon que l'on se situe au niveau du politique, de l'administration ou du citoyen. Ils s'interrogent également sur la pertinence de faire passer en votation une loi qui occupera selon eux surtout les technocrates sans faire pour autant avancer le processus («Si on veut à coup sûr pas faire avancer les choses rapidement, il faut surtout ficeler le tout dans une loi. Parce que là, vous êtes sûrs que vous donnez de la pâture à la fois aux politiciens qui aiment bien en discuter, faire traîner. Vous donnez de la pâture ensuite aux technocrates, qui sont les administrations, ou les teneurs de pouvoirs cachés»). Un acteur économique en particulier relève que les communes périphériques profitent souvent de sommes d'impôts importantes du fait de la présence de grandes entreprises sur leur territoire. Ces communes n'ont donc pas intérêt, au niveau fiscal, à participer à une gestion financière commune avec la ville de Fribourg. Toujours selon cet acteur, les élus qui assurent le leadership du processus sont par contre eux très intéressés à mener à bien ce projet politique afin de pouvoir en tirer un bénéfice électoral, ce sans trop se préoccuper des imperfections éventuelles entraînées par ce projet.

Malgré une appréciation de la situation qui varie selon les types d'acteurs, les représentations de ces acteurs convergent sur un certain nombre d'éléments se rapportant au processus de constitution de l'agglomération fribourgeoise. Tout d'abord, l'ensemble des acteurs soulignent que la crise budgétaire et fiscale de la commune de Fribourg, centre de la future agglomération, n'est pas pour rien dans la décision de se lancer dans ce processus. Ensuite, les acteurs mentionnent la nécessité de créer un espace politique commun si l'on entend vraiment faire de l'agglomération fribourgeoise un pôle moteur du développement économique et social. Enfin, même au

niveau du choix du périmètre de l'agglomération, autre fois pomme de discorde considérable, il semble finalement se construire un consensus par rapport au nombre de communes retenues.

Comme on l'a vu dans les pages précédentes, il existe au niveau des représentations de l'espace un certain nombre d'éléments communs tout comme un certain nombre d'éléments divergents. L'émergence de ces éléments communs tout comme la persistance d'éléments divergents peuvent être mises en rapport avec certains facteurs ou enjeux politiques qui n'apparaissent pas toujours au premier regard. De manière générale, on peut évoquer trois catégories d'enjeux. Une première catégorie comprend les enjeux "fondateurs" qui sont à l'origine même du processus, c'est-à-dire l'exode de la population de la ville centre vers la périphérie, les problèmes d'une urbanisation incontrôlée, les inégalités financières, la nécessité d'une synergie intercommunale et l'affirmation d'une région centre forte dans le canton de Fribourg. Une deuxième catégorie d'enjeux se compose de problématiques émergentes qui caractérisent l'évolution du processus politique. Par exemple, les représentations de certains acteurs sont axées sur l'existence de frontières géographiques et socioculturelles particulières, sur des questions d'identités régionale et locale ou sur des appréhensions politiques et administratives divergentes. Une troisième catégorie d'enjeux est relative à des questions économiques. Si pour des questions stratégiques de développement et d'attractivité économique en particulier, les communes du Grand Fribourg comprennent qu'elles ont tout intérêt à agir de façon concertée et à faire front commun, les communes de la périphérie ne sont cependant pas favorables à assumer une partie des coûts et des charges amenés par la ville centre.

Dans le cas de l'agglomération fribourgeoise, la question du référentiel est particulièrement intéressante. A mesure que progresse le processus de création de l'agglomération, on peut en effet voir émerger un référentiel commun partagé par la majorité des acteurs. Ce référentiel intègre fortement la problématique de la globalisation et le besoin de constituer pour Fribourg un pôle suffisamment attractif pour pouvoir répondre aux défis posés par cette globalisation. L'accent est ainsi mis

sur les aspects fonctionnels et technocratiques ainsi que sur la nécessité de "bouger", d'être dynamique si la région fribourgeoise entend se faire une place parmi les principales agglomérations du pays. Malgré le fait que toute discussion portant sur les limites communales soulèvent inmanquablement des questions d'ordre identitaire, celles-ci sont restées au second plan tout au long du processus. De même, il ne se trouve pratiquement pas un seul acteur pour remettre en question la nécessité impérieuse de réfléchir rapidement à une réorganisation des tâches et des frontières institutionnelles. Une forte divergence demeure cependant quant aux modalités de cette réorganisation, les communes périphériques n'étant pas prêtes à se sentir solidaires de décisions prises par le centre sans qu'elles soient consultées.

En ce qui concerne les expériences passées, l'existence de la Communauté urbaine des transports de l'agglomération fribourgeoise (CUTAF) a sans aucun doute contribué à favoriser une réflexion supra-communale auprès des acteurs politiques et administratifs, ce même si la mise en place de cette communauté s'est heurtée à de nombreuses résistances et difficultés, notamment financières.

Concernant la problématique de l'apprentissage, le cas de l'agglomération fribourgeoise constitue un bon exemple de l'existence d'un tel processus. Le projet "agglomération" a amené la constitution d'un réseau qui a favorisé sur la durée l'émergence d'une certaine convergence des vues quant à l'avenir de l'agglomération fribourgeoise et à la nécessité de coordonner les actions. Cette convergence concerne principalement le périmètre provisoire de l'agglomération, refusé cependant par une partie des communes concernées, et la nécessité de faire de l'agglomération fribourgeoise un pôle moteur de développement économique et social. Des entretiens approfondis permettent cependant de faire émerger de très forts doutes quant au processus en cours. L'absence de compétence fiscale pour l'agglomération, la difficulté de créer un dialogue entre centre et périphérie, le refus des communes d'agglomération d'assumer une partie des charges de la ville centre sont autant de facteurs défavorables à la constitution d'un nouvel espace d'action. S'il y a convergence aujourd'hui, c'est principalement pour douter du futur de l'agglomération

voulue initialement par le canton et la ville de Fribourg alors que cette dernière préférerait aujourd'hui la fusion de communes.

Enfin, on peut relever que les acteurs recourent rarement à l'histoire locale pour soutenir leur argumentation. Les références historiques ne constituent pas des éléments structurant les représentations des acteurs et on peut supposer que cela s'explique notamment par le caractère urbain de la région fribourgeoise.

Si l'on procède à une vérification systématique des hypothèses 6 à 13 à partir des éléments mis en avant ci-dessus, on constate que la totalité de ces hypothèses sont confirmées, à l'exception des hypothèses 11 et 12. L'hypothèse 11 est infirmée: la concurrence existant entre les communes n'a pas empêché un recoupement important des représentations quant à l'espace d'action idéal, mais elle explique aussi le peu d'enthousiasme avec lequel les communes de la périphérie soutiennent la concrétisation de cet idéal. L'hypothèse 12 quant à elle ne peut pas être testée dans la mesure où les acteurs ne font pratiquement jamais référence à des aspects historiques. Conformément à ce que postulaient les hypothèses, la présence de tous les acteurs concernés (hypothèse 6), l'existence d'un processus d'apprentissage entre ces acteurs (hypothèse 7), la présence d'un acteur capable de jouer le rôle de "traducteur" entre les différentes représentations de l'espace (hypothèse 8), les expériences accumulées précédemment dans le cadre de la CUTAF (hypothèse 9), l'émergence d'un référentiel commun de type technocratique et fonctionnel (hypothèse 10) ainsi que la localisation des communes dans un milieu urbain (hypothèse 13) constituent autant de variables qui expliquent la convergence des représentations de l'espace des acteurs constatée au niveau empirique.

6.3.3. Cas 6: le projet de fédération de villages du Val-de-Travers

6.3.3.1. Particularités

Le Val de Travers est une vallée située dans le canton de Neuchâtel et occupe une position intermédiaire entre le haut (La Chaux de Fonds) et le bas (ville de Neuchâtel et littoral) du canton. Cette vallée est relativement homogène géographiquement, si ce n'est que trois de ses communes se trouvent sur une hauteur et sont partiellement orientées vers la frontière française et le canton de Vaud. Elle est également homogène politiquement en ce sens qu'elle forme un district cantonal. Ce district est divisé en onze communes dont la plus petite, Les Bayards, compte 354 habitants et la plus grande, Fleurier, 3'715 habitants. Les autres communes composant le Val de Travers sont: Môtiers, Couvet, Travers, Noiraigue, Boveresse, Buttes, La Côte-aux-Fées, St-Sulpice, Les Verrières.

L'histoire de la collaboration intercommunale, au sens très large, commence au XIII^e siècle avec la création de la châtellenie du Vauxtravers qui regroupe tout le Val-de-Travers autour du Château de Môtiers. Un siècle plus tard se crée une corporation des six communes.

A une époque plus récente, il faut noter que le Val-de-Travers forme une entité en soi en tant que district du canton depuis 1848. Mais la collaboration entre communes au sens propre démarre réellement en 1860. A cette période, les communes de la région s'associent pour fonder l'hôpital du Val-de-Travers. A partir de là, les choses s'accélèrent. Une nouvelle collaboration prend place en 1881 pour fonder la ligne de chemin de fer du Vallon, puis en 1896 pour fonder l'usine hydroélectrique.

En 1933 se crée l'Association pour le développement économique du Val-de-Travers qui sera active jusqu'en 1978. En 1958 apparaît une nouvelle structure de collaboration concernant la convention du collège régional du Val-de-Travers. Dès

cette période, de nombreuses expériences de collaboration vont prendre place en fonction des problèmes et des besoins qui apparaissent.

Enfin, relevons que depuis 1977 le Val-de-Travers est une région socio-économique au sens de la LIM (Loi sur l'aide aux investissements dans les régions de montagne). Ceci a entraîné la création de l'Association Région Val-de-Travers (ARVT) qui a pris le relais de l'Association pour le développement économique du Val-de-Travers. Cette association possède son secrétariat à Fleurier.

Le projet qui nous intéresse pour l'étude de cas concerne la proposition de dépasser l'horizon de la collaboration intercommunale afin de créer une entité politique unique regroupant toutes les communes de la vallée. Ce projet est né dans la seconde moitié de la décennie nonante.

L'ensemble de la récolte de données a été effectuée durant la phase 1, soit celle de l'élaboration. En effet, comme on le verra ci-dessous, le processus relatif à un tel projet est long et n'a pas encore atteint la phase de structuration. Les travaux ont démarrés suite à diverses impulsions, mais ne sont pour l'instant qu'au stade de la réflexion générale interne à la région, quand bien même une certaine publicité a déjà été faite autour de ces travaux. La récolte s'est effectuée à partir de trois sources différentes: nous avons en premier lieu consultés les documents relatifs au projet et à la région, nous avons ensuite participé à des séances de commission au cours des années 1999 et 2000, nous avons enfin mené une série d'entretiens au début de l'année 2001.⁴²

⁴² La liste des acteurs interviewés se trouve en annexe 2.

6.3.3.2. Description du processus

La naissance d'un débat dans le Val-de-Travers pour dépasser les simples structures de collaboration date des années cinquante. Depuis cette époque apparaissent régulièrement articles et rapports divers sur la nécessité de créer une nouvelle structure régionale. Cette question puise sa légitimité dans le fait que, comme on l'a vu auparavant, l'histoire de la collaboration intercommunale dans le Val-de-Travers est riche et ancienne. Actuellement, on compte en effet pas moins de dix-huit structures de collaboration intercommunale dont seize impliquent l'ensemble des communes du Vallon. Ces structures utilisent toute la palette des outils juridiques possibles (fondation, association, convention, syndicat, SA). Les domaines concernés sont les suivants: centre culturel, château de Môtiers, musée régional, soins à domicile, service d'ambulances, centre hospitalier protégé, centre de secours, collège régional, commission de surveillance du télésiège, piscine des Combes, centre sportif régional, déchets, programme d'occupation des chômeurs, association régionale et office du tourisme, institutions de soins du Val-de-Travers (hôpital et home médicalisé).

On constate ainsi que l'idée d'agir au niveau de la région est bien ancrée dans le Val-de-Travers et se matérialise par des collaborations concrètes. De nombreuses tâches essentielles sont ainsi aujourd'hui déjà réglées au niveau régional.

Plus près de nous, la dernière réflexion en date est apparue dans le cadre de la révision du programme de développement régional amorcée en 1993. En 1996, la région commence les travaux de révision et invite les communes à proposer des représentants dans le cadre de divers commissions. L'une de ces commissions, nommée "Organisation régionale, structures politiques" est chargée de réfléchir à la problématique de la collaboration intercommunale.

Le point de vue de l'ARVT est le suivant. Un certain nombre de problèmes, de plus en plus brûlants, touchent les institutions politiques et administratives du Val-de-Travers. Tout d'abord, il faut mentionner la multiplication des structures intercommunales sous

forme de "syndicats", chacune possédant son exécutif et son législatif, ce qui disperse énormément les forces. Ces multiples structures de collaboration conduisent à une situation particulièrement "malsaine" où il y a inadéquation entre l'institution politique qui prélève les impôts et celle qui les affecte. L'existence de ces syndicats affaiblit également le caractère démocratique des décisions prises.

L'existence de onze communes rend plus difficile l'émergence d'une vision d'ensemble dans la définition des priorités en matière de développement régional et de politique d'investissement et la conduite d'une politique cohérente pour le développement de l'emploi dans la région.

La question des élus politiques devient également centrale: non seulement il est de plus en plus difficile d'en recruter, mais ceux qui s'engagent sont vite surchargés. En outre, il s'agit de miliciens qui doivent affronter des problèmes de plus en plus complexes (notamment le fonctionnement des syndicats), ce qui pose la question de leur professionnalisation.

Soulignons enfin que l'existence de onze administrations communales signifie que celles-ci sont amenées à faire onze fois les mêmes tâches.

C'est face à l'ensemble de ces problèmes que l'ARVT et ses commissions ont estimé qu'il manquait pour le Val-de-Travers un organisme politique régional fort, autonome, professionnel et élu par les citoyens du Vallon qui permettrait, d'une part, de rationaliser et d'améliorer le fonctionnement politique et administratif de la région et, d'autre part, de défendre et promouvoir les intérêts du Val-de-Travers au sein du canton.

La commission "Organisation régionale, structures politiques" de l'ARVT chargée du dossier a étudié plusieurs scénarii qui vont du statu quo à la fusion complète. Elle a tenté d'articuler deux dimensions parfois contradictoires, parfois complémentaires, à savoir la nécessité de penser et d'agir au niveau régional pour la plupart des tâches publiques à accomplir, d'une part, et, d'autre part, l'existence d'un fort attachement aux caractéristiques et spécificités locales. Parmi les divers scénarii proposés par la commission, le choix de l'assemblée générale de l'ARVT s'est arrêté, en 1998, sur un

modèle de "fédération de villages" qui consiste à créer une commune unique, mais à maintenir l'existence des anciennes communes sous forme de "villages" encore susceptibles de délivrer certaines prestations publiques. Ces villages seraient en outre les circonscriptions électorales pour l'élection des membres du législatif.

En septembre 1998, l'ARVT a présenté le projet de fédération de villages au "Groupe de citoyens". Ce dernier, qui réunit des personnes ayant participé à la manifestation tenue dans le cadre des festivités du 150^e anniversaire de la République de Neuchâtel au cours de laquelle avait été proclamée "la République autonome du Val de Travers", a réservé un accueil enthousiaste au projet.

Peu après, le comité de l'ARVT donne son feu vert au secrétariat régional pour approfondir la proposition de fédération de villages. Une "commission technique" est alors créée sur mandat de l'ARVT et du Groupe de citoyens afin d'approfondir et de donner corps à une telle proposition. Cette commission se réunit pour la première fois en novembre 1998. Il est important de mentionner ici que la commission technique regroupe des représentants des diverses communes et que seule une partie de ceux-ci étaient déjà présents au sein de la précédente commission qui avait proposé la solution de "fédération de villages" dans le cadre de la révision du programme de développement. Relevons aussi qu'une délégation du Groupe des citoyens est présente au sein de la commission technique.

De l'automne 1999 à l'été 2001, la commission technique a siégé une douzaine de fois. Nombre de réunions ont été consacrées à tenter de lever certaines ambiguïtés, notamment sur le mandat de la commission (faut-il approfondir un scénario ou repartir de zéro?) et le sens du projet (s'agit-il d'une fusion ou non?).

La commission technique, à l'initiative du secrétariat de l'ARVT, a fait appel à l'expertise à deux reprises. Un premier mandat a été confié à l'Institut de hautes études en administration publique (Idheap) en 1999, un second à l'Institut de recherches économiques et régionales (IRER) de l'Université de Neuchâtel en 2001. Dans le

premier cas, il s'agissait avant tout de canaliser la réflexion, en particulier concernant le niveau institutionnel adapté aux diverses tâches communales. Dans le second cas, la réflexion n'en est encore qu'à ses balbutiements.

Il est difficile d'évaluer l'impact de ces expertises sur le déroulement du processus. Pour l'instant, elles ne semblent pas avoir été décisives pour orienter les travaux dans une direction ou une autre, ni pour réellement lever les ambiguïtés précitées. En outre, il semble qu'elles n'aient eu que marginalement l'effet de légitimer le processus en cours.

Malgré le poids des ambiguïtés susmentionnées et certains conflits entre divers acteurs, on peut distinguer deux groupes aux positions opposées au sein de la commission technique. Le premier groupe entendait aller dans le sens d'une commune unique et se retrouvait autour de cet objectif malgré des désaccords parfois profonds quant à la manière de concevoir les contours de cette commune unique et la manière de procéder pour atteindre cet objectif. La très grande majorité des acteurs se retrouvaient dans ce groupe.

Le second groupe était lui opposé à toute idée de fusion ou de regroupement autre que les structures usuelles de collaboration intercommunale. Il s'agit d'un groupe très minoritaire composé uniquement des représentants de la commune de la Côte-aux-Fées. Celle-ci présente la caractéristique d'être privilégiée fiscalement du fait de la présence sur son territoire de l'entreprise Piaget. Relevons également que sa situation géographique la porte à tisser des liens davantage avec les communes voisines du canton de Vaud ou de la France qu'avec les communes du Vallon. Il n'en reste pas moins que la plupart de ses participations à des structures de collaboration intercommunale se font avec les autres communes du Val de Travers pour des raisons de contrainte légale.

La présence largement majoritaire des partisans du processus laissait présager un avancement relativement rapide des travaux. Cependant, en été 2001, un conflit important met aux prises le président et la secrétaire de l'ARVT, cette dernière se montrant trop pressée de réaliser la fédération de villages aux yeux du premier. Ce

conflit s'est soldé par la démission des deux protagonistes et depuis lors le processus de constitution d'une commune unique est au point mort. Ce conflit illustre également l'ambiguïté qui a toujours régné parmi les acteurs favorables au projet de fédération de villages: alors que pour la secrétaire régionale et un député, ce projet signifiait clairement la fusion des communes, pour les autres acteurs, ce projet pouvait se matérialiser dans des formes de collaboration moins "radicales".

6.3.3.3. Représentations de l'espace des acteurs

L'exercice visant à regrouper les acteurs qui partagent une représentation similaire de la plupart des dimensions n'est guère instructif dans le cas du Val-de-Travers. En effet, les représentations de l'espace sont dans l'ensemble très peu différenciées, ce quel que soit l'acteur considéré. Les acteurs se retrouvent ainsi de manière quasi unanime autour des représentations suivantes: appréhension de l'espace en 3d, division de l'espace insistant sur les frontières institutionnelles plutôt que fonctionnelles, vision compartimentée de l'espace, cohérence spatiale globale, rapport avec les autres communes vus sous l'angle de la coopération et vision évolutive de l'espace. La seule dimension où on constate véritablement une absence de convergence est la dimension "rapport à l'espace" où les acteurs se partagent équitablement entre ceux qui font essentiellement référence à des critères identitaires et ceux qui à l'opposé privilégient les critères technocratiques.

Durant tout le processus, l'ARVT, en particulier sa secrétaire régionale, a clairement joué un rôle moteur alors qu'aucune des communes n'a pu assumer un tel rôle. Ce genre de situation n'est pas inhabituel dans les régions LIM. Cela s'explique en particulier par l'importance des ressources de l'ARVT. C'est le seul organisme de la région où œuvrent des professionnels engagés à plein temps. Les miliciens des communes disposent de fait de largement moins de ressources, notamment en termes de temps et de formation.

La secrétaire régionale est aussi un acteur intéressant dans la mesure où sa représentation de l'espace s'écarte quelque peu de celles des autres acteurs. Elle est ainsi la seule à manifester une vision plutôt "cartographique" de l'espace (appréhension 2d) ainsi qu'une des rares personnes à souligner les interconnexions qui existent entre les différentes communes de la vallée plutôt que d'insister sur le découpage de cette dernière selon des critères géographiques (ceux du haut vs ceux du bas).

Le maire de la Côte-aux-Fées présente également un profil un peu différent en termes de représentations de l'espace, ce qui peut être mis en rapport avec son rôle d'opposant dans le processus. Il est en effet le seul à faire preuve d'une vision valorisant davantage le statu quo que le changement. Il est vrai que les caractéristiques de sa commune (richesse, fiscalité attrayante) exercent sans doute une pression considérable en faveur du maintien des avantages actuels. Il est également un des deux seuls acteurs à laisser percer dans son discours un attachement marqué à la vie quotidienne et aux expériences pratiques et une faible capacité à considérer les problèmes de manière globale.

Le fait que dans l'ensemble il y ait relativement peu de différences entre les représentations des acteurs semble indiquer que l'influence supposée du type d'acteurs sur le contenu des représentations n'apparaît pas dans le cas du Val-de-Travers. Malgré ce constat, il est possible de procéder à une analyse plus fine à partir des intitulés des hypothèses. On remarque alors que les hypothèses 2 et 4 sont confirmées alors que l'hypothèse 5 est infirmée.

Conformément à ce que postulait l'hypothèse 2, l'acteur économique privilégie un rapport à l'espace de type technocratique plutôt qu'identitaire. Concernant la deuxième dimension ("division de l'espace") permettant le test de cette hypothèse, il n'a pas été possible de déterminer à partir du discours de cet acteur si celui-ci manifestait une préférence pour les frontières fonctionnelles ou institutionnelles. Au niveau de l'hypothèse 4, les acteurs politiques locaux répondent parfaitement aux critères de validation, c'est-à-dire qu'ils mettent tous l'accent en priorité sur les frontières

institutionnelles et qu'ils manifestent un attachement identitaire très marqué à leur territoire.

L'acteur politico-administratif de niveau cantonal ne présente pas du tout les représentations qui étaient attendues selon l'intitulé de l'hypothèse 5. En effet, il se caractérise par une appréhension de l'espace en 3d, privilégie les frontières institutionnelles aux frontières fonctionnelles, manifeste un rapport à l'espace où se mêlent aspects technocratiques et identitaires et fait preuve d'une cohérence spatiale globale plutôt que sectorielle.

Par rapport à ces résultats, on gardera à l'esprit que la vérification des hypothèses 2 et 4 n'a pu se faire que sur la base de l'analyse des représentations d'un seul acteur, ce qui limite d'autant la portée de cette vérification.

Quant aux hypothèses 1 et 3, elles n'ont pas pu être soumises à vérification dans la mesure où les catégories d'acteurs "habitant-usager-citoyen" et "acteur économique" ne sont pas présentes dans le cas du Val-de-Travers.

6.3.3.4. Facteurs expliquant les recoupements entre les représentations de l'espace des acteurs

Dans la section précédente, nous avons déjà brièvement passé en revue les nombreuses dimensions où il y a convergence entre la totalité ou une grande partie des acteurs. Si l'on revient plus en détails sur ces dimensions, on peut faire les commentaires suivants:

- Rapport entre espaces: tous les acteurs envisagent les rapports avec les autres communes sous l'angle de la coopération plutôt que sous celui de la compétition, sauf l' élu de la Côte-aux-Fées. Cette quasi unanimité s'explique par le fait que les acteurs ont conscience de la position périphérique du Val-de-Travers et de la nécessité pour les communes qui le composent de travailler ensemble si elles entendent se faire une place entre les deux centres urbains du canton (La Chaux-de-Fonds et Neuchâtel). Comme on l'a vu précédemment, une telle unanimité ne

constitue pas encore une condition suffisante pour faire avancer concrètement le processus de rapprochement entre les communes du Vallon.

- Division de l'espace: à la (relative) exception de deux acteurs pour lesquels il n'a pas été possible de déterminer leurs représentations en matière de division de l'espace, tous les autres acteurs se réfèrent davantage aux frontières institutionnelles qu'aux frontières fonctionnelles. Ce résultat montre que les limites communales structurent encore fortement la représentation de l'espace des acteurs malgré leur volonté presque unanime de trouver de nouvelles solutions de collaboration dans le Vallon.
- Temporalité: presque l'ensemble des acteurs manifestent une vision évolutive de l'espace et considèrent de manière positive le changement. Un seul acteur privilégie une vision plus statique privilégiant le maintien de la situation actuelle. Sa position s'explique facilement par le fait qu'il provient d'une commune riche et qu'il craint de perdre cette richesse en s'associant plus étroitement avec des communes moins aisées.
- Appréhension de l'espace: comme pour la dimension précédente, presque tous les acteurs se retrouvent autour du même état de la dimension, à savoir une appréhension de l'espace en 3d. Les particularités "physiques" du Vallon sont ainsi souvent présentes dans le discours des acteurs. Seul un acteur, la secrétaire régionale, a une vision plus cartographique en 2d qui peut être mise en relation avec sa volonté d'avoir une approche rationnelle et relativement technocratique du territoire.
- Structuration de l'espace: pour cette dimension, comme pour la dimension suivante, les positions sont un peu plus nuancées mais il est quand même possible de distinguer une tendance claire. La grande majorité des acteurs manifestent en effet une structuration de l'espace compartimentée insistant sur la division du Vallon en différentes "sous-régions". Deux acteurs, la secrétaire communale et l'acteur économique, ont une position divergente et préfèrent souligner les interdépendances entre les différentes entités et partenaires du Val-de-Travers et la nécessité de travailler en réseau.

- Cohérence spatiale: la plupart des acteurs font preuve d'une cohérence spatiale globale prenant en compte l'ensemble des activités socio-politiques qui se déroulent dans le Vallon. Deux maires manifestent cependant une cohérence plus pratique qui provient peut-être du fait que leur fonction les amène à être plus fortement ancré au niveau local.

Parmi toutes les dimensions analysées, la seule où il est impossible de mettre en évidence une tendance claire concerne la dimension "rapport à l'espace". Certains acteurs, notamment des maires, manifestent clairement un rapport à l'espace de type identitaire alors que d'autres comme l'acteur économique privilégient au contraire un rapport à l'espace de type technocratique. Enfin, plusieurs acteurs ont une position "mixte" et leur discours se rapporte tantôt à des aspects identitaires, tantôt à des aspects technocratiques. La présence de telles représentations mélangeant éléments identitaires et technocratiques est révélatrice de la difficulté des acteurs à choisir entre la volonté de simplifier et rationaliser les structures institutionnelles et un attachement marqué aux spécificités communales.

Si l'on s'intéresse au réseau d'acteurs, on remarque que celui-ci est relativement simple à décrire dans le cas du Val-de-Travers. Son noyau central durant tout le processus est en effet en grande partie circonscrit à la commission technique ainsi qu'à la précédente commission de l'ARVT. Ce noyau central regroupe ainsi des représentants des différentes communes ainsi que les dirigeants de l'ARVT. Ces derniers sont clairement les acteurs centraux de l'ensemble du réseau et assument une fonction de leaders. Ils ne jouent cependant pas le rôle de traducteurs dans la mesure où ils ne parviennent pas à rapprocher les positions des deux groupes opposés au sein de la commission technique qui restent éloignées tout au long du processus.

Il faut noter que les acteurs opposés au processus de fusion des communes sont des membres de la commission technique et se trouvent de ce fait au centre du réseau, ce qui constitue une particularité par rapport à nombre de cas où les opposants se trouvent à la périphérie du réseau.

Le noyau du réseau est en relation avec les instances politiques communales par le biais des représentants communaux qui relatent le fruit des travaux de la commission. Il existe également un lien direct avec l'administration cantonale puisque le chef du service des communes siège dans la commission à titre d'observateur. D'autres contacts avec les autorités cantonales sont beaucoup moins fréquents et on constate une forte déconnexion à ce niveau-là malgré le fait que deux députés du Val-de-Travers siégeant au Grand Conseil participent aux travaux de la commission.

Les liens avec les autres régions neuchâteloises sont également relativement ténus. Le réseau qui est le plus développé est celui des responsables de l'ARVT qui sont présents bien au-delà des frontières du Vallon. Par ailleurs, rappelons que les trois communes qui se trouvent sur les hauteurs, en particulier La Côte-aux-Fées, ont tissé des liens hors Vallon avec les régions avoisinantes, notamment avec la commune vaudoise de St-Croix.

La question de la légitimité de la commission peut se poser dans le sens où les représentants des diverses communes ne possèdent pas un mandat particulier. La commission a été créée pour approfondir une réflexion et ne maîtrise de ce fait guère les relais au sein des communes. Les représentants des communes n'engagent pas ces dernières lorsqu'ils prennent une décision. Cet élément a sans aucun doute contribué à rendre difficile l'avancement concret du processus de fusion.

Nous avons déjà relevé que les questions relatives à l'objectif et à la portée du mandat confié à la commission technique ont fait l'objet de discussions nourries lors de plusieurs réunions de cette commission. La permanence de telles questions constitue un signe du peu de processus d'apprentissage qu'il a pu y avoir. En outre, le fait que la composition de la commission technique change constitue incontestablement un frein important à l'émergence d'un processus d'apprentissage, l'établissement de relations de confiance entre les partenaires ne pouvant que difficilement s'établir.

Au sein de la commission, on a également pu constater, en particulier de la part des représentants communaux, une ambiguïté fondamentale concernant le rapport fonctionnel / identitaire. Cette ambiguïté s'est particulièrement manifestée lorsqu'il

s'est agi pour les membres de décliner, par ordre de priorité, les objectifs de la démarche de constitution d'une fédération de villages ou la constitution d'une commune unique. Le premier objectif mentionné était celui du maintien de l'identité des villages! De même, la commission technique a connu un débat récurrent quant à savoir si une fédération de village impliquait une fusion de communes ou non. De manière générale, si la collaboration et le changement ne sont pas a priori perçus comme négatifs et si l'échelle régionale constitue incontestablement une référence pour beaucoup, le territoire reste néanmoins fractionné par des frontières investies d'une charge symbolique non négligeable.

En ce qui concerne le référentiel, nous n'avons pas pu mettre en évidence l'existence d'un référentiel dominant. En termes de "vision du monde", les acteurs oscillent en effet continuellement entre une vision fonctionnelle et technocratique insistant sur la nécessité pour le Val-de-Travers d'adapter ses structures institutionnelles aux impératifs de la globalisation et une vision très identitaire caractérisée par un attachement fort aux particularités et traditions locales.

En continuation logique avec ce qui vient d'être dit, on constate que les références historiques sont très présentes dans le discours des acteurs. Si ces références peuvent parfois être activées pour défendre un point de vue favorable à un rapprochement rapide des communes, elles sont généralement mises en avant pour rappeler que chaque commune ou "sous-région" du Vallon possède ses propres spécificités et qu'il n'est dès lors pas pertinent de songer à une fusion de l'ensemble des communes. Le recours aux éléments historiques constitue donc plutôt un frein qu'un moteur au projet de "fédération de villages".

Avant de passer à la vérification systématique des hypothèses, il faut rappeler que les recoupements importants des représentations des acteurs que nous avons pu mettre en évidence lors de l'analyse empirique s'expliquent non pas par un rapprochement successif des représentations lié à l'avancement du projet de "fédération de villages", mais doivent plutôt être mis en rapport avec le fait qu'il existait déjà avant ce projet

une grande communauté de vues en matière de représentations spatiales. Les représentations de l'espace des divers acteurs ont en effet peu évolué tout au long du processus, ce qui ressort particulièrement du déroulement des diverses séances de la commission technique.

Dans un tel contexte, il est difficile de procéder au test des hypothèses dans la mesure où si l'on constate certes une faible évolution des représentations, il ne pouvait d'une certaine manière en aller autrement à partir du moment où dès le départ du processus étudié la convergence des représentations était déjà élevée. Il est intéressant cependant de noter que si chacun s'accorde à reconnaître la nécessité de repenser les modes de collaboration et trouve tentant l'idée de fédération de communes, le sens donné à cette notion de fédération de communes n'est pas identique pour tous. Sur ce point particulier on peut estimer que les représentations n'ont pas évolué puisque le député cantonal et la secrétaire régionale entendaient une fusion avec compétences très marginales laissées aux villages tandis que les autres acteurs n'ont jamais voulu entendre parler de fusion véritable, d'où la nécessité de parler de fédération de villages.

Si l'on passe néanmoins en revue les différentes hypothèses pour procéder à leur vérification, on constate que cinq sont vérifiées alors que trois sont infirmées par l'analyse empirique.

Les hypothèses confirmées sont les hypothèses 7, 8, 10, 11, 12 et 13: la présence de tous les acteurs concernés (hypothèse 6), le fait qu'il n'y ait ni processus d'apprentissage (hypothèse 7) ni traducteur (hypothèse 8), ni référentiel dominant (hypothèse 10), la compétition qui existe entre les communes (hypothèse 11), le recours continu à des références historiques de type identitaire (hypothèse 12) et la localisation dans une région périphérique (hypothèse 13) constituent autant de facteurs qui peuvent rendre compte de la faible convergence des représentations tout au long du processus.

Quant aux hypothèses 6 et 9, elles sont infirmées dans le cas du Val-de-Travers: le fait que tous les acteurs soient associés au processus (hypothèse 6) et qu'ils aient déjà eu

l'occasion de collaborer dans de multiples projets concrets (hypothèse 9) n'a pas suffi pour rapprocher les représentations au cours du temps.

6.3.4. Synthèse: analyse comparée des résultats des deux études de cas

Le cas du Val de Travers constitue un cas exemplaire d'une réflexion (et donc d'une vision) fonctionnelle (rationaliser des structures pour créer une commune unique) issue d'une démarche "bottom-up" portée par des acteurs locaux et régionaux, ceci dans le contexte d'une zone périphérique où les références identitaires sont très marquées. Cette réflexion a accouché d'un projet de "fédération de villages" qui essaie de concilier ces deux éléments potentiellement contradictoires (aspects fonctionnels et aspects identitaires du territoire). Si un relatif consensus se dessine parmi les acteurs sur l'idée de "fédération de villages", le processus n'a pour l'instant pas permis de voir apparaître une unité de vue sur ce que recouvre concrètement une telle solution.

Concernant l'agglomération fribourgeoise, le contexte est différent. Il s'agit d'une zone urbaine où il est peu fait mention de références historiques liées à la vie locale. En outre, la problématique centre-périphérie (ville de Fribourg vs communes de l'agglomération) est beaucoup plus présente que dans le cas du Val-de-Travers. Cependant, comme dans ce dernier cas mais de manière moins marquée, on retrouve une certaine opposition entre, d'une part, une vision fonctionnelle et technocratique de l'espace basée essentiellement sur des considérations d'économie régionale, et, d'autre part, une vision plus institutionnelle mettant en avant des questions d'autonomie et de frontières communales.

Les résultats du test des hypothèses dans les cas de l'agglomération fribourgeoise et du Val-de-Travers se trouvent dans le tableau suivant. On constate qu'ils sont loin d'être toujours identiques. Seules les tests de cinq hypothèses (hypothèses 2, 7, 8, 10 et 13) donnent les mêmes résultats. En l'occurrence, il s'agit toujours d'hypothèses qui sont confirmées par l'analyse empirique. La vérification des cinq autres hypothèses

(hypothèses 4, 5, 6, 9 et 11) donne des résultats différents à Fribourg et au Val-de-Travers. Quant aux trois hypothèses restantes, elles n'ont pas pu être testées dans l'un ou l'autre des cas et ne permettent par conséquent pas une comparaison.

Au premier abord, il semble qu'il y ait une différence significative des résultats entre l'agglomération fribourgeoise et le Val-de-Travers quant à la création d'un processus d'apprentissage et l'évolution des représentations. Pourtant, le résultat est au fond assez similaire, que l'on soit en zone urbaine ou en zone périphérique: au nom de l'histoire en zone périphérique comme au nom d'intérêts économiques en zone urbaine, le discours rationnel de redéfinition d'espace d'action est battu en brèche et le statut quo préféré au changement institutionnel.

Hypothèse	L'hypothèse est-elle confirmée?	
	cas Fribourg	cas Val-de-Travers
1. Espace de l'habitant-usager-citoyen	pas de test	pas de test
2. Espace de l'acteur économique	OUI	OUI
3. Espace de l'expert	<i>NON</i>	pas de test
4. Espace des acteurs communaux	<i>NON</i>	OUI
5. Espace des acteurs supra-communaux	OUI	<i>NON</i>
6. Présence des acteurs concernés	OUI	<i>NON</i>
7. Processus d'apprentissage	OUI	OUI
8. Le traducteur	OUI	OUI
9. Influence des expériences en cours et passées	OUI	<i>NON</i>
10. Référentiel dominant	OUI	OUI
11. Compétition entre communes	<i>NON</i>	OUI
12. Histoire et références	pas de test	OUI
13. Type de communes	OUI	OUI

*Pour rappel, nous redonnons ci-dessous l'intitulé exact des hypothèses:

Hypothèse 1:

La représentation de l'espace de l'habitant-usager-citoyen est fragmentée et, la plupart du temps, sans cohérence autre que celle de l'appréhension quotidienne.

Cette représentation résulte d'une logique pratique et d'un rapport étroit à la nécessité; elle peut de fait aisément dépasser les limites communales et dépend en bonne partie de l'ancrage des habitants-usagers-citoyens dans leur commune.

Hypothèse 2:

La représentation de l'espace des acteurs économiques est axée autour de critères fonctionnels (accès, rapidité, centralité, prix du sol, etc.).

Cela résulte d'une logique déterminée par un rapport à l'espace lié aux nécessités de leurs activités.

Hypothèse 3:

La représentation de l'espace de l'expert est globale, rationnelle et axée sur la résolution d'un problème.

Cela résulte d'une logique savante due avant tout à une distanciation au monde de la part de l'expert.

Hypothèse 4:

La représentation de l'espace des acteurs communaux se caractérise par une forte présence des frontières institutionnelles et de leur contenu.

Cela résulte d'une logique mixte et complexe qui est un mélange de logique pratique avec nécessité d'unification, de légitimation et de perpétuation.

Hypothèse 5:

La représentation de l'espace des acteurs politico-administratifs supra-communaux se rapproche de celle de l'expert - qu'ils engagent le plus souvent - en ce qu'elle est basée sur une même logique axée autour d'une volonté de rationalisation, mais elle s'en distingue par la logique technocratique à laquelle ils sont partie prenante.

Hypothèse 6:

L'émergence d'une représentation commune est possible si tous les acteurs concernés sont présents dans le réseau et peuvent conjointement participer à la production de l'espace.

Hypothèse 7:

L'importance des recouvrements entre représentations est liée à l'existence d'un processus d'apprentissage entre les divers acteurs.

Hypothèse 8:

L'importance des recouvrements entre représentations dépend de la présence d'un acteur intermédiaire. Ce dernier peut en effet jouer un rôle de "traducteur" entre des représentations d'espaces contradictoires.

Hypothèse 9:

Les expériences en cours et passées de redéfinition d'espaces d'action publique conduisent les divers acteurs en jeu à des recouvrements importants de leurs représentations.

Hypothèse 10:

Un "référentiel dominant" peut s'imposer à l'ensemble des acteurs, unifier leurs représentations et faciliter les recouvrements temporaires.

Hypothèse 11:

Une moindre compétition au niveau local favorise la production d'une représentation commune de l'espace d'action publique.

Hypothèse 12:

Des recouvrements et rapprochements de représentations de l'espace sont possibles si les références, en particulier historiques, qui les sous-tendent sont de type plutôt fonctionnel qu'identitaire.

Hypothèse 13:

Les représentations des divers acteurs et leurs possibilités de recouplement sont en partie déterminées par la localisation des espaces en jeu, soit le type et les caractéristiques des communes concernées.

6.4. Politique de la police dans le canton de Vaud

6.4.1. Présentation de la politique

6.4.1.1. Enjeux et objectifs

Le canton de Vaud s'est engagé dès 1993 dans une réflexion sur le mode de fonctionnement de son système de sécurité. Le projet Police 2000 vise à réformer l'organisation territoriale et le fonctionnement opérationnel de l'ensemble des corps de police présents dans le canton de Vaud (police cantonale et polices communales). Une préoccupation liée à la recherche d'économies de fonctionnement est aussi présente dans la démarche.

Le canton de Vaud compte 70 corps de police communaux qui collaborent de manière plus ou moins étroite avec la Police cantonale (gendarmerie cantonale et police judiciaire), selon les types d'intervention et en accord avec les degrés de compétences (classes de collocation) qui leur sont accordés légalement.

Tout au long de ce processus, qui s'est étendu sur une période étendue, diverses propositions d'organisation ont été élaborées et avancées. Initiée dans un premier temps par les autorités cantonales, la démarche Police 2000 est passée par divers types d'organisation auxquels les représentants des polices communales ont plus ou moins favorablement adhéré. Selon les variantes et leur degré de centralisation des polices communales autour de la police cantonale, ou au contraire d'autonomie accordée aux polices communales, les projets défendus par les divers acteurs en présence s'étendaient sur un large spectre de schémas possibles: fusion des polices communales et cantonale en une police unique, police intégrée assurant une plus grande place aux polices communales regroupées dans des grandes régions mais placées sous la responsabilité des autorités cantonales, polices régionales plus ou moins indépendantes, polices intercommunales (maintien des ententes intercommunales, conventions de collaboration), etc.

La décision du Conseil d'Etat en janvier 2000 de créer une police unique a provoqué une très forte réaction négative de la part des communes à l'égard du canton. Dans les faits, cette décision aurait signifié l'incorporation d'environ 250 à 300 policiers communaux dans la police cantonale. Les communes auraient en quelque sorte été vidées de leurs forces et désaisies de leurs prérogatives organisationnelles en matière de sécurité. Certains observateurs avancent l'hypothèse que les autorités cantonales ont peut-être voulu accélérer le mouvement et éviter que les régions qui menaient parallèlement des études sur des variantes de polices régionales ne déposent des projets par trop aboutis et valables qui auraient empêché le canton d'arriver à mettre en place sa politique d'une police unique.

Après la levée de bouclier de janvier 2000, une solution semble avoir été trouvée une année plus tard, au printemps 2001, autour d'un "nouveau système de sécurité" où les responsabilités sont mieux partagées entre Etat et communes. Pour éviter la constitution d'une police unique, certaines communes avaient au début du processus lancé des initiatives et des propositions de collaborations intercommunales à l'échelle du district. Cette attitude nouvelle favorise des rapprochements et une volonté de collaboration entre des communes qui n'avaient jamais remis en question leur rôle et leur territoire d'intervention en matière de sécurité publique.

Les principaux points de divergence apparus au long du processus ont souvent concerné les questions de la définition des compétences, de l'organisation de la police secours, ainsi que de la police de proximité. Concernant ce dernier point, les communes ont été très sensibles et voulaient conserver cette tâche: «Il y a des objectifs différents de la police cantonale [avec ceux des diverses polices communales], et puis regardez ce qui se passe dans les communes, on parle souvent de police secours, de grand banditisme, et puis vous avez énormément d'affaires qui touchent peut-être pas forcément des affaires comme ça, style du social, des problèmes liés dans le cadre des écoles, dans le cadre des personnes âgées, toutes les bringues de famille, c'est pas

forcément du grand banditisme, et Dieu sait si ça occupe les polices municipales actuellement, de plus en plus.»

Tout au long du processus Police 2000, le rapport entre les communes et le canton a joué un rôle important. Les relations envisagées entre communes et canton, selon les variantes d'organisation proposées, ont souvent constitué des éléments de divergence, les communes réagissant par exemple fortement lorsqu'elles ressentaient une tendance du canton à vouloir les priver d'une partie de leur autonomie et compétences en matière policière, comme le relève un acteur communal: «Les polices municipales sont très attachées à la relation de confiance qu'elles ont avec les citoyens. Elles soupçonnent le canton de vouloir leur prendre leurs forces pour suppléer aux missions que n'assume plus la police cantonale, faute de moyens.»

Enfin, il faut mentionner l'existence d'un enjeu économique pour le personnel de la police. La solution de police unique voulue par le canton aurait en effet entraîné une perte de salaires pour la plupart des responsables des polices municipales.

6.4.1.2. Historique

Le tableau suivant reprend les principales étapes du projet de réorganisation de la police dans le canton de Vaud:

1993	Constitution d'un groupe de travail interpolices, composé de membres de la police cantonale et des polices municipales, afin d'améliorer la collaboration opérationnelle entre les forces de police, le service au public et d'émettre des propositions d'économies.
déc. 1993	Le groupe de travail interpolices remet son rapport.
avril 1995	Mandat du Conseil d'Etat à la société Team Consult pour faire des propositions afin d'améliorer la collaboration entre les différentes polices.

oct. 1995	La société Team Consult rend son rapport "Une police 2000 pour le canton de Vaud". Nomination d'une Commission Police 2000 chargée d'évaluer les propositions de Team Consult et de proposer un programme pour leur mise en application.
été 1997	La Commission Police 2000 rend son rapport au Conseil d'Etat et propose trois options: 1) amélioration de la situation par la mise en place d'un système intégré (répartition des tâches et des compétences ainsi que du commandement à trois niveaux: communal, régional, cantonal); 2) même option de police intégrée, mais qui pourrait conduire après évaluation vers une police unique; 3) mise en place immédiate d'une police unique dans le canton. Le Conseil d'Etat décide de suivre la commission et de retenir la deuxième variante, soit à court terme la mise en place d'une police intégrée.
été 1998	Mise en place des structures de conduite du projet Police 2000, à savoir: <ul style="list-style-type: none"> • comité de pilotage (COPIL); • groupe de conduite de projet; • trois sous-groupes, au sein du groupe de conduite de projet, pour les trois régions pilotes: Riviera, agglomération lausannoise et Ouest lémanique.
janv. 1999	Décentralisation de la gendarmerie dans quatre centres régionaux: Lausanne, ouest, nord, est.
avril 1999	Les groupes de travail actifs dans les régions pilotes, ainsi que celui constitué par la police cantonale, rendent chacun leur rapport respectif au COPIL pour décision sur la variante à retenir en vue de l'étendre à l'ensemble du canton.
sept. 1999	Parmi les projets des diverses régions, la variante de police régionale soumise par la région de la Riviera est retenue par le

	COFIL. Les responsables de cette région sont appelés à apporter encore quelques compléments d'information à leur dossier.
janv. 2000	Le Conseil d'Etat annonce unilatéralement (avant que la région Riviera n'ait eu le temps d'apporter les compléments demandés à son dossier) son choix d'une organisation privilégiant une «police unique». Dans cette variante, la ligne de commandement unique est rattachée à la police cantonale qui dispose d'un corps unique d'intervention, ce qui implique la reprise par la police cantonale de près de 250 à 350 policiers communaux. Les polices communales ne conservent dans ce scénario que des tâches de "proximité" et de type plutôt administratif. L'Union des Communes Vaudoises (UCV) et de nombreuses communes manifestent leur mécontentement et opposition à cette décision.
Printemps 2000	Après le tollé de janvier 2000, le Conseil d'Etat revient en arrière et cherche une variante acceptable pour les deux parties. Un COPAR (Comité Paritaire Etat-Communes) est mis en place pour remplacer le COFIL. Il mandate à nouveau la société Team Consult pour réétudier les variantes qui permettraient de débloquer la situation.
Fév. 2001	Le Conseil d'Etat et l'Union des Communes Vaudoises annoncent qu'un accord a été trouvé autour d'un "nouveau système de sécurité" qui répartit mieux les responsabilités et compétences entre canton et communes. Deux régions sont choisies comme zones pilotes pour la mise en œuvre du nouveau modèle (Riviera, Echallens).

6.4.1.3. Incidences spatiales

Le projet Police 2000, par-delà ses diverses variantes, visait à corriger les doublons et incohérences découlant de l'existence simultanée des nombreux corps de police communaux et d'une police cantonale, à améliorer le service au public, et à dégager des économies au niveau global. A chaque variante du projet proposée par les

différents partenaires correspondait globalement un type de découpage territorial du canton. En termes d'incidences spatiales, la problématique de la disponibilité de la police sur l'ensemble du territoire a souvent été mise en avant, avec la préoccupation d'assurer une rapidité d'intervention égale entre les régions dans le domaine de la police secours.

La variante d'une police unique impliquait la fusion des 70 corps de police communaux (le statut de la plus grande police communale, celle de Lausanne, a constitué un cas à part qui devait être réglé ultérieurement) et leur regroupement dans une police cantonale. L'ensemble des forces des polices communales seraient donc passées sous contrôle de la police cantonale et probablement réparties en quelques grandes régions d'intervention. Le contrôle de l'ensemble aurait été assuré par les autorités cantonales. Les représentants des polices communales y ont souvent vu une mise sous tutelle et une perte d'autonomie en matière de gestion de leur sécurité qui aurait abouti à un retour en arrière : «C'est vrai que la police unique ça a fait un sacré tollé. Il faut pas se leurrer, si vous reprenez l'étude, le pourquoi des polices municipales, la création des polices municipales c'est qu'à un moment donné il y avait une défaillance vis-à-vis de la police cantonale qui arrivait plus à assurer. Donc c'est pour ça que des communes ont créé des polices municipales. Donc si vous repartez maintenant sur une police unique, ça veut dire que dans quinze ans, vingt ans on recréera de nouveau des polices municipales, parce qu'il y aura de nouveau peut-être une défaillance.»

Avec la solution de police intégrée, les communes gardaient leurs forces de police, mais celles-ci pouvaient intervenir en dehors des limites communales chaque fois que la nature des problèmes ou des événements l'exigeait. Les modalités d'action se déroulaient en effet dans un cadre commun défini entre les forces communales et cantonales.

Sans le système de collaboration intercommunale, variante qui a été étudiée dans le cadre du sous-groupe de conduite de l'Ouest lausannois, mais qui n'a finalement pas

été retenue par le COPIL, il s'agissait de renforcer la coordination entre communes en fusionnant les corps de police au niveau régional. Les polices municipales avaient alors la possibilité d'intervenir indifféremment sur tout le territoire des communes concernées.

6.4.1.4. Organisation politico-administrative

Plusieurs instances ou acteurs sont directement concernés par la réorganisation de la police vaudoise et ont été plus ou moins actifs selon les phases du processus.

Comité de pilotage (COPIL)

Présidé par le chef du Département de la Sécurité et de l'Environnement, le COPIL définit les missions du groupe de conduite et suit ses travaux.

Comité paritaire Etat-communes (COPAR)

Le COPAR succède au COPIL dès le printemps 2000. Il est co-dirigé par le chef du Département de la Sécurité et de l'Environnement et un représentant des communes.

Groupe de conduite

Jusqu'à l'automne 1999, le groupe de conduite a suivi et coordonné les travaux des sous-groupes de conduite régionaux et des groupes transversaux, et a soumis au COPIL les mesures concrètes de réalisation de Police 2000.

Sous-groupes de conduite et groupes transversaux

Ces groupes ont étudié les aspects concrets de l'application de Police 2000 dans leur région respective et ont établi des variantes, sur la base d'une analyse avantages/désavantages, ainsi que l'estimation des investissements financiers induits.

Associations de police municipale

Les deux associations des polices municipales (ACPMV: Association des Chefs des Polices Municipales Vaudoises et GPM: Groupement des Polices Municipales) ainsi que la conférence des municipaux de police des communes vaudoises ont suivi de près les discussions sur la réorganisation de la police et sont intervenus à plusieurs reprises dans le processus.

Union des communes vaudoises (UCV)

L'association faîtière des communes vaudoises est montée plusieurs fois au créneau pour relayer l'opinion de ses membres majoritairement opposés à la solution centralisée privilégiée par les autorités cantonales.

6.4.1.5. Choix des études de cas

Nous avons retenu pour l'étude empirique deux régions qui ont été appelées à étudier une variante dans le cadre des sous-groupes de conduite mis en place jusqu'au printemps 1999: la région de la Riviera (district de Vevey) et la région de l'Ouest lausannois.

Ces deux régions présentent des profils socio-économiques et géographiques bien différenciés. La Riviera, avec ses trois centres urbains, est une région assez aisée, compte tenu des communes résidentielles qui l'entourent.

L'Ouest lausannois, région aussi très urbanisée, se situe en périphérie de la commune centre de Lausanne et présente un type d'habitat plus locatif et un revenu moyen par habitant inférieur liés à la présence d'activités économiques encore marquées par l'industrie. La continuité du bâti de l'Ouest lausannois, encore plus forte que sur la Riviera, est un aspect important dans les deux régions: elle influence les types et délais d'interventions policières pratiquées et la définition donnée à la police secours par exemple.

6.4.2. Cas 7: Police 2000 dans la région de la Riviera

6.4.2.1. Particularités

Le cas de la région Riviera est particulièrement intéressant en ce qu'il ne consiste pas simplement en la redistribution des forces de police sur une partie du territoire du canton dans le cadre du projet police 2000, mais concerne une région qui s'est regroupée autour de projets alternatifs et s'est opposée à certaines options du canton. Dans ce sens, ce cas illustre une situation à mi-chemin entre une solution imposée et une solution émergente.

La récolte des données s'est effectuée durant la phase d'élaboration du projet (phase 1). Cette phase d'élaboration a été longue et heurtée et s'est caractérisée par des périodes d'accélération suivies de périodes de stagnation parfois assez longues, si bien qu'elle s'étend sur laps de temps de plusieurs années. Ainsi, si les entretiens ont été menés sur un intervalle temporel assez long, ils appartiennent néanmoins à une seule et même phase.⁴³

⁴³ La liste des personnes interviewées se trouve en annexe 2.

6.4.2.2. Description du processus

Face aux projets du canton et aux discussions émanant du groupe paritaire (cf. supra), les communes vaudoises ont eu tout loisir d'élaborer et de faire connaître leurs contre-propositions.

De la sorte, un groupe de travail Riviera, composé de représentants des onze communes concernées dans le district de Vevey, a été constitué et a élaboré une contre-variante, la variante "Riviera".

Cette variante, qui place le citoyen au centre du dispositif, privilégie la collaboration entre polices municipales et police cantonale. Le concept de police de proximité est essentiel dans ce projet. Il s'agit de l'existence sur le terrain et en permanence d'agents visibles, connaissant bien les environs et les habitants. Le rapport à la population devrait en être amélioré, ainsi que la dissuasion qu'une telle présence implique.

Ce projet implique une redéfinition des rôles, notamment celui de l'agent dont les compétences doivent évoluer (médiation, approche client, communication, mobilité et flexibilité, etc.). Les communes et les régions sont appelées à jouer un rôle central en matière de fixation des priorités, en particulier en raison de leur connaissance fine du terrain et de sa population.

En termes organisationnels, cette variante demande une organisation en réseau, décentralisée et multi-dimensionnelle ainsi que des structures horizontales laissant une marge de manœuvre aux agents impliqués. Il s'agit en outre de développer des collaborations avec l'ensemble des acteurs concernés par les problèmes de sécurité.

Comme on l'a déjà évoqué précédemment, la publication du projet du canton avant la fin de l'élaboration des variantes alternatives a provoqué un tollé et suspendu durablement le processus.

Dans le cadre de ces divers travaux et projets, les fronts étaient assez clairs. D'une côté, on trouvait le canton, qui souhaitait une certaine centralisation des forces de

polices, de l'autre la région (en l'occurrence les autorités communales du district de la Riviera) qui souhaitait imposer l'idée d'une police de proximité avec des compétences régionales.

6.4.2.3. Représentations de l'espace des acteurs

Les acteurs interviewés lors de cette phase d'élaboration de la politique se regroupent selon deux tendances. D'un côté, quatre acteurs au niveau local défendent le projet de police intégrée, au développement duquel ils ont participé. Ce groupe inclut un fonctionnaire communal et trois élus communaux, dont un représente la région au sein du COPIL (COPAR depuis le printemps 2000). Le fonctionnaire se pose en acteur leader dont le rôle est reconnu et souligné par plusieurs des personnes interrogées. De l'autre côté, trois acteurs privilégient l'option de regroupement des forces de police en une police unique, solution qu'ils jugent inévitable à terme pour atteindre les objectifs fixés d'amélioration et d'économies. Il s'agit d'un fonctionnaire cantonal, du conseiller d'Etat en charge du dossier ainsi que d'un membre de l'équipe de consultants.

Les acteurs représentant les deux camps ne s'opposent pas en tous points. Tous s'accordent au moins sur le fait que le changement est nécessaire, et montrent leur motivation à chercher une solution acceptable par toutes les parties. Ils sont conscients que cette solution passera inévitablement par une collaboration accrue entre les différentes forces de police. Dans leur discours, le rapport à l'espace est largement technocratique, avec la préoccupation première de mettre en place un système cohérent qui offre les meilleures prestations au moindre coût.

Les désaccords portent plutôt sur la définition de ces prestations (par exemple la sécurité de proximité n'est pas perçue de la même façon par tout le monde), ainsi que sur les questions de savoir qui sera le plus à même, des agents communaux ou cantonaux, d'assurer au mieux quelles prestations, à quel niveau de régionalisation, et avec quelle répartition des charges financières. Ce dernier point, sensible évidemment,

a été écarté des discussions de Police 2000. Il est prévu de l'aborder dans le cadre de la redistribution des tâches entre l'Etat et les communes.

Les acteurs au niveau communal accordent de l'importance aux frontières institutionnelles. Ce sont elles qui servent de référence de base aux regroupements des forces de police. Leur vision de la collaboration est avant tout celle d'un réseau, avec une géométrie variable selon le type de région (urbain/non urbain). Le critère pour la répartition des postes de police est le temps d'intervention sur le terrain.

Ces acteurs communaux expriment tous à divers degrés la crainte, avec la création éventuelle d'une police unique, de perdre le pouvoir de décider du niveau de sécurité que chaque commune entend assurer à sa population. Quelques-uns soupçonnent même le canton de vouloir leur prendre leurs forces de police pour suppléer à un manque d'effectif. Surtout, ils estiment que seuls les policiers locaux, de par leur connaissance fine de la population et de ses besoins, sont en mesure d'effectuer les tâches de proximité, y compris certaines interventions judiciaires. Leur cohérence spatiale est ainsi plutôt globale et on retrouve souvent dans leur discours des éléments physiques, concrets qui renvoient à une appréhension de l'espace en 3d.

Les deux acteurs cantonaux, partageant les conclusions de l'étude du consultant qu'ils ont mandaté, ont une vision du territoire beaucoup plus fonctionnelle, avec une structure centralisée. Ils souhaitent regrouper les forces sous un commandement unique, ce qui permettrait une meilleure coordination et l'élimination de doublons. Le rôle de proximité de la police ne devrait pas être préterité puisque les effectifs resteraient principalement postés dans les communes. Leur appréhension de la cohérence spatiale est ainsi sectorielle et ils envisagent le territoire essentiellement sous son aspect 2d.

Pour des raisons d'efficacité, le consultant privilégie la solution de la police unique, ou du moins une cohérence centralisée, mais son rôle n'est pas de l'imposer à tout prix. Au contraire, son rôle a évolué au cours du processus. Mandaté par le canton dans un premier temps, il s'est retrouvé après le clash de janvier 2000 dans le rôle de traducteur

entre les principaux acteurs communaux et cantonaux. Il jouissait en effet de la confiance des deux parties, étant donné qu'il avait également collaboré auparavant de manière fructueuse avec les communes de la Riviera. Il a donc joué un rôle important dans le déblocage du processus au cours de l'année 2000.

Si l'on reprend les hypothèses 1 à 5 pour procéder à leur vérification, on constate tout d'abord que les hypothèses 1 (habitant-usager-citoyen) et 3 (acteur économique) ne peuvent pas être testées puisque ces catégories d'acteurs ne sont pas représentés dans le cas étudié.

L'hypothèse 3 (expert) est confirmée par l'analyse empirique: le consultant fait en effet preuve d'une vision de l'espace où prédominent les frontières fonctionnelles plutôt qu'institutionnelles; il envisage le rapport à l'espace de manière technocratique plutôt qu'identitaire; enfin, il se caractérise par une cohérence globale plutôt que sectorielle ou pratique. Relevons ici que le test de l'hypothèse 3 n'a pu se faire que sur un seul acteur.

L'hypothèse 4 est elle totalement infirmée: contrairement à ce que supposait cette hypothèse, les acteurs politiques locaux ne privilégient pas les frontières institutionnelles mais au contraire les frontières fonctionnelles; de même ce sont les aspects technocratiques qui ressortent nettement dans leur rapport à l'espace plutôt que les aspects identitaires.

Enfin, pour ce qui concerne l'hypothèse 5, on constate que celle-ci est dans l'ensemble confirmée dans le cas de la réorganisation de la police sur la Riviera vaudoise. Les acteurs politico-administratifs de niveau cantonal se distinguent en effet tous par une appréhension de l'espace en 2d ainsi qu'un rapport à l'espace de type technocratique. Si l'unanimité n'est pas de mise pour les deux autres dimensions permettant de vérifier l'hypothèse, la majorité des acteurs de cette catégorie manifestent néanmoins une préférence pour les frontières fonctionnelles ainsi qu'une cohérence spatiale sectorielle.

6.4.2.4. Facteurs expliquant les recoupements entre les représentations de l'espace des acteurs

Si l'on passe en revue les différentes dimensions des représentations de l'espace, on constate, comme on l'a déjà évoqué dans la section précédente, que l'ensemble des acteurs partagent certaines visions communes concernant:

- le rapport à l'espace: ce sont très clairement et sans exception les aspects technocratiques qui l'emportent sur les aspects identitaires auprès de tous les acteurs. La question de savoir quel est le type d'organisation qui permettra d'assurer la plus grande efficacité possible à la police vaudoise est dans ce cadre au centre des discussions;
- le rapport entre espaces: comme pour la dimension précédente, on retrouve ici aussi une unanimité des acteurs pour privilégier une vision en termes de coopération entre les partenaires plutôt qu'en termes de compétition; assurer la sécurité publique implique pour tous les acteurs la nécessité d'une collaboration accrue;
- la temporalité: assez logiquement après ce qui vient d'être dit, les acteurs manifestent tous une vision évolutive de l'espace laissant une grande place à l'idée de changement; l'option de maintenir les structures organisationnelles existantes ne fait pas partir des alternatives envisagées sérieusement à moyen terme, même si à court terme, pour des raisons essentiellement stratégiques (positionnement par rapport au Conseil d'Etat), elle peut parfois être mise en avant par certains acteurs pour justifier leur attentisme.

La convergence est moins grande, mais existe néanmoins pour les deux autres dimensions suivantes:

- Division de l'espace: une tendance se dégage en faveur des frontières fonctionnelles plutôt qu'institutionnelles, même si certains acteurs valorisent ces dernières. On notera également que deux protagonistes tiennent un discours où se mélangent constamment références aux frontières institutionnelles et références aux frontières fonctionnelles.

- Structuration de l'espace: une majorité d'acteurs soulignent l'importance de mettre en réseau les différents corps de police pour assurer à la population un service de proximité optimal. Une minorité privilégie au contraire une voie nettement plus centralisée regroupant l'ensemble des forces de police autour d'un commandement unique.

Que ce soit pour la dimension "division de l'espace" ou pour la dimension "structuration de l'espace", on retrouve à chaque fois les mêmes acteurs dans la minorité. Ces acteurs, de niveau cantonal, sont ceux qui se montrent favorables à la solution de commandement unique.

Enfin, la convergence entre les représentations est pratiquement nulle pour deux dimensions:

- Appréhension de l'espace: les acteurs manifestent une appréhension de l'espace tantôt en 2d, tantôt en 3d sans qu'il soit possible de dégager une tendance en faveur de l'un ou l'autre type d'appréhension. Il n'y a en outre pas de lien entre le fait d'être partisan ou adversaire du projet de police unique et le type d'appréhension de l'espace.
- Cohérence spatiale: si aucun protagoniste ne fait preuve d'une vision de l'espace où dominant les références aux expériences quotidiennes (cohérence pratique), les acteurs se répartissent équitablement entre ceux qui insistent sur la nécessité d'inscrire les tâches de la police dans un contexte large incluant l'ensemble des aspects socio-économiques (cohérence globale) et ceux qui font preuve d'une logique plus sectorielle et qui souhaitent recentrer les activités de la police autour de quelques missions fondamentales relevant essentiellement de la sécurité publique (cohérence sectorielle). Les acteurs de niveau cantonal privilégient cette seconde représentation alors que les acteurs régionaux et locaux se montrent plus sensibles à la première.

Sur la base des éléments présentés ci-dessus, on arrive à la conclusion que la convergence entre les représentations des différents acteurs impliqués dans le processus de réorganisation de la police vaudoise est relativement importante. Cette

relative convergence des représentations ne doit cependant pas faire oublier que les partisans et les opposants à la solution de police unique peuvent assez facilement être repérés par le fait qu'ils manifestent des représentations divergentes sur certaines dimensions.

L'opposition entre les tenants de la police unique et ceux de la police intégrée n'a pas toujours eu la même force. Les positions étaient au début moins tranchées: chaque camp avait bon espoir de faire passer ses arguments et se montrait davantage prêt à écouter ceux des autres pour arriver progressivement à un consensus. L'annonce abrupte par le Conseil d'Etat, en janvier 2000, du choix de la variante unique, contre l'avis du Comité de pilotage (COPIL), a provoqué des réactions émotionnelles très fortes. Le clivage s'est révélé être plus politique que technique. Les reproches des communes portent en effet davantage sur la manière dont la décision a été imposée, c'est-à-dire le fait que le canton n'a pas attendu les compléments d'études sur la variante Riviera et qu'il n'a pas informé les communes de sa décision à l'avance.

Le Conseil d'Etat a visiblement sous-estimé la force d'opposition des communes qui ont fait bloc pour refuser le "diktat" cantonal. Deux protagonistes ont regroupé la plupart des acteurs des deux camps derrière leurs prises de position: d'un côté le commandant de la police cantonale, porteur du projet du canton, et de l'autre un responsable policier régional qui a joué un rôle de leader tout au long du processus et dont l'influence en tant qu'opposant au projet du canton a dépassé les limites des communes de la Riviera. Ces deux acteurs clés ont développé l'argumentation technique reprise et intégrée dans le discours des acteurs politiques, au niveau cantonal d'un côté, et régional de l'autre. Tous deux issus d'une même formation professionnelle, ils ont utilisé un langage commun malgré leur vision différente de la situation. C'est sans doute cette rationalité commune et leur respect mutuel qui ont contribué à faire qu'un autre acteur clé, le consultant, a pu jouer un véritable rôle de traducteur jusqu'à ce que le dialogue reprenne entre les deux parties.

Au niveau de la région, l'existence d'une structure de coordination comme le Service des affaires intercommunales a favorisé une certaine unité de la région face au canton. Ce service constitue l'interface entre les dix communes du district et s'occupe de la préparation et du suivi de tous les dossiers concernant l'ensemble des communes du district. L'existence depuis plusieurs années d'un tel service a joué un rôle dans le déroulement des travaux liés au projet Police 2000 et aux variantes alternatives proposées par la région.

Malgré leurs divergences quant à l'organisation "idéale" pour la police vaudoise, les acteurs sont comme on l'a vu relativement proches sur la plupart des dimensions. Ce constat peut être mis en rapport avec le fait que l'on se trouve dans une politique publique assez homogène où les spécificités liées au métier de policier et la position particulière accordée à cette fonction dans notre société tendent à donner le sentiment aux acteurs d'être dans le même bateau. Ceux-ci partagent une "vision du monde" essentiellement technocratique mettant l'accent sur la nécessité d'adapter les tâches dévolues à la police et l'organisation de ces dernières aux changements socio-économiques. On peut parler dans ce sens de l'existence d'un référentiel commun à la plupart des acteurs.

Cet élément, ajouté au fait, déjà évoqué au paragraphe précédent, que les polices communales ont une longue tradition de collaboration entre elles, mais aussi avec la police cantonale, expliquent certainement l'important recoupement constaté entre les représentations de l'espace des différents acteurs.

Le noyau central du réseau est constitué par deux fortes personnalités qui sont les moteurs et les porte-parole des deux "camps" en présence ainsi que par un expert qui a su profiter de cette ambiance pour jouer le rôle de traducteur. Les autres acteurs interviennent de manière moins importante, même s'ils sont pour la plupart très présents tout au long du processus.

L'existence de relations continues, grâce au traducteur dans les phases de forte crise, a favorisé l'émergence d'un processus d'apprentissage. Alors que la situation paraissait

bloquée suite à l'annonce unilatérale du gouvernement vaudois de privilégier le projet de police unique, les positions se sont peu à peu rapprochées. Ce rapprochement a notamment été rendu possible par le fait que le canton s'est rendu compte rapidement que sa solution de police unique rencontrait une telle hostilité auprès des milieux régionaux et locaux qu'elle n'avait aucune chance d'être acceptée et mise en œuvre de manière satisfaisante. Grâce au processus d'apprentissage, les acteurs du niveau cantonal ont pu prendre connaissance de réalités et de soucis communaux dont ils n'étaient pas conscients ou qu'ils sous-estimaient largement. Dans l'autre sens, les opposants au projet de police unique ont pu davantage être mis au courant des préoccupations qui guidaient le choix du canton en matière d'organisation des structures policières.

Si l'on procède à la vérification des hypothèses, on constate que toutes les hypothèses 6 à 13 sont confirmées, à l'exception de l'hypothèse 12 qui ne peut être testée dans la mesure où les acteurs n'ont pas eu recours à des éléments discursifs faisant appel à des références historiques.

La présence de tous les acteurs concernés (hypothèse 6), l'émergence d'un processus d'apprentissage entre les acteurs (hypothèse 7), la présence d'un expert qui a su "traduire" les représentations des différents protagonistes (hypothèse 8), l'existence de nombreuses collaborations entre les différents corps de police communaux et entre ceux-ci et la police cantonale (hypothèse 9), l'existence d'un référentiel dominant de type technocratique (hypothèse 10), la non compétition des communes en matière de politique de la police (hypothèse 11) ainsi que la localisation des communes dans un espace urbanisé (hypothèse 12) sont autant d'éléments qui peuvent être mis en rapport avec la convergence relativement importante des représentations de l'espace des acteurs, convergence que l'on a mis en évidence dans la section précédente.

6.4.3. Cas 8: Police 2000 dans la région de l'Ouest lausannois

6.4.3.1. Particularités

La région de l'Ouest lausannois a été retenue par le Comité de pilotage (COFIL) comme région d'étude dans le cadre des sous-groupes de conduite mis en place dès l'été 1998. Elle regroupe onze communes réparties sur les deux districts de Lausanne et Morges et qui présentent un profil urbain et résidentiel marqué. Dans le rapport remis par la région en avril 1999, les responsables policiers préconisaient de retenir une organisation sous forme de police intercommunale, au détriment des modèles de convention de collaboration et de police intégrée.

Nous avons rencontré les acteurs pendant la phase 2 (structuration du projet Police 2000).⁴⁴ Cette phase correspond à la période qui a suivi le dépôt du rapport régional et vient après l'annonce de la décision abrupte du canton début 2000 de choisir l'option d'une police fortement intégrée. Cette période d'incertitude a permis de percevoir les positions des acteurs et leur adéquation ou rejet par rapport aux différentes propositions d'organisation de la police.

6.4.3.2. Description du processus

Les principaux acteurs impliqués dans le processus étaient les municipaux de police et les responsables policiers. La région de l'Ouest lausannois présente un intérêt particulier car elle dispose de structures de rencontre et de collaboration intercommunales spécifiques qui permettent aux acteurs d'échanger et de se connaître. Les acteurs des onze communes impliquées dans l'étude régionale de Police 2000 étaient présents de manière variable dans ces instances de travail intercommunal.

⁴⁴ La liste des personnes interviewées se trouve en annexe 2.

Tout d'abord, une convention de collaboration en matière de police existe depuis 1997 dans l'Ouest lausannois et regroupe six communes (Bussigny, Chavannes-près-Renens, Crissier, Ecublens, Prilly et Renens). Cette convention de collaboration correspond à ce que l'on peut qualifier de noyau dur: ce sont les grandes communes qui disposent d'un corps de police plus ou moins important. Les chefs des polices de ces communes se réunissent régulièrement et échangent des informations ou règlent des problèmes de collaboration à cette occasion.

A cela vient s'ajouter une commission de police régionale qui comprend les municipaux de police de neuf communes (les six communes mentionnées ci-dessus plus Saint-Sulpice, Villars-Sainte-Croix et Jouxens-Mézery). Cette commission permet des échanges entre les acteurs politiques. Des communes plus petites et ne disposant pas de corps de police y sont présentes.

Parallèlement, on retrouve sept de ces neuf communes dans un Bureau Intermunicipal (cf. tableau suivant). Cette structure de travail et de collaboration intercommunale propre à l'Ouest lausannois permet des rencontres entre responsables politiques de la région. Elle fonctionne depuis plusieurs années et règle les relations concernant une grande variété d'activités politiques et administratives.

Enfin, le groupe de travail mis en place dans le cadre de l'étude Police 2000 regroupe onze communes: aux neuf communes mentionnées ci-dessus viennent s'ajouter deux communes supplémentaires (Cheseaux et Romanel-sur-Lausanne) qui disposent d'un corps de police, mais qui ne sont en général pas associées aux activités de l'Ouest lausannois parce qu'elles sont localisées relativement loin des six communes qui participent à la convention de collaboration.

Le tableau suivant donne le nom des communes qui participent à un ou plusieurs des groupes de travail que l'on vient de mentionner.

	Convention de collaboration (6 communes)	Bureau Intermunicipal (7communes)	Commission «Police Régionale» (9 communes)	Groupe de Travail Police 2000 (11 communes)
Bussigny	◆	◆	◆	◆
Chavannes-près-Renens	◆	◆	◆	◆
Crissier	◆	◆	◆	◆
Ecublens	◆	◆	◆	◆
Prilly	◆		◆	◆
Renens	◆	◆	◆	◆
Saint-Sulpice		◆	◆	◆
Villars-Sainte-Croix		◆	◆	◆
Jouxens-Mézery			◆	◆
Cheseaux				◆
Romanel-sur-Lausanne				◆

Le groupe de travail de l'Ouest lausannois, composé de onze communes, a remis son rapport régional Police 2000 en avril 1999. Les travaux ont consisté en une étude des trois variantes proposées par les instances de Police 2000 (COPIL et groupe de conduite): convention de collaboration, police intercommunale et police intégrée. Le groupe de travail, constitué de "techniciens", a préconisé dans ses conclusions la variante de la police intercommunale qui présente selon lui le plus d'avantages comparatifs.

La retenue de certaines communes (surtout celles sans ou avec un petit corps de police) face à une police régionale semblait fondée sur l'incertitude quant à l'avenir du processus et la volonté d'attendre que le Conseil d'Etat arrête sa décision sur une variante organisationnelle définitive et le devenir des polices dans le canton. Dans l'expectative, certaines communes préféreraient se contenter du statu quo (continuer à

faire appel à la police cantonale lorsqu'elles n'ont pas de police ou continuer à fonctionner de manière indépendante lorsqu'elles ont quelques agents) ou d'un fonctionnement par convention de collaboration. D'ailleurs, une expérience positive de coopération avec la gendarmerie cantonale incite souvent ces communes à être assez ouvertes à l'idée d'une extension des tâches confiées à la police cantonale, vers une police intégrée ou même vers une police unique.

La région s'est aussi organisée pour avancer vers un projet propre de collaboration policière. Selon un observateur de la région, «la commission Police Régionale de l'Ouest a été lancée [vers l'automne 1997], car le projet Police 2000 n'avancait pas». Après le blocage de Police 2000 en janvier 2000, les communes décident de ne pas attendre la reprise du processus sans rien faire et préparent de leur côté un projet de statuts d'association, «mais on le fait pour nous, pour nous faire plaisir [...] ça nous permet d'être prêt quoi qu'il arrive» comme l'explique un fonctionnaire local. La temporalité d'un processus cantonal, sa lenteur dans le cas présent, peut donc jouer un rôle "incitateur" en poussant les collectivités locales à lancer elles-mêmes des pistes de collaboration.

6.4.3.3. Représentations de l'espace des acteurs

Les communes de l'Ouest lausannois ne montrent pas autant d'unanimité politique que les communes de la Riviera, ce qui explique, selon un acteur local, que la variante de la Riviera ait été retenue comme modèle dans Police 2000 au lieu de celle de l'Ouest lausannois. Les acteurs régionaux n'ont d'ailleurs pas des avis unanimes sur l'organisation souhaitable de la police dans le canton. Deux fonctionnaires locaux sont favorables à une extension des collaborations communales alors que le troisième estime que d'un point de vue purement rationnel la variante de police unique est plus efficace. Il est vrai que cet acteur a été gendarme pendant dix ans avant de travailler au niveau municipal. Il a de ce fait peut-être une représentation plus précise des avantages d'un système centralisé.

En ce qui concerne les élus locaux, l'un s'est prononcé pour la variante de police intégrée, mais il s'est trouvé en situation minoritaire face aux autres communes de la région qui ont voté pour la variante d'une police régionale ou intercommunale.

Ces divergences n'apparaissent cependant pas avec évidence si l'on se réfère aux positions des acteurs par rapport aux dimensions d'analyse. Ainsi, l'exercice visant à regrouper les acteurs qui partageraient les mêmes représentations de l'espace n'est guère instructif dans la mesure où ces représentations sont identiques pour tous les acteurs, à l'exception d'une dimension ("structuration de l'espace"). On se trouve donc dans une situation où la différenciation entre les représentations de l'espace des acteurs est quasiment nulle.

Les acteurs appréhendent ainsi tous leur espace en 3d. Comme dans le cas de la Riviera, tous les acteurs sont conscients de la nécessité d'améliorer le système et appellent donc le changement dans le sens d'une collaboration accrue, même si chacun a sa vision propre de la direction à prendre.

Aucun des acteurs n'est attaché à une division institutionnelle de l'espace en ce qui concerne la police. Les frontières institutionnelles sont valorisées plutôt négativement par les policiers qui y voient un handicap pour l'efficacité de leurs interventions. Les cinq acteurs préfèrent diviser l'espace de manière fonctionnelle, selon le niveau de collaboration. Le rapport à l'espace est également technocratique pour tous, et la cohérence spatiale est sectorielle.

La structuration qui est la plus plébiscitée est celle en réseau. Deux des policiers y font référence à propos de l'harmonisation des systèmes radio. Un élu est favorable à la collaboration des communes sous forme de réseau, sous réserve de police secours qui doit être centralisée. Un policier voit plutôt une structuration compartimentée, avec des secteurs aussi petits que possible pour garantir une gestion optimale. Le dernier acteur est un élu local qui structure l'espace en termes de centre périphérie.

Deux acteurs se distinguent par le rôle particulier qu'ils ont joué dans le processus. Le premier est le commandant de police de la plus grande des communes qui s'est engagé fortement pour qu'une collaboration étroite s'instaure entre les polices communales. Cet engagement n'a pas suffi pour que les discussions aboutissent à une solution d'organisation satisfaisant toutes les parties en présence.

Un deuxième acteur mérite d'être mentionné parce qu'il s'est opposé à la volonté de faire avancer le projet de police régionale. Cette opposition ne constitue pas une opposition de principe, mais résulte du fait que cet acteur procède à une analyse différente de la situation. Selon lui, il vaut mieux, sur le plan stratégique, attendre que les choses se clarifient au niveau cantonal avant d'avancer des suggestions concrètes de collaboration. Cette position, si elle est minoritaire parmi les acteurs, a néanmoins contribué à rendre impossible l'émergence d'une proposition consensuelle pour l'organisation de la police dans l'Ouest lausannois.

Au niveau du test des hypothèses 1 à 5, cette étude de cas est un peu particulière dans la mesure où seule l'hypothèse 4 peut être vérifiée. En effet, les catégories d'acteurs concernées par les autres hypothèses (habitant-usager-citoyen, acteur économique, expert, acteur politico-administratif de niveau cantonal) ne sont pas présentes dans le cas de la réorganisation de la police de l'Ouest lausannois.

Concernant l'hypothèse 4, nous avons relevé précédemment que les représentations de l'espace des acteurs étaient très peu différenciées, ce qui pourrait indiquer a priori un lien entre type d'acteurs, en l'occurrence les acteurs locaux, et contenus des représentations de l'espace. Cependant, l'hypothèse 4 est totalement infirmée par l'analyse empirique dans la mesure où le lien va dans le sens opposé à celui postulé par l'hypothèse: les acteurs locaux ne manifestent pas un rapport à l'espace de type identitaire, ni ne font référence aux frontières institutionnelles. Tous les acteurs, sans exception, privilégient en effet les aspects technocratiques en mettant en avant des considérations se rapportant essentiellement à des questions d'efficacité de l'action policière. Ils sont tout autant unanimes pour privilégier les frontières fonctionnelles aux frontières institutionnelles.

6.4.3.4. Facteurs expliquant les recoupements entre les représentations de l'espace des acteurs

Nous avons déjà vu dans la section précédente que les acteurs partagent des représentations similaires de l'espace sur pratiquement toutes les dimensions. Il y a en effet unanimité des acteurs pour privilégier les états de dimension suivants:

- Appréhension de l'espace en 3d: les références aux caractéristiques physiques du territoire comme les "giratoires", le "haut" et le "bas" de l'Ouest lausannois sont très présentes dans le discours des acteurs.
- Division de l'espace en termes de frontières fonctionnelles: l'action de la police se déroule dans une agglomération où les limites communales ne se "voient" pratiquement pas, mais restreignent néanmoins le champ de compétences de chaque corps de police. Des solutions sont déjà mises en œuvre (convention de collaboration et autres formes de coopération) pour dépasser ces limites et les acteurs souhaitent continuer dans cette voie afin de pouvoir assurer le bon fonctionnement des interventions policières.
- Rapport à l'espace de type technocratique: l'aspect identitaire ne joue absolument aucun rôle dans les représentations des acteurs, ce qui peut être mis en rapport avec le fait, d'une part, que l'on se trouve, comme mentionné au point précédent, dans une agglomération où les repères identitaires tendent à s'estomper ou se modifient rapidement, et, d'autre part, que les membres de la police ont généralement grandi dans d'autres communes que celles où ils officient. La question technocratique de savoir quelle est la structure idéale de fonctionnement pour la police occulte ainsi totalement les questions d'ordre identitaire.
- Cohérence spatiale sectorielle: les acteurs se situent tous dans une logique qui accorde la priorité à des problématiques relevant de la politique "sécurité publique" au sens étroit. Il est ainsi peu fait appel à des considérations se rapportant à d'autres politiques publiques, comme la politique sociale ou la politique de la drogue, avec lesquelles la politique de la police a pourtant des liens évidents si l'on adopte une perspective globale.

- Rapports entre espaces vus en termes de collaboration: les acteurs envisagent tous les relations entre les communes sur le mode de la coopération et non sur celui de la compétition, même s'ils peuvent donner un contenu différent au terme de collaboration. Ce résultat est assez facilement compréhensible si l'on pense que cela fait des dizaines d'années aujourd'hui que la plupart des corps de police de l'Ouest lausannois coopèrent entre eux, que ce soit sur une base formelle ou informelle.
- Temporalité axée sur l'idée de changement: les acteurs font tous preuve d'une vision évolutive de l'espace. Le statu quo est d'une certaine manière un mot inconnu des polices de l'Ouest lausannois depuis un certain temps déjà dans la mesure où différentes formes de collaboration supra-communales ont été discutées, puis réalisées pour certaines d'entre elles.

Les acteurs manifestent une représentation différente de l'espace uniquement pour la dimension "structuration de l'espace". Si une majorité d'acteurs insistent sur l'importance de la mise en réseau des forces de police, une importante minorité souligne la nécessité d'avoir un commandement centralisé assurant une bonne coordination des interventions. Plusieurs des acteurs tiennent d'ailleurs un discours où on trouve un mélange de ces deux positions. Il n'est pas très étonnant que ce soit sur cette dimension que les acteurs montrent des avis divergents dans la mesure où la question de la plus ou moins grande centralisation de la police est au cœur de la réforme Police 2000.

En termes de représentations de l'espace des acteurs, on se trouve dans une situation assez identique à celle du cas de la police dans la Riviera, à savoir que les acteurs sont très proches sur la plupart des dimensions. Pour mettre en perspective ce constat, on peut tenir le même raisonnement que pour la Riviera en ce qui concerne la question du référentiel: il s'agit d'une politique publique assez homogène où les acteurs ont l'impression de faire partie du même monde et ont en commun un référentiel d'orientation avant tout technocratique axé sur la nécessité d'adapter les missions de la police aux évolutions socio-économiques de la cité.

La mise sur pied de plusieurs instances locales (commission de police régionale, bureau intermunicipal, groupes de travail) s'occupant, pour certaines déjà depuis de nombreuses années, de questions de sécurité publique a en outre favorisé les échanges entre communes et permis l'émergence d'un processus d'apprentissage et de connaissance mutuelle entre les différents corps de police. Tout comme dans la région de la Riviera, l'existence de ces structures a ainsi permis un rapprochement partiel des positions des acteurs régionaux en présence.

La collaboration intercommunale des polices s'est élaborée petit à petit (dès 1947), sans intervention cantonale avant Police 2000. Les conventions étaient longtemps informelles et ne contenaient aucun aspect financier, mais juste des échanges de services. Ce n'est qu'en 1998 que des accords plus formels ont été signés, dans le but d'éviter les complications en cas de problème lors de l'intervention d'un policier en dehors de sa commune. La collaboration régionale a donc une tradition, ce qui peut expliquer le peu d'engouement des acteurs locaux à se fondre dans une police cantonale. L'étude demandée par le canton dans le cadre des groupes de travail de Police 2000 n'était d'ailleurs que la reprise et le développement, sous l'égide du canton cette fois, de celle que les autorités locales avaient déjà lancée.

L'implication des représentants communaux dans l'élaboration de la collaboration intercommunale a été variable selon les communes. D'après le responsable policier qui a joué le rôle de leader dans ce processus de régionalisation, et qui dirigeait le groupe de travail, la variante ouest n'a pas été retenue par le Comité de pilotage (COPIL) de Police 2000 parce que les communes n'avaient pas réussi à se fédérer autour du projet. En fait les communes qui n'avaient pas ou que peu de policiers ne manifestaient pas beaucoup d'intérêt et participaient peu aux réunions: «on les a quasiment jamais vus, c'est qu'ils estimaient qu'ils voyaient pas pourquoi ils passeraient à la caisse dès le moment où tout se passe relativement bien jusqu'à présent».

Un municipal d'une de ces communes donne une autre raison à leur non participation aux séances en affirmant que leur présence n'était pas nécessaire puisque, n'ayant pas de corps de police, ils ne pouvaient de toute façon rien apporter aux discussions. Il dément que les décisions se soient prises uniquement sur la base de calculs financiers puisque la variante de police intégrée, que les communes ne disposant pas ou peu de policiers soutenaient pour son efficacité présumée, aurait coûté un peu plus chère.

L'information était aussi très inégalement partagée au sein même du groupe de travail. Un seul acteur, le leader du projet, semble avoir eu une vision d'ensemble. A son avis, cela a constitué une faiblesse puisqu'il pense que son absence le jour de la présentation des résultats des travaux aux municipalités, lors d'une séance plénière, a pu jouer un rôle dans le peu d'empressement des communes à se laisser convaincre: «Alors moi j'avais suivi tout d'assez près, et puis mes collègues un petit peu par secteurs d'activités, donc personne n'était malheureusement vraiment bien bien informé pour faire passer le message auprès des municipalités, et puis ça a un petit peu foiré...». Toutefois, un municipal d'une petite commune affirme que les opinions s'étaient déjà formées avant cette séance plénière, et que c'est avant tout le fait que les questions financières ne soient pas réglées qui a fait pencher la balance.

On voit donc que le projet de collaboration intercommunale a été en réalité porté par les communes qui avaient le plus à y gagner, ou autrement dit le plus à perdre si le projet cantonal leur était imposé. D'autre part, ce sont principalement les responsables techniques plutôt que les responsables politiques qui ont donné les impulsions aux études de variantes.

Sur la base des éléments mentionnés jusqu'ici, on arrive à la conclusion que presque toutes les hypothèses sont confirmées par l'analyse empirique. Mis à part l'hypothèse 12 qui ne peut être testée pour les mêmes raisons que dans le cas de la Riviera (absence de recours à des références historiques), seule l'hypothèse 8 est infirmée dans la mesure où nous n'avons pas pu mettre en évidence l'existence d'un acteur jouant le rôle de traducteur.

Toutes les autres hypothèses sont confirmées: la convergence importante constatée au niveau des représentations de l'espace des acteurs peut être mise en rapport avec le fait que tous les acteurs concernés ont participé au processus (hypothèse 6), qu'un processus d'apprentissage entre les acteurs s'est mis en place (hypothèse 7), que les collaborations passées ont incontestablement créé un terreau favorable au rapprochement des représentations (hypothèse 9), que les acteurs en présence partagent largement un référentiel commun de type technocratique (hypothèse 10), que les communes ont depuis longtemps l'habitude de collaborer en matière de police (hypothèse 11) et que la localisation de ces communes dans une zone urbaine a favorisé l'émergence de représentations similaires (hypothèse 13).

6.3.4. Synthèse: analyse comparée des résultats des deux études de cas

Les deux régions ont élaboré des alternatives au projet du canton. Celle de la Riviera a vu son projet repris dans le cadre de Police 2000, notamment parce qu'il était soutenu unanimement par les autorités politiques. Les propositions des communes de la région de l'Ouest lausannois n'ont par contre pas été retenues, ce qui peut découler du fait que l'unanimité était moins grande que dans le cas de la Riviera. Ces communes ont néanmoins continué à développer leur propre projet d'association et de collaboration en parallèle au processus Police 2000.

Si l'on met de côté cette différence, force est de constater que les deux cas sont très similaires. En particulier, on retrouve dans la région de la Riviera comme dans celle de l'Ouest lausannois une situation où la grande majorité des acteurs partagent les mêmes représentations de l'espace. On peut mettre ce constat en rapport avec les spécificités de la politique considérée: les acteurs clé du processus ont des formations similaires, un langage commun et une compréhension très similaire des problèmes à résoudre, l'enjeu central étant leur marge de manœuvre dans la future organisation.

Comme le montre le tableau suivant, on constate que les résultats du test des hypothèses dans les cas de la Riviera et de l'Ouest lausannois sont presque totalement identiques.

Mis à part les cinq hypothèses où il n'a pas été possible de procéder à une vérification pour l'une ou les deux études de cas, il n'y a en effet qu'une seule hypothèse où les résultats divergent: il s'agit de l'hypothèse 8 concernant l'intervention d'un traducteur. Pour les sept hypothèses restantes, leur vérification donne toujours les mêmes résultats, que ce soit dans la Riviera ou dans l'Ouest lausannois. A une exception près (hypothèse 4 concernant les acteurs politiques locaux), ces résultats sont "positifs", c'est-à-dire que les hypothèses sont vérifiées.

Hypothèse	L'hypothèse est-elle confirmée?	
	cas Riviera (police)	cas Ouest lausannois
1. Espace de l'habitant-usager-citoyen	pas de test	pas de test
2. Espace de l'acteur économique	pas de test	pas de test
3. Espace de l'expert	OUI	pas de test
4. Espace des acteurs communaux	<i>NON</i>	<i>NON</i>
5. Espace des acteurs supra-communaux	OUI	pas de test
6. Présence des acteurs concernés	OUI	OUI
7. Processus d'apprentissage	OUI	OUI
8. Le traducteur	OUI	<i>NON</i>
9. Influence des expériences en cours et passées	OUI	OUI
10. Référentiel dominant	OUI	OUI
11. Compétition entre communes	OUI	OUI
12. Histoire et références	pas de test	pas de test
13. Type de communes	OUI	OUI

*Pour rappel, nous redonnons ci-dessous l'intitulé exact des hypothèses:

Hypothèse 1:

La représentation de l'espace de l'habitant-usager-citoyen est fragmentée et, la plupart du temps, sans cohérence autre que celle de l'appréhension quotidienne.

Cette représentation résulte d'une logique pratique et d'un rapport étroit à la nécessité; elle peut de fait aisément dépasser les limites communales et dépend en bonne partie de l'ancrage des habitants-usagers-citoyens dans leur commune.

Hypothèse 2:

La représentation de l'espace des acteurs économiques est axée autour de critères fonctionnels (accès, rapidité, centralité, prix du sol, etc.).

Cela résulte d'une logique déterminée par un rapport à l'espace lié aux nécessités de leurs activités.

Hypothèse 3:

La représentation de l'espace de l'expert est globale, rationnelle et axée sur la résolution d'un problème.

Cela résulte d'une logique savante due avant tout à une distanciation au monde de la part de l'expert.

Hypothèse 4:

La représentation de l'espace des acteurs communaux se caractérise par une forte présence des frontières institutionnelles et de leur contenu.

Cela résulte d'une logique mixte et complexe qui est un mélange de logique pratique avec nécessité d'unification, de légitimation et de perpétuation.

Hypothèse 5:

La représentation de l'espace des acteurs politico-administratifs supra-communaux se rapproche de celle de l'expert - qu'ils engagent le plus souvent - en ce qu'elle est basée sur une même logique axée autour d'une volonté de rationalisation, mais elle s'en distingue par la logique technocratique à laquelle ils sont partie prenante.

Hypothèse 6:

L'émergence d'une représentation commune est possible si tous les acteurs concernés sont présents dans le réseau et peuvent conjointement participer à la production de l'espace.

Hypothèse 7:

L'importance des recoupements entre représentations est liée à l'existence d'un processus d'apprentissage entre les divers acteurs.

Hypothèse 8:

L'importance des recoupements entre représentations dépend de la présence d'un acteur intermédiaire. Ce dernier peut en effet jouer un rôle de "traducteur" entre des représentations d'espaces contradictoires.

Hypothèse 9:

Les expériences en cours et passées de redéfinition d'espaces d'action publique conduisent les divers acteurs en jeu à des recoupements importants de leurs représentations.

Hypothèse 10:

Un "référentiel dominant" peut s'imposer à l'ensemble des acteurs, unifier leurs représentations et faciliter les recoupements temporaires.

Hypothèse 11:

Une moindre compétition au niveau local favorise la production d'une représentation commune de l'espace d'action publique.

Hypothèse 12:

Des recoupements et rapprochements de représentations de l'espace sont possibles si les références, en particulier historiques, qui les sous-tendent sont de type plutôt fonctionnel qu'identitaire.

Hypothèse 13:

Les représentations des divers acteurs et leurs possibilités de recoupement sont en partie déterminées par la localisation des espaces en jeu, soit le type et les caractéristiques des communes concernées.

6.5. Politique de régionalisation de l'action sociale dans le canton de Vaud

6.5.1. Présentation de la politique

6.5.1.1. Enjeux et objectifs

Le canton de Vaud s'est lancé dès le milieu des années 1980 dans une réforme de sa politique d'aide sociale sous la forme d'une régionalisation de l'action sociale. Le projet a amené la création d'une nouvelle structure organisationnelle, le Centre Social Régional (CSR), chargée d'attribuer l'Aide Sociale Vaudoise (ASV). Jusque alors, les personnes concernées faisaient appel lors de difficultés financières ou sociales à leur commune de résidence qui se chargeait de l'attribution des régimes sociaux. Dans certains cas ou dans certaines communes, l'Etat dépêchait des assistants sociaux mobiles pour procéder à ces tâches.

Les principaux objectifs poursuivis par la politique de régionalisation de l'action sociale sont:

- assurer une égalité de traitement à deux niveaux: une répartition équitable de la charge financière découlant de la distribution de l'aide sociale entre les communes du canton, d'une part, et, d'autre part, un accès identique aux prestations sociales pour toute la population;
- améliorer l'efficacité économique de la gestion des régimes sociaux;
- garantir la confidentialité dans le traitement des dossiers et des situations sociales, pour pallier à la situation précédente de grande dépendance des bénéficiaires à l'égard de leur commune de résidence chargée de tenir leur dossier. En effet, certains observateurs relevent les avantages liés à la création des Centres sociaux régionaux: «Il est probable qu'avec ces locaux, garantissant la confidentialité nécessaire, des bénéficiaires du Revenu minimum de réinsertion ou de l'Aide

sociale vaudoise, qui hésitaient à se rendre dans leur commune de domicile, se sentiront plus à l'aise pour faire valoir leurs droits»;

- faciliter l'accès à l'information et aux prestations sociales qui sont regroupées dans un même lieu, les Centres sociaux régionaux.

Dans un premier temps, dès la fin des années 1980, quatre régions pilotes (district d'Aigle, districts de Morges et Aubonne, districts de Nyon et Rolle, districts d'Yverdon et Grandson) ont testé un fonctionnement en régions dans le domaine de l'action sociale, en créant des Centres sociaux régionaux. Puis le modèle a été progressivement étendu, après consultation, au reste du canton qui a été découpé en onze régions d'action sociale comportant chacune un Centre social régional. Les communes disposaient d'un délai jusqu'au 31 décembre 1999 pour se constituer en Associations intercommunales et déposer leurs statuts.

Le projet de régionalisation de l'action sociale ne concernait à ses débuts que l'Aide sociale vaudoise exclusivement. Par la suite, le Revenu Minimum de Réinsertion (RMR) a été, dès son adoption par le Parlement en septembre 1996 (entrée en vigueur au 1^{er} juillet 1997), directement inclus dans les tâches dévolues aux Centres sociaux régionaux. La période du début des années 1990 correspond au lancement de diverses démarches parallèles de régionalisation par le biais de programmes pilotes qui préexistaient au projet de régionalisation de l'action sociale, par exemple dans le domaine des soins à domicile où l'on a finalement abouti à la création des Centres Médico-Sociaux (CMS).

6.5.1.2. Historique

Le tableau suivant reprend les principales étapes qui ont jalonné la politique de régionalisation de l'action sociale dans le canton de Vaud.

1976	Premières réflexions sur le thème de la régionalisation de l'action sociale menées par la Section vaudoise de l'Association suisse des assistants sociaux.
Juin 1987	Rapport du Conseil d'Etat au Grand Conseil concernant la réorientation de l'action médico-sociale et la régionalisation de l'action sociale.
1989	Un projet de réorganisation de l'aide sociale est expérimenté dans quatre zones pilotes du canton de Vaud: Aigle, Morges – Aubonne, Nyon – Rolle, Yverdon – Grandson. Cette réforme constitue un transfert des responsabilités de l'Etat et des communes au profit des Centres Sociaux Régionaux (CSR).
1994	Première consultation après l'expérimentation dans les quatre régions pilotes: l'accueil est globalement favorable.
1995	Le projet de régionalisation de l'aide sociale, c'est-à-dire la coordination dans une structure unique des différents piliers de l'aide sociale (Aide sociale vaudoise, Revenu minimum de réinsertion, Service de protection de la jeunesse, Pro Infirmis, etc.), se développe et prévoit la réalisation progressive de dix "entités" (en plus de Lausanne qui constitue un secteur en soi) donnant naissance chacune à un Centre Social Régional. Les communes sont regroupées en associations intercommunales: les grandes communes sont déchargées d'une partie de leurs tâches d'aide sociale alors que les petites communes acquièrent des compétences nouvelles.
25.09.1996	Modification de la LPAS (<i>Loi sur la prévoyance et l'aide sociales</i> du 25 mai 1977) qui introduit formellement la création des Régions d'Action Sociale (RAS).
Dès 1997	Mise en œuvre progressive des RAS par la création formelle d'Associations régionales pour l'action sociale: <ul style="list-style-type: none"> • Octobre 1997: régions Ouest lausannois et Morges – Aubonne

	<ul style="list-style-type: none"> • Janvier 1998: région Yverdon – Grandson • Février 1998: région Prilly – Echallens • Décembre 1998: région Orbe – Cossonay – La Vallée • Mars 1999: région Riviera • Avril 1999: région de la Broye • Mai 1999: région Aigle – Pays d’Enhaut • Décembre 2000: région Nyon – Rolle
Juillet 2000	Transfert du dossier RAS du Secrétariat Général du Département de la Santé et de l’Action Sociale au Service de prévoyance et d’aide sociales (SPAS) de ce même département.

6.5.1.3. Incidences spatiales

La démarche de régionalisation de l’action sociale dans le canton de Vaud suit deux mouvements inverses qui convergent vers la création de l’instance régionale intermédiaire entre le canton et les communes qu’est le Centre Social Régional (CSR):

- Régionalisation / "décommunalisation" de l’aide sociale: jusqu'alors, une personne demandant l’aide sociale devait s’adresser directement à l’administration de sa commune qui se chargeait de l’application et de la distribution de l’aide sociale. Le plus souvent, le boursier communal, une commission sociale communale, voire la municipalité entière, se chargeait d’évaluer les dossiers et de calculer les prestations. Etant donné le manque de moyens au niveau local, les bénéficiaires résidant dans de petites communes ne pouvaient souvent pas bénéficier d’un suivi psycho-social ou d’un accompagnement visant à la réinsertion professionnelle, tels qu’ils sont proposés actuellement à l’échelle régionale dans chaque CSR. La régionalisation de l’action sociale représente donc un transfert des compétences des communes au profit des CSR.
- "Décentralisation" d’une partie des compétences décisionnelles et des activités opérées par le canton: jusqu'alors, les services du Département de la Santé et de

l'Action Sociale comptaient, par exemple, des assistants sociaux mobiles qui se déplaçaient dans les petites communes ne disposant pas d'assistants sociaux. Une partie importante de ces postes sont dès lors affectés aux différents CSR.

La démarche de régionalisation de l'action sociale constitue à proprement parler une réforme de l'organisation territoriale. Les nouveaux espaces que constituent les régions d'action sociale ont été en partie définis par le canton qui ne s'est pas contenté de fixer des seuils minimum, mais a guidé, de manière souple et négociée toutefois, la délimitation des nouveaux territoires administratifs. La réforme vise, selon le Conseil d'Etat, à «placer les usagers au centre du dispositif, ça veut dire s'en rapprocher géographiquement. La régionalisation de l'action sociale (RAS) a été voulue dans ce sens, avec l'ouverture progressive de 11 centres sociaux régionaux (CSR) ou intercommunaux.» (tiré du *Bilan de législature 1994-1998* du Conseil d'Etat vaudois).

Le canton de Vaud est actuellement effectivement découpé en onze Régions d'Action Sociale (RAS) dont deux présentent des particularités: le territoire de la commune de Lausanne constitue une région à elle seule; quant à la région de la Riviera, elle est subdivisée en trois zones qui comptent chacune un Centre Social Intercommunal (CSI). Hormis la Riviera, chaque région d'action sociale comporte un Centre Social Régional qui offre l'accès aux diverses prestations sociales dont il a la charge (Aide sociale vaudoise et Revenu minimum de réinsertion principalement, mais aussi Service de protection de la jeunesse, ainsi que des locaux réservés à des associations privées actives dans le domaine social). Chaque CSR a mis en place une ou plusieurs antennes pour desservir certaines régions d'accès plus difficile.

Il était prévu dans un premier temps que le découpage des Régions d'Action Sociale corresponde en grande partie à celui des Régions Médico-Sociales, objectif qui n'a pu en fin de compte être atteint que de manière partielle. Il en résulte de manière générale une non-concordance des découpages de différentes politiques publiques cantonales dont les thématiques sont pourtant assez proches: au total, le canton de Vaud comprend par exemple onze Centres Sociaux Régionaux, seize Offices Régionaux de

Placement et huit Réseaux de soins qui sont répartis de manière différente par-dessus les frontières des dix-neuf districts.

6.5.1.4. Organisation politico-administrative

Les principaux acteurs et organismes qui sont intervenus dans la démarche de régionalisation de l'action sociale sont les suivants:

Autorités cantonales

Le Conseil d'Etat s'est appuyé sur la *Loi sur la Prévoyance et l'Aide Sociales* (LPAS) dont la révision en 1996 a introduit la création des Régions d'Action Sociale (RAS). La réforme a été menée dès le début par le Département de la Prévoyance Sociale et des Assurances (DPSA), devenu par la suite le Département de la Santé et de l'Action Sociale (DSAS).

D'abord placée, lors de la phase d'élaboration, sous la responsabilité du Secrétariat Général de ce Département, la démarche RAS a été transférée dès le milieu de l'année 2000, une fois la mise en œuvre commencée, sous la responsabilité du Service de la Prévoyance et de l'Action Sociale (SPAS).

Régions d'action sociale

Le canton est découpé en onze régions qui se constituent formellement chacune sous la forme d'une Association régionale de l'action sociale qui comprend un Conseil intercommunal (organe législatif: représentants élus des communes membres) et un Comité de direction (organe exécutif). Ce dernier chapeaute la direction du Centre Social Régional (CSR).

Autres acteurs

Les CSR accueillent aussi, selon le contexte régional, des associations privées actives dans le domaine social (Pro Senectute, Pro Infirmis, Profa, CSP, Caritas, Croix-Rouge, etc.).

Les usagers ou les associations qui les représentent n'ont quasiment pas été associés à la démarche de régionalisation de l'action sociale.

6.5.1.5. Choix des études de cas

Nous avons retenu deux régions d'action sociale comme cas d'études: la région de Nyon – Rolle et la région de la Riviera.

La région de Nyon – Rolle, qui regroupe presque l'ensemble des communes de ces deux districts, a situé son Centre Social Régional à Nyon. Figurant parmi les quatre zones pilotes de la démarche de régionalisation de l'action sociale, la région de Nyon – Rolle a cependant été la dernière à se constituer en Association en décembre 2000. Cette situation nous a permis de suivre le processus pendant sa phase de négociation. Cette région présente aussi des aspects intéressants par ses caractéristiques géographiques: centre urbain important à Nyon et communes alentours rurales ou résidentielles aisées.

La région de la Riviera quant à elle constitue un cas particulier dans le canton. Elle constitue officiellement une région selon les critères de la RAS. Cependant, comme on l'a déjà mentionné, elle ne comporte pas un CSR, mais 3 Centres Sociaux Intercommunaux (CSI) situés à Vevey, Montreux et La Tour-de-Peilz. Ici aussi, le processus qui a conduit à cette organisation spécifique est intéressant, de même que le profil géographique de la région: trois centres urbains caractérisés par une continuité du bâti importante et des communes environnantes résidentielles aisées.

6.5.2. Cas 9: la région d'action sociale de Nyon – Rolle

6.5.2.1. Particularités

La Région d'Action Sociale (RAS) de Nyon – Rolle s'étend sur les deux districts du même nom. Seule la commune d'Allaman du district de Rolle est rattachée à une autre région, celle de Morges – Aubonne. La région Nyon – Rolle compte 44 communes et le Centre Social Régional (CSR) est situé à Nyon.

On peut distinguer les phases suivantes dans le processus de constitution et de mise en œuvre de la région d'action sociale de Nyon – Rolle:

- 1) Elaboration (phase 1): de 1990 jusqu'à septembre 1996. C'est lors de cette période d'expérimentation que Nyon faisait partie des zones pilotes et a créé un CSR.
- 2) Structuration (phase 2): de septembre 1996 (révision de la *Loi sur la Prévoyance et l'Aide Sociales* qui introduit formellement la création des Régions d'Action Sociale) à décembre 2000. C'est la phase de consultations, de rédaction de la charte et des statuts, puis de la création formelle de l'Association régionale pour l'action sociale de Nyon – Rolle.
- 3) Mise en œuvre (phase 3): dès le 1^{er} janvier 2001. Cette date correspond à l'entrée en vigueur de l'Association régionale de Nyon – Rolle.

Nous avons rencontré une dizaine d'acteurs pendant la phase 2 de négociation et de structuration qui a pris fin avec la création formelle de l'Association régionale d'action sociale.⁴⁵

⁴⁵ La liste des acteurs interviewés se trouve en annexe 2.

6.5.2.2. Description du processus

Pendant la phase d'élaboration, l'instance principale de la région était le Conseil régional de l'action sociale qui s'est mué dès la constitution formelle de la région et de son association en un Conseil intercommunal réunissant les représentants des communes membres.

Placé sous la responsabilité de l'Association régionale et du Conseil de direction, le Centre Social Régional (CSR) de Nyon – Rolle a été créé pour accomplir les missions découlant de la régionalisation de l'action sociale (attribution de l'Aide sociale vaudoise et du Revenu minimum de réinsertion).

Bien que figurant depuis 1990 parmi les quatre régions pilotes de régionalisation de l'action sociale, la région de Nyon – Rolle a été la dernière à se constituer en association et a bénéficié d'une prolongation du délai de constitution d'une année, soit au 31 décembre 2000. L'Association régionale d'action sociale de Nyon – Rolle a finalement été fondée en décembre 2000 et a commencé ses activités le 1^{er} janvier 2001.

En termes de déroulement du processus, la durée de la démarche est considérée par une majorité d'acteurs comme beaucoup trop longue. En effet, une période de dix ans s'est écoulée depuis les premiers travaux de la région pilote jusqu'à la constitution de l'Association régionale. Le fonctionnement du CSR pendant ces dix ans est par contre unanimement considéré comme très positif et efficace.

Les acteurs mettent en exergue quelques causes principales du retard pris par le processus:

- les blocages de la part de certaines communes à partir du moment où la question du financement et de la répartition des frais entre communes (qui représentaient de nouvelles charges) est apparue de manière contraignante et à mesure que la constitution de l'Association devenait incontournable;

- la volonté de certains acteurs de modifier le projet tout à la fin de la démarche, juste avant sa formalisation définitive;
- la retenue de la ville-siège (Nyon) face au statut juridique de l'association et la volonté de certains de ses représentants de proposer une autre organisation juridique sous la forme d'une fondation de droit administratif, proposition qui a été refusée par l'Etat.

Deux logiques différentes sont à l'œuvre en ce qui concerne la peur d'une perte de pouvoir des communes, ce qui a aussi pu ralentir le processus. D'une part, la ville-siège craint de perdre sa prédominance dans l'avenir de la politique sociale dans une région dominée par la droite (communes périphériques perçues parfois comme plus "égoïstes" et qui défendent plutôt l'individu que l'institution). A l'inverse, les petites communes craignent parfois de perdre des compétences sociales au profit des professionnels du CSR, ce qui pourrait selon elles amener une augmentation du risque d'abus de la part des bénéficiaires de l'aide sociale.

Partisans et opposants du CSR se retrouvent partiellement sur un point. Le Conseil régional et la future Association intercommunale manquent singulièrement de légitimité démocratique: les membres du premier ont été nommés sur la base de leur expérience et ne sont donc pas élus; les membres de la seconde sont peu contrôlables par le peuple et en outre la répartition des voix y est défavorable pour la ville-siège.

6.5.2.3. Représentations de l'espace des acteurs

En procédant à une analyse globale des représentations de l'espace des acteurs, on peut réunir ces derniers en trois "groupes".

Le premier groupe rassemble la grande majorité des acteurs qui partagent, hormis quelques petites variations, des représentations de l'espace dans l'ensemble très semblables. Sans présenter en détail ces représentations, ce qui sera fait dans la section suivante, on peut néanmoins les énumérer: appréhension de l'espace en 3d, division de

l'espace privilégiant les frontières fonctionnelles, structuration de l'espace avant tout compartimentée, rapport à l'espace de type plutôt technocratique qu'identitaire, rapports entre espaces envisagés sous l'angle de la collaboration et vision évolutive de l'espace.

Ce "profil de représentations" correspond grossièrement à trois élus locaux, à deux fonctionnaires cantonaux (dont le préfet, acteur "cantonal" mais de niveau régional) et à trois fonctionnaires communaux (directeur du CSR, membres du personnel). Deux de ces acteurs, tout en partageant ces représentations, se montrent un peu plus distants face à l'idée et à la manière dont a été menée la régionalisation en matière d'action sociale.

Un deuxième "groupe" n'en est pas vraiment un puisqu'il comprend un seul acteur. Ce dernier partage en partie les représentations du premier groupe, mais manifeste régulièrement des représentations divergentes des autres acteurs. Il s'agit d'un élu local d'une petite commune rurale qui s'est engagé comme opposant sur certains points de la réforme de régionalisation de l'aide sociale. Son opposition tourne principalement autour de la question de la défense des compétences des communes face au CSR. Dans son esprit, la commune devrait pouvoir conserver un rôle fort face à la région ou au canton. Le niveau régional est toléré par cet acteur pour autant que des garde-fous puissent être actionnés par les communes face aux décisions de la région. Son discours exprime méfiance et rejet du mouvement généralisé de cantonalisation et de décentralisation qui se dissimule derrière les régionalisations, processus qui, selon lui, sont en fait des "simili-régionalisations" où les régions n'obtiennent pas de vraies compétences, si ce n'est celles de "choisir la couleur du bureau du directeur".

Cet acteur manifeste les préférences suivantes par rapport à nos dimensions des représentations:

- Appréhension de l'espace: l'opposant au processus de régionalisation de l'action sociale est celui parmi tous les acteurs qui fait le plus souvent recours à des éléments physiques et concrets dans son argumentation (appréhension en 3d).

- Division de l'espace: s'il accepte en désespoir de cause les frontières fonctionnelles (régionalisation), son inclination et ses arguments sont plutôt en faveur de la commune (frontière institutionnelle) et la valorisation négative de certains organismes dont les champs d'action sont définis sur la base de frontières fonctionnelles. Il tient un discours très opposé aux fusions et ne peut imaginer l'émergence de "vraies" régions comme échelon intermédiaire entre le canton et les communes. Son credo va plutôt dans le sens de défendre la réalisation d'associations de communes à géométrie variable en fonction des thématiques traitées.
- Structuration de l'espace: pour cet acteur, la commune doit rester au centre et conserver ses attributions et compétences qui font d'elle l'échelle la plus adaptée pour répondre aux préoccupations des citoyens. La commune (avec son personnel administratif et politique) a une bien meilleure connaissance de la réalité locale et de ses habitants que n'importe quelle autre entité. Dans les représentations de cet acteur, comme la commune se situe au centre, le CSR et ses collaborateurs professionnels se retrouvent "excentrés" ou à la périphérie des réalités locales.
- Rapport à l'espace: cet acteur se singularise en étant le seul à privilégier de manière très forte un rapport à l'espace de type identitaire plutôt que technocratique. Selon lui, les acteurs communaux ont, du fait de leurs relations de proximité avec la population, une connaissance des situations locales bien plus développée que les employés d'un CSR.
- Rapports entre espaces: la collaboration n'est envisagée positivement qu'à une échelle beaucoup plus restreinte, soit au niveau de quatre ou cinq communes en général. Cet acteur laisse percer des signes d'une méfiance assez marquée à l'égard des professionnels du CSR (directeur et assistantes sociales) qui lui semblent peu à même de véritablement prendre des décisions à la place des communes. Il craint en particulier que cela n'entraîne comme conséquence la multiplication d'abus de la part des bénéficiaires du fait d'un manque de contrôle communal.
- Temporalité: il ressort de ce qui précède que cet acteur envisage d'un assez mauvais œil le changement apporté par la régionalisation sous la forme d'une association intercommunale. Il insiste d'ailleurs sur le fait qu'il a l'impression d'être

mis sous pression par l'Etat, de ne pas avoir le choix et d'être forcé d'adopter cette réforme.

Un troisième et dernier groupe, composé de deux acteurs, peut être distingué. Ces deux acteurs partagent l'essentiel des dimensions communes présentées auparavant, mais ils montrent cependant aussi quelques réticences face au mouvement de régionalisation. Il s'agit de deux élus locaux provenant du chef lieu urbain de la région appelé à accueillir le CSR sur son territoire (Nyon). Ces deux acteurs soulignent qu'ils ont l'impression d'être un peu obligés insidieusement par l'Etat à accepter une régionalisation qui ne leur convient pas.

Le premier, élu libéral, dénonce un coup de force du canton en matière de décentralisation qu'il juge inacceptable et qui se retrouve selon lui dans de nombreux autres domaines (comme dans les Nouvelles Orientations de la Politique Sanitaire ou la création de l'Etablissement Cantonal d'Assurances incendie). Il se résout cependant à accepter ces mouvements de régionalisation, conscient qu'il est inutile de s'opposer à ceux-ci.

Le deuxième élu local, socialiste, était le prédécesseur de l'élu libéral. Il a pendant longtemps refusé la régionalisation sous la forme d'une association intercommunale à son sens "complètement disproportionnée", démesurée, et trop lourde dans son fonctionnement. En soutenant avec assiduité une voie alternative qui aurait consisté à créer une fondation (ou un organisme relevant du droit administratif) aux structures plus souples et permettant de préserver les bonnes conditions sociales des employés du CSR, il a été selon nombre d'observateurs la cause du grand retard de la région nyonnaise dans la création de l'Association régionale d'action sociale. La crainte de cet élu est également que Nyon perde son poids et ses compétences dans les décisions touchant à l'aide sociale, surtout dans une région à majorité de droite qui privilégie plus "l'individu que l'institution". Cet acteur aurait donc vu d'un bon œil une situation de statu quo où la Ville de Nyon aurait pu conserver une part importante de son pouvoir, quitte à ce qu'elle doive continuer à assumer la majorité des frais administratifs par rapport aux communes environnantes.

Pour terminer, il faut mentionner le rôle particulier qu'a eu le directeur du CSR dans le processus de régionalisation de l'action sociale. Cet acteur est souvent présenté comme ayant été un moteur du projet de constitution du CSR. Présent depuis le début de la démarche, il a toujours été favorable à la région qu'il devait mettre en place. Il a parfois été en conflit avec certains élus locaux extérieurs au Conseil régional et très opposés au projet. S'il a joué un rôle de leader important, il n'a cependant pas endossé le rôle de traducteur. On en veut pour preuve que les opposants sont loin d'être aujourd'hui convaincus par la nouvelle structure mise en place en matière d'action sociale.

Si l'on procède à la vérification des hypothèses 1 à 5, on doit relever en premier lieu que les hypothèses 1 et 2 ne peuvent être testées puisque nous n'avons dans le cas de la régionalisation de l'action sociale à Nyon – Rolle ni habitant-usager-citoyen, ni acteur économique.

En ce qui concerne l'hypothèse 3, l'analyse empirique montre qu'elle est confirmée: conformément à ce que postulait cette hypothèse, l'expert se caractérise bien par une appréhension de l'espace en 3d, un rapport à l'espace de type technocratique plutôt qu'identitaire ainsi qu'une cohérence spatiale globale. La vérification de cette hypothèse n'a cependant pu se faire que sur la base des représentations d'un seul acteur.

A contrario, l'hypothèse 4 est infirmée: les acteurs locaux privilégient en effet les limites fonctionnelles aux limites institutionnelles ainsi qu'un rapport à l'espace technocratique plutôt qu'identitaire. Comme on l'a vu précédemment, seul un élu local opposé au processus de régionalisation se singularise en préférant les frontières institutionnelles ainsi qu'en faisant recours de manière répétée à des éléments identitaires.

Le test de l'hypothèse 5 donne un résultat plutôt positif: si l'état de la dimension "appréhension de l'espace" ne correspond pas au postulat de l'hypothèse dans la mesure où il se traduit par une appréhension en 3d plutôt qu'en 2d, les trois autres dimensions vont dans le sens postulé, à savoir une préférence pour les frontières

fonctionnelles, un rapport à l'espace de type technocratique ainsi qu'une cohérence spatiale avant tout sectorielle.

6.5.2.4. Facteurs expliquant les recoupements entre les représentations de l'espace des acteurs

Une analyse systématique des dimensions des représentations permet de faire les commentaires suivants:

- **Appréhension de l'espace:** cette dimension est peu discriminante entre les acteurs. La représentation en 2d n'apparaît chez aucun acteur de manière claire (pas de référence à des cartes par exemple). Par contre, la représentation en 3d est présente chez presque tous les acteurs, y compris chez la fonctionnaire cantonale et encore plus chez l'opposant principal qui se réfère constamment aux termes de "haut/bas", de "pente" ou encore de "gravitation". A noter que pour trois acteurs, il n'a pas été possible de déterminer quelle était leur appréhension de l'espace.
- **Division de l'espace:** les frontières de type fonctionnel sont présentes chez tous les interlocuteurs, sauf chez l'opposant qui défend les frontières institutionnelles et les compétences décisionnelles des communes. Parmi les autres acteurs, certains acceptent les frontières fonctionnelles, mais sous une forme plus souple et moins contraignante que celle "imposée" par le canton (par exemple créer une fondation ou des relations fondées sur des contrats de droit administratif plutôt qu'une association intercommunale au sens de la Loi sur les communes, plus lourde dans son fonctionnement).
- **Rapport à l'espace:** la majorité des acteurs privilégient clairement un rapport à l'espace de type technocratique plutôt qu'identitaire. Chez certains acteurs cependant, le rapport à l'espace combine références à des considérations relevant exclusivement de la politique d'action sociale et références à des valeurs locales comme la "mentalité" et l'identité nyonnaise. Ces éléments de type identitaire se retrouvent même chez les plus fervents promoteurs du changement induit par la régionalisation.

- Cohérence spatiale: cette dimension est peu discriminante entre les acteurs dans la mesure où la plupart manifestent une cohérence qui est à la fois sectorielle et globale, quand ce n'est à la fois sectorielle, globale et pratique. Cependant, on peut quand même relever quelques éléments: la cohérence sectorielle est présente chez presque tous les acteurs, puis vient la cohérence globale qui est assez répandue, et enfin la cohérence pratique qui n'est présente que chez trois acteurs qui tentent de tenir compte du rapport à l'espace de certains usagers (dont ils citent les situations en exemple ou des anecdotes très concrètes).
- Structuration de l'espace: on peut distinguer deux types principaux de structuration de l'espace auprès des acteurs. Le premier, qui se manifeste surtout chez trois acteurs, est axé sur une conception en termes de ville-campagne (avec sa variante complémentaire centre-périphérie). La ville de Nyon est toujours évoquée comme le centre et le reste des communes comme étant à la périphérie (attractivité des centres urbains pour les usagers de l'aide sociale), sauf chez l'opposant principal qui révèle, comme on l'a déjà évoqué, une représentation inversée: la commune est au centre et le CSR devient la périphérie (les professionnels sont excentrés par rapport aux réalités locales). On pourrait qualifier une telle vision de localocentrisme. Le deuxième type de structuration de l'espace est davantage compartimenté: la majorité des acteurs manifestent un tel type de représentation en découpant dans leur discours le territoire en différentes régions ou sous-régions ayant leurs caractéristiques propres.
- Rapport entre espaces: tous les acteurs envisagent les relations entre communes et partenaires plutôt sous l'angle de la coopération que de la compétition. Toutefois, on peut distinguer des façons différentes de comprendre la collaboration. Pour la plupart des acteurs, il s'agit de soutenir le processus de régionalisation, que ce soit avec d'autres niveaux institutionnels (régions, communes) ou organisationnels (Centre Médico-Sociaux, autres CSR, agences AVS). Pour l'opposant, il s'agit comme on l'a vu auparavant plutôt de privilégier des collaborations à une échelle plus restreinte que la régionalisation (quatre ou cinq communes à la fois et surtout pas de fusions) et selon les intérêts de chacun en rapport avec le sujet étudié. De plus, cet acteur présente une sorte de méfiance face aux professionnels du CSR

lorsqu'il s'agit de leur confier des compétences décisionnelles. Enfin, nous avons déjà mentionné qu'un élu local urbain renâcle à la collaboration parce qu'il redoute que sa ville centre ne perde de l'influence dans la région au profit de communes plus petites et plus conservatrices sur le plan politique.

- Temporalité: tous les acteurs sont entièrement acquis à l'idée de changement induit par la régionalisation. Trois acteurs se distinguent cependant en manifestant des réticences plus ou moins marquées. Par leur discours rappelant que le canton a mis les protagonistes devant le fait accompli, ces acteurs semblent d'ailleurs plus subir le changement que l'encourager.

Si l'on procède à une analyse globale à partir des éléments mis en avant ci-dessus, on constate que la convergence entre les représentations de l'espace des différents acteurs impliqués dans le processus de régionalisation de l'action sociale dans la région de Nyon – Rolle est dans l'ensemble assez importante. A l'exception d'une dimension (cohérence spatiale) où il est difficile de dégager une tendance, la presque totalité des acteurs se retrouvent autour des mêmes représentations.

On peut mettre ce constat en relation avec le fait que les acteurs de la région partagent depuis le début du processus une opinion assez proche quant à la création du CSR. On en veut pour preuve qu'ils avaient donné leur accord à la participation de leur région à l'expérience pilote de régionalisation de l'action sociale. Par la suite, quelques communes et acteurs ont manifesté leur volonté de remodeler le projet et ses statuts lors de l'étape de la formalisation légale.

En termes de réseau d'acteurs, il faut noter que les huit acteurs du groupe principal qui partagent bon nombre de représentations de l'espace (y compris les deux élus locaux se montrant plus réticents sur certains points) sont tous ou ont tous été membres du Conseil régional de l'action sociale qui est l'instance dans laquelle a été conduit et négocié le projet de régionalisation de l'action sociale. A l'inverse, l'opposant n'en a jamais fait partie et s'est manifesté par d'autres biais comme les assemblées de syndicats ou l'élaboration d'une contre-proposition.

La présence de pratiquement tous les acteurs au sein du Conseil régional de l'action sociale a sans doute favorisé l'avancement du projet en offrant la possibilité d'échanger régulièrement arguments et expériences. Néanmoins, on peut sérieusement se poser la question de savoir dans quelle mesure il y a vraiment eu un processus d'apprentissage entre les acteurs. En effet, les positions des acteurs ont peu varié tout au long du processus et si les acteurs opposés à la régionalisation se sont finalement plus ou moins ralliés à la solution de l'Association régionale et d'un CSR unique à Nyon, c'est davantage sous la pression de contraintes "structurelles" (cantonales) que par conviction de la pertinence de cette solution.

L'EXPI (expérience pilote dans les soins à domicile qui a mené à la création des Centre Médico-Sociaux) a précédé la régionalisation de l'action sociale. Cette expérience est vue tantôt comme un précédent ayant facilité la mise en place de cette régionalisation (par ses défenseurs) ou au contraire comme ayant été un frein à cette régionalisation (par ses opposants qui avaient déjà vu avec l'EXPI les limites et carences de telles structures régionales). De même, d'autres expériences antérieures (par exemple la création des Offices Régionaux de Placement ou des Régions de Protection Civile) sont considérées par beaucoup comme un élément ayant "braqué" certains acteurs locaux importants face à un "canton qui régionalise tout" et enlève des compétences aux communes. Comme on l'a souligné à plusieurs reprises, le mouvement de régionalisation est souvent perçu comme inéluctable car voulu à tout prix par le canton.

Si l'on s'intéresse au référentiel, on remarque tout d'abord que les aspects économiques en tant que tel sont peu présents, si ce n'est sous l'angle de la fiscalité. La forte capacité contributive de la région est souvent évoquée ainsi que les problèmes liés à la répartition des frais entre les communes. Deux autres types de référentiels apparaissent plus manifestement dans les discours des acteurs sans pour autant que l'on puisse parler d'un référentiel dominant s'imposant à l'ensemble des protagonistes.

En premier lieu, il s'agit d'un référentiel politique: l'orientation partisane d'une commune ou de ses représentants est évoquée pour expliquer des attitudes et positions

favorables ou non à la régionalisation ainsi que juger de la légitimité et de la représentativité démocratique des organismes mis en place. La défense du secteur public est aussi évoquée par certains acteurs qui se préoccupent de son maintien et craignent que la future région ne mette en danger celui-ci.

En second lieu, on peut distinguer un autre type de référentiel sectoriel axé sur la professionnalisation de l'aide sociale: enjeu important, la régionalisation de l'action sociale est vue comme permettant une plus grande égalité de traitement entre bénéficiaires du fait d'une moindre dépendance aux subjectivités communales, de la neutralité des intervenants, d'une confidentialité améliorée et d'une meilleure accessibilité (horaires étendus des CSR).

De manière générale, il est assez rarement fait mention à des références historiques dans le discours des acteurs. Cependant, des éléments historiques sont parfois suggérés par les partisans de la régionalisation, y compris par les fonctionnaires cantonaux qui soulignent l'importance de s'adapter aux affinités, aux identités ou aux habitudes historiques des régions lors de leur découpage ou par un opposant modéré qui reproche à la future Association intercommunale de manquer d'histoire et de projets. Le recours aux éléments historiques se rapporte donc davantage à des aspects identitaires que fonctionnels.

A partir des éléments présentés ci-dessus, on constate que la plupart des hypothèses 6 à 13 sont infirmées par l'analyse empirique. En effet, seules les hypothèses 9 et 13 sont confirmées: on peut mettre en relation la relative grande convergence observée au niveau des représentations spatiales des acteurs avec le fait qu'il a y eu des expériences antérieures de redéfinition territoriale (hypothèse 9), même si certains observateurs considèrent que ces expériences ont rendu des acteurs hostiles à tout processus de régionalisation, ainsi qu'avec les caractéristiques liées à la localisation des communes, à savoir une commune centre urbaine et des communes périphériques résidentielles (hypothèse 13).

Les autres hypothèses sont infirmées: tous les acteurs n'étaient pas présents dans le réseau chargé du processus de régionalisation, en particulier le principal opposant qui

a dû utiliser d'autres canaux pour manifester sa position (hypothèse 6); il n'y a pas eu de processus d'apprentissage (hypothèse 7), ni d'acteur jouant le rôle de traducteur (hypothèse 8), ni de référentiel unique s'imposant à tous les acteurs (hypothèse 10); les communes manifestent une certaine propension à se considérer comme des concurrentes, sur le plan fiscal notamment (hypothèse 11); enfin, les références historiques mentionnées parfois par certains acteurs font davantage appel à des aspects identitaires que fonctionnels (hypothèse 12). Contrairement à ce qui a été observé empiriquement, l'ensemble de ces éléments auraient dû d'après les postulats des hypothèses conduire à une faible convergence des représentations de l'espace des acteurs.

6.5.3. Cas 10: la région d'action sociale de la Riviera

6.5.3.1. Particularités

Le cas de la régionalisation de l'action sociale dans la Riviera est intéressant à plusieurs titres. Cette région s'est constituée sur la base des dix communes du district de Vevey et a intégré des communes du cercle de Saint-Saphorin appartenant au district voisin de Lavaux. L'organisation en trois Centres Sociaux Intercommunaux (CSI) est unique dans le canton de Vaud et découle d'une situation particulière à la Riviera. La structure géographique du district joue un rôle important, puisque la Riviera est aussi le seul district vaudois à comporter trois centres urbains ou semi-urbains importants, entourés d'une série de communes assez aisées. La Riviera a aussi été une des premières régions du canton à disposer de services sociaux communaux propres pour ses centres urbains. Elle était donc déjà familiarisée avec un fonctionnement et une organisation professionnelles.

Les différentes phases du projet de régionalisation de l'action sociale dans la Riviera sont les suivantes:

- 1) Elaboration (phase 1): jusqu'en 1997, c'est la période d'expérimentation des zones pilotes. La région de la Riviera n'y participait pas, mais comptait déjà des services sociaux bien structurés dans les trois grandes communes (Vevey, Montreux et La Tour-de-Peilz).
- 2) Structuration (phase 2): de 1997 (révision de la *Loi sur la Prévoyance et l'Aide Sociales*) à mars 1999. Comme dans le cas de Nyon – Rolle, cette phase se caractérise par des consultations et négociations, la rédaction de la charte et des statuts, puis la création formelle de l'Association régionale pour l'action sociale région Riviera qui regroupe les communes du district de Vevey et des communes du cercle de Saint-Saphorin.
- 3) Mise en œuvre (phase 3): dès mars 1999. Cette date correspond à l'entrée en vigueur de l'Association régionale de l'action sociale qui repose sur les trois Centres Sociaux Intercommunaux situés à Vevey, Montreux et La Tour-de-Peilz.

Nous avons rencontré huit acteurs pendant la phase 3 de mise en œuvre, ce qui nous a permis de suivre le fonctionnement des institutions sociales en place.⁴⁶ Des discussions étaient encore en cours pour l'élargissement de la région à une commune du district du Lavaux pendant cette phase.

6.5.3.2. Description du processus

Les principales instances de la région sont l'Association régionale pour l'action sociale et le Conseil intercommunal qui est composé des représentants des communes membres ainsi que des membres du Comité de direction et de représentants de l'Etat et de la préfecture.

L'Association régionale, le Conseil Intercommunal et le Comité de direction chapeautent les trois Centres Sociaux Intercommunaux de Vevey, Montreux et La

⁴⁶ La liste des acteurs interviewés se trouve en annexe 2.

Tour-de-Peilz qui sont gérés de manière indépendante et sont chargés de l'attribution des régimes sociaux (Aide sociale vaudoise et Revenu minimum de réinsertion).

Dès l'extension de l'expérience de régionalisation de l'action sociale au reste du canton, la région de la Riviera entame des réflexions préparatoires à l'échelle des dix communes du district de Vevey. La Riviera, connaissant déjà l'existence de services sociaux organisés dans ses trois grandes communes, s'oriente résolument dès cette période vers le maintien de ce mode d'organisation et de découpage: «Au moment où il y a eu l'extension de la régionalisation sur l'ensemble du territoire, nous avons fait valoir la particularité de la Riviera, notamment l'existence des trois services sociaux organisés à Vevey, Montreux et la Tour-de-Peilz et demandé à ce qu'il y ait trois centres sociaux intercommunaux et ceci a été pris en compte et accepté, puisque cela figure dans l'exposé des motifs.».

Cette exception à l'échelle du canton avait donc été acceptée à l'époque par le Département de la Prévoyance Sociale et des Assurances (devenu par la suite DSAS). L'existence de trois services sociaux découlait en fait des caractéristiques géographiques de la région qui comporte trois villes importantes (plus de 10'000 habitants chacune) dans un même district, situées très près les unes des autres et avec une continuité du cadre bâti marquée. Les nécessités sociales propres aux centres urbains avaient en fait incité ces communes à s'assurer les compétences de services sociaux organisés. L'initiative d'un acteur leader, devenu directeur d'un des CSI, a permis de mettre en place petit à petit cette collaboration entre les trois villes du district.

De plus, des observateurs d'autres régions relèvent que le fait qu'il y avait une organisation préexistante, avec des structures et du personnel déjà en poste dans trois villes, a été un élément ayant favorisé la création des CSI: «Il y avait trois directeurs en place, c'était difficile de trancher je pense. Il aurait fallu n'en garder qu'un, c'est vrai qu'un seul c'était peut-être trop important au niveau du nombre de dossiers, ça faisait un gros centre.»

Enfin, certains observateurs relèvent encore que la Riviera a mieux réussi que d'autres régions à orienter dans un sens favorable pour elle l'impact du processus mené à l'échelle cantonale: «C'est incontestablement la force politique régionale [de la Riviera] qui a réussi jusqu'à présent à imposer une organisation un peu différente. [...] avec des gens influents qui savent probablement de manière plus forte que ce qu'on a réussi à faire ailleurs».

Après avoir envisagé un statut assez indépendant ou la constitution d'une antenne forte à leur disposition, plusieurs communes du district voisin du Lavaux ont été rattachées finalement et progressivement au CSI de Vevey.

De manière générale, bien que les acteurs de la Riviera revendiquent le respect des spécificités régionales et le maintien des trois Centres Sociaux Intercommunaux, ils sont globalement ouverts à des collaborations internes à la région ou avec les districts voisins. D'ailleurs, à ce sujet, il faut relever l'existence dans la Riviera depuis plusieurs années d'un Service des affaires intercommunales. Comme nous l'avions évoqué précédemment lors de l'étude de cas concernant la police dans la Riviera, ce Service constitue une interface pour les dix communes du district et s'occupe de la préparation et du suivi de tous les dossiers concernant ces communes. Ce type de structure favorise une attitude plutôt favorable à l'égard des questions de collaborations intercommunales, ce qui a d'ailleurs sans doute joué un rôle positif dans le dossier de régionalisation de l'action sociale.

6.5.3.3. Représentations de l'espace des acteurs

L'exercice visant à regrouper les acteurs partageant les mêmes représentations de l'espace permet de mettre en évidence un groupe composé de quatre acteurs. Ce groupe, qui comprend un acteur économique, un élu local et deux directeurs de CSI, se

caractérisé par le fait que tous les acteurs partagent les mêmes représentations pour l'ensemble des dimensions:

- appréhension de l'espace en 3d;
- division de l'espace privilégiant les frontières fonctionnelles;
- rapport à l'espace de type technocratique;
- cohérence spatiale sectorielle (avec cependant chez certains acteurs un mélange entre cohérence sectorielle et cohérence pratique, voire globale);
- structuration de l'espace compartimentée;
- rapports entre espaces envisagés sous l'angle de la collaboration;
- vision évolutive de l'espace accordant une grande place à l'idée de changement.

Les quatre acteurs qui restent (trois élus locaux et un directeur de CSI) se distinguent des acteurs mentionnés ci-dessus principalement au niveau des dimensions "structuration de l'espace" et "cohérence spatiale". Pour ces acteurs, leur "profil" de représentations est trop dissemblable pour qu'il soit possible de les rassembler en un ou plusieurs groupes.

Parmi les acteurs en présence, deux acteurs retiennent plus particulièrement l'attention: un élu local, qui a été le principal opposant au processus de régionalisation de l'action sociale, ainsi qu'un des directeurs des CSI qui a joué un rôle central et moteur dans ce processus.

L'opposant vient d'une commune périphérique et souhaite le maintien de l'aide sociale au niveau communal. Il se caractérise par des représentations spécifiques plus particulièrement sur les dimensions suivantes:

- Division de l'espace: avec un autre élu local, cet acteur est le seul à faire régulièrement référence aux frontières communales (institutionnelles) et à mettre au second plan toute réflexion portant sur la pertinence de ces frontières au regard de critères fonctionnels.
- Structuration de l'espace: l'opposant est le seul acteur à mentionner la possibilité de la mise en réseau des activités liées à l'action sociale, notamment sur le plan informatique; il manifeste cependant également, comme tous les autres acteurs, une

vision compartimentée en insistant sur les spécificités des communes du cercle de Saint-Saphorin dont il est un des représentants.

- Temporalité: il est à nouveau le seul acteur à manifester une vision statique de l'espace privilégiant le statu quo à toute idée de changement; il justifie cette position par le fait qu'il ne voit pas en quoi la régionalisation de l'action sociale pourrait améliorer l'efficacité de cette politique publique.

Le second acteur dont le rôle doit être souligné est le directeur du CSI de Vevey. Très actif, cet acteur s'est constamment engagé pour faire reconnaître par les autorités cantonales la solution sur trois sites que le district avait mise en place avant même que ne démarre le processus de régionalisation de l'action sociale souhaité par le canton. De manière assez logique, cet acteur se trouve pour toutes les dimensions, y compris celles où il n'y a pas convergence entre les acteurs, du côté des représentations majoritaires.

La vérification des hypothèses 1 à 5 peut être faite assez rapidement puisque les hypothèses 1 (habitant-usager-citoyen), 3 (expert) et 5 (acteurs politico-administratifs de niveau cantonal) ne peuvent être testées dans la mesure où ces catégories d'acteurs ne sont pas présentes dans le cas étudié.

Concernant l'hypothèse 2, elle est confirmée puisque l'acteur économique privilégie les frontières fonctionnelles aux frontières institutionnelles et fait preuve d'un rapport à l'espace de type technocratique plutôt qu'identitaire. A nouveau, il faut relever que le test n'a pu se faire que sur la base des représentations d'un seul acteur.

Quant à l'hypothèse 4, elle est par contre infirmée par l'analyse empirique. En effet, les acteurs politiques et administratifs locaux manifestent pour la plupart une préférence pour les frontières fonctionnelles plutôt qu'institutionnelles et surtout ils privilégient tous, à une exception près, un rapport à l'espace de type technocratique plutôt qu'identitaire.

6.5.3.4. Facteurs expliquant les recouvrements entre les représentations de l'espace des acteurs

Si l'on étudie de manière systématique les différentes dimensions des représentations de l'espace, on constate qu'il y a deux dimensions où il y a unanimité entre les acteurs, quatre dimensions où les positions des acteurs sont dans l'ensemble plutôt convergentes et une seule dimension où il y a divergence entre ces acteurs. Avant de passer à l'analyse de détail de ces dimensions, on peut déjà souligner que cette répartition montre que globalement il y a une grande convergence entre les représentations des acteurs en présence.

Les deux dimensions où les acteurs partagent exactement les mêmes représentations sont les suivantes:

- **Appréhension de l'espace:** à l'exception d'un acteur pour lequel il n'a pas été possible de déterminer le type d'appréhension de l'espace, tous les protagonistes font référence dans leur discours à des éléments physiques structurant le territoire plutôt qu'à une vision cartographique de ce dernier.
- **Rapports entre espaces:** tous les acteurs, à des degrés divers, privilégient la collaboration à la compétition entre les communes; personne ne remet véritablement en cause la nécessité de collaborer au niveau de la politique d'action sociale, même s'il y a parfois divergence sur la structure qui serait la plus efficace pour concrétiser cette collaboration.

Les quatre dimensions où il est possible de dégager auprès des acteurs une tendance nette en matière de représentations sont les suivantes:

- **Division de l'espace:** le découpage selon des frontières fonctionnelles est revendiqué par la majorité des acteurs, toujours dans l'idée de maintenir les trois Centres Sociaux Intercommunaux à l'échelle régionale. Seuls deux élus locaux ne privilégient pas les frontières fonctionnelles. Le premier n'est pas totalement opposé à une définition des frontières selon des critères fonctionnels, définition qu'il considère comme pouvant être positive dans des cas ponctuels, mais sur le

principe il préfère qu'il y ait adéquation entre activités publiques et frontières institutionnelles. Le second élu est le seul opposant à la régionalisation et nous avons déjà évoqué le fait que pour lui les frontières communales doivent primer sur les frontières fonctionnelles.

- Structuration de l'espace: pour cette dimension, il y a presque unanimité entre les acteurs. L'espace est de fait structuré de manière compartimentée par Centre Social Intercommunal et les communes qui y sont rattachées. Aucun des acteurs ne conteste cette structure qui leur semble en tous les cas une solution plus souhaitable que la création d'un CSR unique. Deux acteurs manifestent cependant des représentations moins nettes qui mélangent aspects compartimentés et aspects centralisés pour le premier, aspects compartimentés et aspects en réseau pour le second.
- Rapport à l'espace: pratiquement tous les acteurs ont un rapport à l'espace de type technocratique plutôt qu'identitaire. Deux élus locaux se distinguent cependant, le premier en privilégiant clairement une vision identitaire de l'espace faisant référence aux habitudes locales, le second en ayant une vision tantôt technocratique, tantôt identitaire.
- Temporalité: à l'exception de l'opposant qui privilégie la conservation au changement, tous les acteurs tiennent un discours où perce une vision évolutive de l'espace. En particulier, un argument qui apparaît de manière récurrente consiste à affirmer que l'organisation des services d'action sociale doit constamment être confrontée aux modifications socio-économiques afin, si nécessaire, d'être adaptée en conséquence. La plupart des acteurs insistent cependant sur le fait que l'organisation actuelle en trois CSI correspond le mieux aux réalités urbaines du moment.

Quant à la seule dimension où les positions des acteurs ne se retrouvent pas un tant soit peu, il s'agit de la "cohérence spatiale". Celle-ci est soit sectorielle (deux acteurs), soit pratique (deux acteurs), ou encore les deux à la fois (trois acteurs). La dimension pratique est évoquée principalement en référence aux problèmes de déplacement pour

les usagers impliqués par la régionalisation de l'action sociale. Enfin, un seul acteur, le directeur de fondation privée, a une cohérence en partie globale.

Plusieurs éléments peuvent être avancés pour mettre en perspective l'importante convergence constatée entre les représentations des acteurs. Comme nous l'avons déjà mentionné, l'existence d'un Service des affaires intercommunales représente incontestablement un lieu où les acteurs ont l'habitude d'échanger leurs points de vue et a pu favoriser la coordination des positions des divers acteurs.

De plus, on relèvera que la région de la Riviera présente un profil un peu particulier en termes de réseau d'acteurs dans la mesure où ce dernier est notamment composé de trois CSI et non d'un seul CSR comme dans les autres régions d'action sociale du canton. Au sein de ce réseau, la cohésion des acteurs politiques et administratifs locaux a été suffisamment grande pour permettre une convergence autour de la défense et de la revendication d'un découpage particulier. Une fois obtenue la reconnaissance par le canton de la spécificité "Riviera", la région s'est élargie à des communes alentours, notamment celles provenant du district voisin de Lavaux.

Le fait qu'il y ait trois centres urbains importants au sein de la région a également joué un rôle non négligeable dans la convergence des représentations. Au-delà de leurs différences, réelles, ces trois centres partagent en effet nombre de problématiques qui facilitent l'émergence de points communs. De même, la mise en place depuis plusieurs années de trois CSI constitue une expérience qui a favorisé le rapprochement des opinions dans le domaine de l'action sociale. La quasi unanimité avec laquelle la région a défendu "son" modèle d'organisation auprès du canton en témoigne très clairement.

L'existence d'un Service des affaires intercommunales, l'expérience faite avec la création des trois CSI, les collaborations et échanges fréquents entre les partenaires de l'action sociale au niveau régional constituent autant de conditions ayant favorisé l'émergence progressive d'un processus d'apprentissage. L'établissement de relations

de confiance entre les protagonistes a ainsi contribué à ce que ces derniers "apprennent" les uns des autres et finissent par défendre ensemble une solution régionale originale.

Cet apprentissage a encore été facilité par le fait que les acteurs partageaient assez largement une "vision du monde" similaire en matière d'action sociale. Celle-ci se base essentiellement sur des considérations liées à l'efficacité et à l'efficience de l'action publique, même si des considérations plus politiques comme l'appartenance partisane sont parfois également mises en avant. On peut dans ce sens parler de l'existence d'un référentiel dominant de type technocratique.

Sur la base des éléments présentés jusqu'ici, nous pouvons procéder à la vérification des hypothèses 6 à 13. Cet exercice permet de constater que presque toutes ces hypothèses sont confirmées. Mis à part l'hypothèse 12 qui ne peut être testée, les acteurs ne recourant pratiquement jamais à des arguments discursifs basés sur des éléments historiques, seule l'hypothèse 8 est infirmée par l'analyse empirique dans la mesure où nous n'avons pas pu mettre en évidence un acteur qui aurait joué le rôle de traducteur.

L'ensemble des autres hypothèses sont confirmées: l'importante convergence constatée au niveau des représentations de l'espace des acteurs peut ainsi être mise en rapport avec le fait que tous les acteurs principaux étaient représentés dans le réseau (hypothèse 6), qu'il y a eu un processus d'apprentissage (hypothèse 7), que des expériences de redéfinition de l'espace en matière d'action sociale ont déjà eu lieu dans la région (hypothèse 9), que nous avons pu mettre en exergue l'existence d'un référentiel dominant de type technocratique (hypothèse 10), que les relations entre communes sont envisagées essentiellement sur le mode de la collaboration (hypothèse 11) et que les spécificités de la Riviera (trois centres urbains de taille similaire) ont contribué à définir la structure organisationnelle qui a finalement été avalisée par le canton.

6.5.4. Synthèse: analyse comparée des résultats des deux études de cas

Les processus de régionalisation observés dans la région de Nyon – Rolle et dans celle de la Riviera se sont déroulés de manière relativement différente. Dans le premier cas, il a fallu attendre longtemps avant que se constitue formellement l'Association régionale alors même que la région avait participé comme zone pilote à la régionalisation de l'action sociale et possédait a priori un certain "avantage" par rapport aux autres régions du fait des expériences ainsi accumulées. A l'opposé, la région de la Riviera s'est constituée plus rapidement en association et a surtout réussi à imposer son modèle d'organisation de l'action sociale alors même qu'elle n'a jamais été une zone pilote et que ce modèle ne correspond pas à celui imaginé par les autorités cantonales. Dans les pages précédentes, nous avons mis en exergue un certain nombre d'éléments qui permettent de comprendre ces trajectoires différentes et d'une certaine manière paradoxales par rapport à la situation de départ.

Le tableau suivant présente de manière synthétique les résultats du test des hypothèses dans le cas de Nyon – Rolle et dans le cas de la Riviera. Alors que dans ce dernier cas la majorité des hypothèses sont confirmées par l'analyse empirique, c'est l'inverse qui est vrai pour le cas de Nyon – Rolle où le test des hypothèses donne généralement des résultats "négatifs".

Les deux études de cas sont donc assez différentes. Mis à part les cinq hypothèses qui n'ont pas pu être testées dans l'un ou l'autre cas, il n'y a qu'à quatre reprises où la vérification des hypothèses aboutit aux mêmes résultats dans la région de Nyon – Rolle et dans la région de la Riviera. Deux fois, il s'agit d'hypothèses confirmées (hypothèse 9 sur l'influence des expériences passées en matière de redéfinition d'espace et hypothèse 13 sur la localisation des communes) et deux fois d'hypothèses infirmées (hypothèse 4 sur les représentations des acteurs locaux et hypothèse 8 sur la présence d'un acteur jouant le rôle de traducteur).

A quatre reprises également (hypothèses 6, 7, 10 et 11), le test des hypothèses se conclut par des résultats divergents: à chaque fois l'hypothèse est infirmée dans le cas de Nyon – Rolle et confirmée dans le cas de la Riviera.

Sur la base de ces résultats en bonne partie contraires d'une étude de cas à l'autre, force est de constater qu'il est bien difficile de tirer des généralisations. Seule une comparaison avec les résultats des autres études de cas étudiées jusqu'ici permettra de mettre en perspective les résultats de la politique de régionalisation de l'action sociale. Cette comparaison fait justement l'objet du chapitre suivant.

Hypothèse	L'hypothèse est-elle confirmée?	
	cas Nyon – Rolle	cas Riviera (action sociale)
1. Espace de l'habitant-usager-citoyen	pas de test	pas de test
2. Espace de l'acteur économique	pas de test	OUI
3. Espace de l'expert	OUI	pas de test
4. Espace des acteurs communaux	NON	NON
5. Espace des acteurs supra-communaux	OUI	pas de test
6. Présence des acteurs concernés	NON	OUI
7. Processus d'apprentissage	NON	OUI
8. Le traducteur	NON	NON
9. Influence des expériences en cours et passées	OUI	OUI
10. Référentiel dominant	NON	OUI
11. Compétition entre communes	NON	OUI
12. Histoire et références	NON	pas de test
13. Type de communes	OUI	OUI

*Pour rappel, nous redonnons ci-dessous l'intitulé exact des hypothèses:

Hypothèse 1:

La représentation de l'espace de l'habitant-usager-citoyen est fragmentée et, la plupart du temps, sans cohérence autre que celle de l'appréhension quotidienne.

Cette représentation résulte d'une logique pratique et d'un rapport étroit à la nécessité; elle peut de fait aisément dépasser les limites communales et dépend en bonne partie de l'ancrage des habitants-usagers-citoyens dans leur commune.

Hypothèse 2:

La représentation de l'espace des acteurs économiques est axée autour de critères fonctionnels (accès, rapidité, centralité, prix du sol, etc.).

Cela résulte d'une logique déterminée par un rapport à l'espace lié aux nécessités de leurs activités.

Hypothèse 3:

La représentation de l'espace de l'expert est globale, rationnelle et axée sur la résolution d'un problème.

Cela résulte d'une logique savante due avant tout à une distanciation au monde de la part de l'expert.

Hypothèse 4:

La représentation de l'espace des acteurs communaux se caractérise par une forte présence des frontières institutionnelles et de leur contenu.

Cela résulte d'une logique mixte et complexe qui est un mélange de logique pratique avec nécessité d'unification, de légitimation et de perpétuation.

Hypothèse 5:

La représentation de l'espace des acteurs politico-administratifs supra-communaux se rapproche de celle de l'expert - qu'ils engagent le plus souvent - en ce qu'elle est basée sur une même logique axée autour d'une volonté de rationalisation, mais elle s'en distingue par la logique technocratique à laquelle ils sont partie prenante.

Hypothèse 6:

L'émergence d'une représentation commune est possible si tous les acteurs concernés sont présents dans le réseau et peuvent conjointement participer à la production de l'espace.

Hypothèse 7:

L'importance des recoupements entre représentations est liée à l'existence d'un processus d'apprentissage entre les divers acteurs.

Hypothèse 8:

L'importance des recoupements entre représentations dépend de la présence d'un acteur intermédiaire. Ce dernier peut en effet jouer un rôle de "traducteur" entre des représentations d'espaces contradictoires.

Hypothèse 9:

Les expériences en cours et passées de redéfinition d'espaces d'action publique conduisent les divers acteurs en jeu à des recoupements importants de leurs représentations.

Hypothèse 10:

Un "référentiel dominant" peut s'imposer à l'ensemble des acteurs, unifier leurs représentations et faciliter les recoupements temporaires.

Hypothèse 11:

Une moindre compétition au niveau local favorise la production d'une représentation commune de l'espace d'action publique.

Hypothèse 12:

Des recoupements et rapprochements de représentations de l'espace sont possibles si les références, en particulier historiques, qui les sous-tendent sont de type plutôt fonctionnel qu'identitaire.

Hypothèse 13:

Les représentations des divers acteurs et leurs possibilités de recoupement sont en partie déterminées par la localisation des espaces en jeu, soit le type et les caractéristiques des communes concernées.

7. Analyse comparée des résultats du test des hypothèses

Dans ce chapitre, nous procédons à une analyse des résultats obtenus lors du test des hypothèses dans nos dix études de cas. Cette analyse se limite dans un premier temps à une stricte discussion hypothèse par hypothèse, puis s'élargit dans un deuxième temps à des considérations plus générales concernant les différentes métahypothèses (celles se rapportant aux catégories d'acteurs, aux interactions entre acteurs ou à des variables structurelles).

Le tableau ci-dessous récapitule l'ensemble des résultats obtenus lors du test des hypothèses. Dans les colonnes concernant le total, nous avons mis en gras les chiffres lorsque l'hypothèse en question est confirmée ou infirmée dans au moins 70 pour-cent des cas où l'hypothèse a pu être testée, ce pour autant que la test ait pu être effectué au moins sur la moitié des cas.⁴⁷

⁴⁷ Rappelons que les hypothèses 6 à 13 peuvent être vérifiées "a contrario" (cf. supra chapitre 4).

Cas***	L'hypothèse est-elle confirmée?										TOTAL		
	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	Nbr. OUI	Nbr. NON	Nbr. pdt*
Hyp.**													
1	OUI	pdt	1	0	9								
2	pdt	pdt	NON	OUI	OUI	OUI	pdt	pdt	pdt	OUI	4	1	5
3	pdt	pdt	pdt	OUI	NON	pdt	OUI	pdt	OUI	pdt	3	1	6
4	OUI	NON	NON	NON	NON	OUI	NON	NON	NON	NON	2	8	0
5	OUI	OUI	OUI	NON	OUI	NON	OUI	pdt	OUI	pdt	6	2	2
6	NON	OUI	OUI	OUI	OUI	NON	OUI	OUI	NON	OUI	7	3	0
7	NON	OUI	NON	OUI	8	2	0						
8	NON	NON	OUI	OUI	OUI	OUI	OUI	NON	NON	NON	5	5	0
9	NON	OUI	OUI	OUI	OUI	NON	OUI	OUI	OUI	OUI	8	2	0
10	OUI	NON	OUI	NON	OUI	OUI	OUI	OUI	NON	OUI	7	3	0
11	OUI	NON	OUI	OUI	NON	OUI	OUI	OUI	NON	OUI	7	3	0
12	NON	pdt	NON	pdt	pdt	OUI	pdt	pdt	NON	pdt	1	3	6
13	OUI	OUI	OUI	OUI	OUI	OUI	OUI	OUI	OUI	OUI	10	0	0

* pdt = pas de test

**Hypothèse 1: espace de l'habitant-usager-citoyen

La représentation de l'espace de l'habitant-usager-citoyen est fragmentée et, la plupart du temps, sans cohérence autre que celle de l'appréhension quotidienne.

Cette représentation résulte d'une logique pratique et d'un rapport étroit à la nécessité; elle peut de fait aisément dépasser les limites communales et dépend en bonne partie de l'ancrage des habitants-usagers-citoyens dans leur commune.

Hypothèse 2: espace de l'acteur économique

La représentation de l'espace des acteurs économiques est axée autour de critères fonctionnels (accès, rapidité, centralité, prix du sol, etc.).

Cela résulte d'une logique déterminée par un rapport à l'espace lié aux nécessités de leurs activités.

Hypothèse 3: espace de l'expert

La représentation de l'espace de l'expert est globale, rationnelle et axée sur la résolution d'un problème.

Cela résulte d'une logique savante due avant tout à une distanciation au monde de la part de l'expert.

Hypothèse 4: espace des acteurs communaux

La représentation de l'espace des acteurs communaux se caractérise par une forte présence des frontières institutionnelles et de leur contenu.

Cela résulte d'une logique mixte et complexe qui est un mélange de logique pratique avec nécessité d'unification, de légitimation et de perpétuation.

Hypothèse 5: espace des acteurs supra-communaux

La représentation de l'espace des acteurs politico-administratifs cantonaux se rapproche de celle de l'expert - qu'ils engagent le plus souvent - en ce qu'elle est basée sur une même logique axée autour d'une volonté de rationalisation, mais elle s'en distingue par la logique technocratique à laquelle ils sont partie prenante.

Hypothèse 6: présence des acteurs concernés

L'émergence d'une représentation commune est possible si tous les acteurs concernés sont présents dans le réseau et peuvent conjointement participer à la production de l'espace.

Hypothèse 7: processus d'apprentissage

L'importance des recoupements entre représentations est liée à l'existence d'un processus d'apprentissage entre les divers acteurs.

Hypothèse 8: le traducteur

L'importance des recoupements entre représentations dépend de la présence d'un acteur intermédiaire. Ce dernier peut en effet jouer un rôle de "traducteur" entre des représentations d'espaces contradictoires.

Hypothèse 9: influence des expériences en cours et passées

Les expériences en cours et passées de redéfinition d'espaces d'action publique conduisent les divers acteurs en jeu à des recoupements importants de leurs représentations.

Hypothèse 10: référentiel dominant

Un "référentiel dominant" peut s'imposer à l'ensemble des acteurs, unifier leurs représentations et faciliter les recoupements temporaires.

Hypothèse 11: compétition entre communes

Une moindre compétition au niveau local favorise la production d'une représentation commune de l'espace d'action publique.

Hypothèse 12: histoire et références

Des recoupements et rapprochements de représentations de l'espace sont possibles si les références, en particulier historiques, qui les sous-tendent sont de type plutôt fonctionnel qu'identitaire.

Hypothèse 13: type de communes

Les représentations des divers acteurs et leurs possibilités de recoupement sont en partie déterminées par la localisation des espaces en jeu, soit le type et les caractéristiques des communes concernées.

*** Cas 1 Redécoupage des paroisses lausannoises (centre-ville)

Cas 2 Redécoupage des paroisses dans la région du Haut-Lac – Pays d'Enhaut

Cas 3 Réseau de soins de la Broye

Cas 4 Réseau de soins de La Côte

Cas 5 Constitution de l'agglomération fribourgeoise

Cas 6 Projet de fédération de villages du Val-de-Travers

Cas 7 Police 2000 dans la région de la Riviera

Cas 8 Police 2000 dans la région de l'Ouest lausannois

Cas 9 Région d'action sociale de Nyon – Rolle

Cas 10 Région d'action sociale de la Riviera

A partir des données contenues dans ce tableau, nous allons passer en revue une à une les différentes hypothèses afin de voir dans quelle mesure elles sont dans l'ensemble plutôt confirmées ou infirmées par la réalité empirique. Conformément à notre présentation théorique des hypothèses (cf. supra chapitre 5), nous commençons par discuter des hypothèses concernant le lien entre représentations de l'espace et type d'acteurs (hypothèses 1 à 5), puis nous analysons les hypothèses 6 à 9 relatives aux interactions entre acteurs lors des processus de redéfinition d'espace d'action publique avant de nous pencher sur les hypothèses 10 à 13 se rapportant à l'influence de variables structurelles sur les représentations sociales.

7.1. Hypothèses concernant les représentations antagonistes

Dans la partie théorique, nous avons émis la métahypothèse suivante (hypothèse centrale A):

Au sein d'une même politique publique, les représentations de l'espace d'action publique sont de natures différentes en raison de positions sociales différentes des divers acteurs impliqués.

Cette métahypothèse se subdivise en cinq hypothèses concernant cinq types d'acteurs différents. Ce sont les résultats du test de ces hypothèses qui vont être discutés maintenant.⁴⁸

7.1.1. Hypothèse 1: espace de l'habitant-usager-citoyen

Rappel de l'intitulé exact de l'hypothèse 1:

La représentation de l'espace de l'habitant-usager-citoyen est fragmentée et, la plupart du temps, sans cohérence autre que celle de l'appréhension quotidienne.

⁴⁸ Pour rappel, les dimensions qui ont servi au test de ces hypothèses ont été présentées dans le chapitre 4.

Cette représentation résulte d'une logique pratique et d'un rapport étroit à la nécessité; elle peut de fait aisément dépasser les limites communales et dépend en bonne partie de l'ancrage des habitants-usagers-citoyens dans leur commune.

Seul les paroissiens contactés dans le cas du redécoupage des paroisses lausannoises dans le cadre du projet Eglise à Venir appartiennent à cette catégorie d'acteurs. Dans les neuf autres études de cas, cette catégorie n'est pas présente parce qu'elle n'est pas impliquée dans le processus de décision. Ceci ne permet donc pas de procéder à la vérification de l'hypothèse 1 ou à une quelconque généralisation du seul résultat, "positif", obtenu.

On peut par contre déduire du fait que cette catégorie d'acteurs n'est généralement pas représentée dans les cas étudiés que les citoyens et habitants "lambda" ne sont que rarement associés aux processus de redéfinition des limites territoriales, si ce n'est éventuellement à la fin du processus lorsqu'ils doivent entériner par référendum la nouvelle organisation territoriale élaborées par les élites politico-administratives et socio-économiques.

Il est cependant possible, à partir des entretiens menés avec les paroissiens lausannois, de mettre en évidence que ceux-ci possèdent des représentations clairement en trois dimensions, où les éléments physiques sont fortement valorisés, en particulier lorsqu'ils sous-tendent leur pratique (par exemple trajet en ligne droite, présence d'une bus, existence d'un pont, etc.). Dans l'ensemble, le raisonnement se fait au niveau infra-local (qui correspond au niveau du découpage des paroisses dans la ville de Lausanne) dans un rapport étroitement identitaire, ce qui n'est guère surprenant pour des personnes d'un certain âge et qui ont longtemps fréquenté la même paroisse et le même lieu. Même si le changement n'est guère perçu de façon positive, et est plutôt subi que souhaité, la collaboration est plutôt valorisée, ce qui peut être mis en rapport avec le fait que celle-ci existait déjà avant le projet Eglise à Venir. Par contre, la réforme territoriale semble avoir fait naître une certaine concurrence entre les paroisses, concurrence qui se traduit notamment par la crainte de certains paroissiens d'être «"dominés" par les membres de la paroisse avec laquelle on fusionne».

7.1.2. Hypothèse 2: espace de l'acteur économique

Rappel de l'intitulé exact de l'hypothèse 2:

La représentation de l'espace des acteurs économiques est axée autour de critères fonctionnels (accès, rapidité, centralité, prix du sol, etc.).

Cela résulte d'une logique déterminée par un rapport à l'espace lié aux nécessités de leurs activités.

Comme première constatation, il faut souligner que les acteurs de la catégorie "acteurs économiques" ne sont présents que dans la moitié des cas analysés. Ils sont ainsi absents de la politique religieuse, de la politique de la police, et, plus curieusement, de la politique de régionalisation de l'aide sociale à Nyon – Rolle alors même que l'on aurait pu s'attendre à trouver des associations patronales ou syndicales jouant un rôle dans ce domaine. Ce constat, effectué à un échelon régional, relativise l'idée selon laquelle les acteurs économiques seraient massivement présents dans le processus politique. Cela signifie aussi que l'importation du référentiel dominant (référentiel de marché) ne s'effectue pas directement par des acteurs économiques mais, dans nos études de cas, est médiatisé par des acteurs publics.

Si l'on revient sur les cas où l'hypothèse 2 a pu être testée, on constate que dans l'ensemble les acteurs économiques présentent peu de surprises par rapport à ce qui était postulé (l'hypothèse est confirmée quatre fois et infirmée une seule fois). Ils valorisent les frontières fonctionnelles, raisonnent en réseau, manifestent un rapport technocratique à l'espace, ont une vision sectorielle et sont favorables au changement. Il n'y a que deux dimensions, l'appréhension de l'espace et la cohérence spatiale, où il n'est pas possible de dégager une tendance nette en termes de représentations.

Concernant la dimension "rapports entre espaces", il convient néanmoins de procéder à une distinction entre deux types d'acteurs économiques. Les acteurs économiques "au sens strict" (par exemple un président de chambre de commerce) et des acteurs économiques parapublics (par exemple des directeurs d'hôpitaux). Dans ce cadre, la

différence majeure réside dans le fait que les acteurs économiques au sens strict envisagent clairement les rapports entre espaces sur le mode de la compétition alors que les acteurs parapublics sont davantage dans une vision de collaboration, vision qui découle certainement des tâches d'intérêt public qu'ils mettent en œuvre. Cette finalité d'intérêt public nous paraît distinguer à bien des égards les acteurs parapublics des acteurs économiques. Un directeur d'hôpital, d'Etablissement médico-social (EMS) ou de Centre médico-social (CMS) dépend en effet d'un conseil de direction (ou de fondation) qui comprend des élus communaux. Il ne se situe pas dans la position d'un entrepreneur indépendant, tel que défini initialement dans la catégorie de l'acteur économique. Cependant, le directeur d'un EMS peut dans certains cas correspondre à cette définition plus habituelle de l'acteur économique (par exemple s'il dirige un EMS de forme juridique commerciale ou en raison individuelle). Selon les caractéristiques de ces acteurs économiques (parapublics ou non) et leur position sociale, leurs représentations de l'espace peuvent être sensiblement différentes.

7.1.3. Hypothèse 3: espace de l'expert

Rappel de l'intitulé exact de l'hypothèse 3:

La représentation de l'espace de l'expert est globale, rationnelle et axée sur la résolution d'un problème.

Cela résulte d'une logique savante due avant tout à une distanciation au monde de la part de l'expert.

Comme pour l'hypothèse précédente, on constate que cette catégorie d'acteurs est moins présente que prévu initialement. L'expert n'apparaît que dans quatre études de cas sur dix, soit lors de la mise en place du réseau de soins de La Côte, lors de la constitution de l'agglomération fribourgeoise, lors de la réorganisation de la police sur la Riviera et lors de la régionalisation de l'action sociale à Nyon – Rolle. Dans tous les processus de redéfinition de l'espace analysés, il y a certes, à un moment ou à un autre, recours à des études et rapports d'experts, mais cela ne signifie pas encore que ces

experts participent directement aux processus décisionnels. L'expert est souvent un acteur qui joue "les seconds rôles" dans ces processus et le plus souvent il n'apparaît pas en première ligne. Ce n'est que dans certaines situations particulières, caractérisées notamment par une conflictualité marquée et par la présence d'un expert reconnu et accepté comme tel par la plupart des protagonistes, que ce type d'acteurs se profile dans un rôle plus visible.

On notera d'autre part qu'il n'est pas possible d'expliquer la présence ou non d'experts par les caractéristiques spécifiques de telle ou telle politique publique. En effet, à part Police 2000 où l'expert chapeaute l'ensemble de la démarche tout en n'étant réellement impliqué que dans un seul des cas, il n'y a pas d'autres politiques analysées où nous retrouvons cette catégorie d'acteurs pour les deux études de cas.

Ces considérations ne doivent pas faire oublier le fait que, sur quatre tests effectués, l'hypothèse 3 a été confirmée à trois reprises et infirmée une seule fois. De manière générale, les experts manifestent donc dans leurs discours une vision très fonctionnelle et technocratique de l'espace insistant sur les problématiques propres à la politique publique qu'ils analysent. Néanmoins, à la différence d'autres catégories d'acteurs, l'importance qu'ils accordent aux aspects sectoriels ne les empêche pas d'être conscients des réalités socio-économiques globales qui encadrent cette politique et d'intégrer ces réalités dans leurs réflexions.

Par rapport à la formulation de notre hypothèse, il convient de préciser que l'expert n'est pas un savant et qu'il est dans ce sens un peu abusif de parler de "logique savante". L'expert mandaté par le politique ne peut pas se contenter, comme le ferait le savant, d'analyser en toute indépendance un processus de décision: il doit apporter des réponses aux questions qui lui sont posées et résoudre les problèmes qui lui sont soumis. Il est dans ce sens en prise complète avec le processus de décision dont il peut devenir un acteur central lorsque ses propositions sont relayées par le politique.

7.1.4. Hypothèse 4: espace des acteurs communaux

Rappel de l'intitulé exact de l'hypothèse 4:

La représentation de l'espace des acteurs communaux se caractérise par une forte présence des frontières institutionnelles et de leur contenu.

Cela résulte d'une logique mixte et complexe qui est un mélange de logique pratique avec nécessité d'unification, de légitimation et de perpétuation.

A la lecture des résultats du tableau précédent, on constate immédiatement que l'hypothèse 4 doit clairement être rejetée puisque le test empirique montre qu'elle n'est confirmée que dans deux études de cas et infirmée dans huit études de cas. Si l'on procède à une analyse plus fine, on peut mettre en avant les éléments suivants.

Les acteurs communaux se distinguent en général par une appréhension de l'espace en trois dimensions. Cela n'est guère surprenant dans la mesure où il s'agit d'un espace dans lequel ils sont physiquement immergés et qu'ils pratiquent quotidiennement. Par contre, leur rapport à l'espace est plus ambivalent et mélange éléments identitaires et éléments technocratiques. S'il n'y a rien de surprenant à ce que les acteurs communaux investissent symboliquement leur propre espace vécu, il est en revanche plus inattendu qu'ils accordent une place aussi importante aux aspects technocratiques. Ce qui constitue encore davantage une surprise concerne les relations que les acteurs communaux entretiennent par rapport à la frontière. Alors que notre hypothèse postulait que les acteurs communaux devaient être fortement attachés aux frontières institutionnelles, la situation est en réalité bien différente. Le plus souvent, ces acteurs mettent en avant des frontières fonctionnelles, même si parfois ils évoquent également les frontières institutionnelles. En outre, ce n'est que très rarement que "l'extérieur" est stigmatisé de façon négative et que "l'intérieur" est valorisé positivement. Cela est conforté par le fait que chez une majorité d'acteurs le rapport entre espaces est envisagé sur le mode de la collaboration plutôt que sur celui de la compétition. De même, l'idée de changement est valorisée par une très grande proportion des acteurs communaux. Quant à la structuration de l'espace, les résultats ne permettent pas de

dégager de tendance claire dans la mesure où les acteurs communaux manifestent presque aussi souvent une vision centralisée qu'une vision compartimentée ou en réseau. Enfin, la cohérence spatiale des acteurs communaux navigue entre vision globale et vision sectorielle avec une préférence pour cette dernière.

Dans l'ensemble, les données récoltées et analysées montrent ainsi que les acteurs communaux ont une position bien moins figée et conservatrice que postulée. Ces acteurs se montrent pour la très grande majorité ouverts au changement et à la collaboration. Même les opposants, pour la plupart issus de communes rurales, ne sont généralement pas opposés sur le principe au changement et à la collaboration pour autant que ceux-ci s'inscrivent dans un cadre déjà connu et que le changement soit une "évolution, pas une révolution".

Ainsi, contrairement à l'hypothèse que nous avons émise, les acteurs communaux semblent plus orientés vers la constitution possible de nouveaux espaces, tout en gardant un rapport identitaire fort à ces derniers. En d'autres termes, les acteurs communaux se distinguent par une capacité d'investir symboliquement, physiquement et identitairement des espaces fonctionnels.

On ne peut que formuler de premières pistes de réflexion pour expliquer le caractère moins figé que prévu des représentations de l'espace des acteurs communaux. Ce résultat peut provenir en partie du fait que nous nous sommes intéressés essentiellement à des cas où les acteurs sont déjà impliqués depuis un certain temps dans un processus de redéfinition des limites territoriales, ce qui les a certainement incité à modifier leurs représentations de l'espace. Il peut également trouver sa cause dans des phénomènes structurels plus larges tels que la mobilité croissante de l'ensemble des acteurs sociaux ou l'impact d'un référentiel qui promeut des relations en réseau et une valorisation du changement. Cette ouverture des élus locaux peut également s'expliquer par le fait que ces derniers ont pris conscience de la limite de leur compétence, en particulier administrative, pour régler des problèmes qui dépassent pour la plupart largement les frontières communales.

Une autre manière de mettre en perspective le caractère moins figé que prévu des représentations passe par la distinction entre deux sous-catégories d'acteurs au sein de la catégorie "acteurs communaux": les élus communaux et les fonctionnaires communaux. Ces deux sous-catégories se caractérisent par des attitudes différentes par rapport à certaines dimensions des représentations. En particulier, les premiers sont de manière générale plus attachés aux aspects identitaires et moins ouverts aux processus de redéfinition des espaces d'action publique que les seconds qui pensent en termes d'espace d'intervention pour la résolution de problèmes. Dans les différentes études de cas, le rôle d'opposant est ainsi souvent endossé par un élu communal qui vient généralement d'une petite commune. Cette position plus "prudente" des élus communaux vis-à-vis des processus de régionalisation s'explique en partie par le fait que ce type d'acteurs a certainement plus à perdre que les fonctionnaires communaux dans de tels processus. Les enjeux ne sont en effet pas les mêmes pour ces deux catégories d'acteurs communaux. L'élu risque de voir limiter ses compétences de décision par la régionalisation ou même carrément son poste supprimé dans le cas des fusions de communes. Il est intéressant cependant de noter que lorsque des élus locaux s'opposent au processus de redéfinition de nouveaux espaces d'intervention, ils ne remettent le plus souvent pas en cause les arguments qui dictent la réforme mais le processus de redéfinition qui le plus souvent les exclut ou ne leur permet pas d'être entendus.

Pour le fonctionnaire communal, la régionalisation peut certes amener des changements importants dans sa manière de travailler, mais ces changements peuvent s'avérer tout autant positifs que négatifs. Dans les situations où le fonctionnaire est conscient qu'il ne peut plus accomplir sa tâche dans une perspective strictement communale, la régionalisation constitue ainsi pour lui une occasion de disposer de moyens supplémentaires et de réorganiser la structure administrative en fonction de l'échelle la mieux adaptée pour la mise en œuvre de la tâche concernée. Il est frappant de constater la place prise par les fonctionnaires communaux dans les réformes analysées et la convergence de point de vue à laquelle on assiste entre cet acteur local et les fonctionnaires cantonaux, convergence qui peut s'expliquer par l'existence de

références professionnelles communes entre ces acteurs, ce qui les amène à partager les mêmes critères d'appréciation.

7.1.5. Hypothèse 5: espace des acteurs supra-communaux

Rappel de l'intitulé exact de l'hypothèse 5:

La représentation de l'espace des acteurs politico-administratifs supra-communaux se rapproche de celle de l'expert - qu'ils engagent le plus souvent - en ce qu'elle est basée sur une même logique axée autour d'une volonté de rationalisation, mais elle s'en distingue par la logique technocratique à laquelle ils sont partie prenante.

Comme on le voit dans le tableau récapitulatif, l'hypothèse 5 est dans l'ensemble plutôt confirmée par l'analyse empirique. Hormis les deux études de cas où elle n'a pu être testée, cette hypothèse est en effet confirmée à six reprises alors qu'elle n'est infirmée qu'à deux reprises. En regardant de plus près ces résultats, on constate que c'est avant tout la dimension "appréhension de l'espace" qui expliquent les deux cas où l'hypothèse est infirmée.

Si comparativement aux acteurs communaux les acteurs supra-communaux/cantonaux (fonctionnaires, élus, préfets, membres du synode)⁴⁹ font plus souvent preuve d'une appréhension de l'espace en 2d insistant sur les éléments de type cartographique, il n'en reste pas moins qu'une importante minorité ces acteurs privilégie une appréhension de l'espace en 3d marquée par la présence importante d'éléments physiques. La plupart des acteurs de cette catégorie montrent une préférence pour une cohérence spatiale sectorielle, mais certains font preuve d'une cohérence plus globale prenant en compte le contexte socio-économique où s'inscrit la politique publique qu'ils sont chargés de mettre en œuvre. En termes de division de l'espace, on constate qu'une majorité d'acteurs cantonaux privilégie plutôt les frontières fonctionnelles.

⁴⁹ Il n'est pas possible d'analyser si les élus cantonaux se distinguent des fonctionnaires cantonaux au niveau de leurs représentations de l'espace dans la mesure où nous n'avons que deux élus parmi les personnes interviewées.

Concernant les autres dimensions des représentations, la plupart des acteurs politico-administratifs de niveau supra-communal privilégient, comme postulé par l'hypothèse, un rapport à l'espace de type technocratique plutôt qu'identitaire. Pour ces acteurs, la structuration de l'espace est avant tout perçue en termes de réseau, parfois en termes de compartimentation et, à l'exception de Police 2000, pratiquement jamais en termes de centralisation. Ce résultat est en partie surprenant dans la mesure où on aurait pu s'attendre à une plus grande présence d'une vision compartimentée, vision qui cherche dans nombre de projets de redéfinition de l'espace d'action publique à définir la taille idéale des "bassins" ou des "régions". A une exception près, tous les acteurs cantonaux envisagent les relations entre les communes et les partenaires en termes de collaboration, ce qui est assez logique si l'on songe que ces acteurs sont appelés à gérer des espaces supra-communaux et que dans ce type de collaboration ils sont "gagnants" puisque ce sont eux qui fixent les règles du jeu et que toutes les démarches analysées leur permettent d'avoir un contrôle supplémentaire sur la mise en œuvre des politiques publiques concernées. Enfin, ils sont très orientés en direction du changement, encore davantage que les fonctionnaires communaux. La restructuration des espaces locaux-régionaux est à l'unanimité perçue comme une nécessité pour améliorer l'efficacité et l'efficience de l'action publique.

Soulignons pour terminer que l'hypothèse 5 établit une comparaison entre les acteurs politico-administratifs de niveau supra-communal et les experts en postulant que le profil des représentations de ces deux catégories d'acteurs devrait être très similaire, sauf en ce qui concerne le rapport à l'espace où les premiers privilégieraient une vision plus technocratique que les seconds. L'analyse empirique montre qu'effectivement les profils de ces deux catégories d'acteurs sont très semblables, sauf en partie pour la dimension "rapport à l'espace". Néanmoins, pour cette dimension, les résultats sont inverses à ceux postulés dans la mesure où ce sont en général les experts qui font preuve d'une logique davantage technocratique que les acteurs politico-administratifs cantonaux.

7.2. Hypothèses concernant des recouvrements possibles

La métahypothèse (hypothèse centrale B) suivante concernant la convergence entre les représentations de l'espace des acteurs a été posée dans la partie théorique:

Il existe des recouvrements partiels des représentations de l'espace en raison d'interactions entre les divers acteurs. Ces interactions doivent s'inscrire dans un "modèle de conception négociée" pour produire un espace d'action publique légitime.

Cette métahypothèse se subdivise en quatre hypothèses se rapportant à quatre conditions potentielles pouvant expliquer la convergence des représentations de l'espace des acteurs. Ce sont les résultats du test de ces hypothèses 6 à 9 que nous mettons en perspective dans cette section.

7.2.1. Hypothèse 6: présence des acteurs concernés

Rappel de l'intitulé exact de l'hypothèse 6:

L'émergence d'une représentation commune est possible si tous les acteurs concernés sont présents dans le réseau et peuvent conjointement participer à la production de l'espace.

Cette hypothèse tend à être confirmée puisqu'elle n'est infirmée qu'à trois reprises sur un total de dix tests effectués. Ainsi, dans le cas de la réorganisation de la police dans la Riviera, les acteurs communaux ont été constamment appelés à participer au processus par les leaders régionaux, ce qui a permis de dégager un consensus fort au niveau régional et de "bétonner" la position et la proposition d'organisation policière de la région par rapport à la solution préconisée par le canton. On retrouve à ce propos chez les acteurs communaux une identité de représentations remarquable: beaucoup ont intégré le discours du "leader" régional. Autre exemple que l'on peut mentionner, les acteurs du réseau de soins de la Broye qui partagent le plus de représentations de

l'espace sont tous membres de l'instance de pilotage du projet étudié. A l'inverse, les opposants n'en ont jamais fait partie. Il semble donc bien que les échanges entre acteurs au sein d'un même réseau facilite l'émergence de représentations communes de l'espace d'action publique.

Ceci dit, la participation de tous les acteurs ne constitue pas une condition suffisante ou indispensable pour qu'il y ait un rapprochement des représentations de l'espace des acteurs. Elle ne constitue pas une condition indispensable dans la mesure où il est parfois possible d'avoir une forte convergence des représentations sans que pour autant tous les acteurs aient été associés au processus décisionnel. Il est cependant intéressant de constater que les principaux opposants ne sont généralement pas associés aux processus de décision. De même, la participation de tous les acteurs n'est pas non plus une condition suffisante: dans le projet de fédération de villages du Val-de-Travers, le fait que tous les acteurs importants aient été consultés n'a ainsi pas suffi pour rapprocher les représentations de l'espace des acteurs.

On peut finalement mettre en avant l'élément suivant: dans plusieurs études de cas, on remarque que la plupart des acteurs concernés sont certes présents dans le groupe chargé de mener à bien le processus de redéfinition d'espace, mais que ce dernier a tendance à se dérouler en "vase clos", c'est-à-dire sans que les acteurs cherchent véritablement des relais "extérieurs", au niveau de la société civile, pour diffuser le résultat de leur travail. Cette manière de procéder amène fréquemment des situations de blocages lorsque le projet de redéfinition d'espace, qui a mûri patiemment au sein du groupe, franchit les limites de ce groupe, devient un objet de discussion publique et rencontre l'opposition de personnes jusqu'ici peu informées et peu préparées à la solution retenue par le groupe de travail.

7.2.2. Hypothèse 7: processus d'apprentissage

Rappel de l'intitulé exact de l'hypothèse 7:

L'importance des recoupements entre représentations est liée à l'existence d'un processus d'apprentissage entre les divers acteurs.

Cette hypothèse est largement confirmée puisque le résultat du test est "positif" dans huit études de cas sur dix. Il faut cependant rappeler que l'hypothèse a été dans deux études de cas (Eglise à Venir au Pays d'Enhaut et Val-de-Travers) confirmée par la "négative", c'est-à-dire que nous avons constaté une faible convergence des représentations pour la variable à expliquer et l'absence de processus d'apprentissage pour la variable explicative. Nous avons donc conclu que le faible recoupement constaté au niveau des représentations de l'espace des acteurs pouvait s'expliquer par le fait qu'il n'y ait pas eu de processus d'apprentissage.

En termes de processus d'apprentissage, le cas de la régionalisation de la police dans la Riviera est exemplaire: au niveau régional, les différents acteurs communaux ont si bien intégré les arguments de leur "leader" qu'ils en reproduisent certains fragments dans leur discours. Or, tout au long du processus, ces acteurs ont été fortement impliqués dans les instances mises en place où le leader venait régulièrement présenter et discuter de l'évolution des négociations avec le canton. Cet exemple montre également, phénomène que l'on retrouve d'ailleurs dans d'autre cas, que le processus d'apprentissage fonctionne en "cercle fermé" et touche un petit groupe de personnes qui apprend à partager un même vocabulaire, comprend et intègre les arguments des autres partenaires et définit un découpage qui prend en compte uniquement les intérêts représentés autour de la table. On rejoint là la remarque faite dans la section précédente concernant l'absence de relais au niveau de la société civile.

Comme lors de la discussion des résultats de l'hypothèse précédente, on peut relever ici aussi que l'existence d'un processus d'apprentissage ne constitue pas une condition indispensable à un rapprochement des représentations de l'espace. Le cas de la

réorganisation des limites paroissiales à Lausanne ou celui de la région d'action sociale de Nyon – Rolle en témoignent. Ces deux cas infirment en effet l'hypothèse dans la mesure où il y a bien un important recoupement des représentations, mais pas de processus d'apprentissage dans le cadre de la démarche étudiée. L'ouverture à l'autre et la convergence des représentations peut s'expliquer dans ces cas par des expériences de collaborations antérieures.

7.2.3. Hypothèse 8: le traducteur

Rappel de l'intitulé exact de l'hypothèse 8:

L'importance des recoupements entre représentations dépend de la présence d'un acteur intermédiaire. Ce dernier peut en effet jouer un rôle de "traducteur" entre des représentations d'espaces contradictoires.

Cette hypothèse est la seule où il n'y a pas de résultats nets puisqu'il y a cinq études de cas où elle est confirmée et également cinq études de cas où elle est infirmée. Si l'on se penche plus attentivement sur les résultats, on peut mettre en évidence les éléments suivants.

Généralement, l'hypothèse est infirmée parce que nous n'avons pas pu mettre en évidence l'existence d'un acteur traducteur tout en constatant une convergence significative des représentations de l'espace des acteurs. C'est le cas pour le projet d'Eglise à Venir à Lausanne, pour celui de Police 2000 dans l'Ouest lausannois et pour les deux cas de la politique de régionalisation de l'action sociale.

Le cas d'Eglise à Venir dans la région du Pays-d'Enhaut, qui infirme également l'hypothèse 8, est intéressant dans la mesure où la configuration est différente de celle des cas ci-dessus. Nous avons en effet pu montrer l'existence d'un traducteur, mais cela n'a pas été suffisant pour qu'apparaissent des recoupements importants des représentations de l'espace. La présence d'un traducteur ne signifie donc pas

automatiquement qu'il y aura un rapprochement entre les différentes représentations des protagonistes.

Dans les cas où l'hypothèse est confirmée, c'est souvent le leader régional, chef de file des acteurs communaux, le responsable de l'institution au cœur du projet ou le consultant, qui a joué le rôle de traducteur permettant un recoupement des représentations de l'espace. Ces acteurs n'ont pas nécessairement joué ce rôle tout au long du processus: ils ont souvent émergé progressivement comme traducteur par opposition au projet cantonal et dans le cadre de projets particulièrement conflictuels. Deux conditions principales semblent devoir être remplies par ces acteurs pour pouvoir assumer leur rôle. La première relève de la confiance qui leur est attribuée et la seconde de leur capacité à saisir et à intégrer les intérêts de toutes les parties pour proposer une solution où chacun se retrouve. Le cas du Val-de-Travers est intéressant dans la mesure où malgré ses efforts pour jouer le rôle de traductrice, la secrétaire régionale a échoué dans ses tentatives et a dû démissionner, certainement parce qu'elle a tenté d'imposer sa solution.

7.2.4. Hypothèse 9: influence des expériences en cours et passées

Rappel de l'intitulé exact de l'hypothèse 9:

Les expériences en cours et passées de redéfinition d'espaces d'action publique conduisent les divers acteurs en jeu à des recoupements importants de leurs représentations.

L'analyse empirique permet d'affirmer que l'hypothèse 9 est dans l'ensemble largement confirmée puisque nous n'avons que deux études de cas où le test se conclut par un résultat "négatif". Ceci dit, s'il est vrai que les acteurs communaux sont plus ouverts que prévus à un espace plus large que l'espace communal, il n'en demeure pas moins qu'ils tendent à recourir à des espaces déjà connus dans la délimitation des nouveaux espaces. Ce poids de l'héritage des structures et institutions territoriales préexistantes

dénote une sorte "d'inertie territoriale", phénomène que l'on pourrait aussi qualifier de "path dependency" en référence à certains courants théoriques de la science politique. Bien souvent en effet, une convergence des représentations de l'espace s'observe dans des situations où l'ensemble des acteurs se trouve pour ainsi dire "préstructuré" territorialement sur les plans suivants:

- histoire: les structures de collaboration existent depuis longtemps, recouvrent plus ou moins la même surface et associent les mêmes acteurs;
- institution: la délimitation institutionnelle d'une région (district, circonscription électorale, etc.) structure les arrangements d'acteurs qui ont l'habitude d'être définis dans ce cadre; la force structurante de cette dimension institutionnelle dépend, elle aussi, de facteurs historiques et géographiques;
- géographie: des limites géographiques particulières (vallée, montagnes, rivières) peuvent contribuer à façonner une structure particulière de collaboration.

Ces trois dimensions, histoire, institution et géographie, se cumulent le plus souvent. Leur conjonction peut constituer une condition "d'irréversibilité", selon le concept développé par Callon (cf. chapitre 4), en d'autres termes, amener la création d'un réseau d'acteurs régionaux qui persiste dans le temps avec peu de modification dans sa composition, ce quelle que soit la thématique qui y est abordée. Les cas qui se rapprochent le plus de cette configuration sont ceux du Val-de-Travers et les deux cas de la Riviera.

Par ailleurs, dans certaines études de cas, nous avons vu que l'existence d'expériences passées de régionalisation a braqué certains acteurs face à ce qui est perçu comme un mouvement généralisé de l'Etat de Vaud de régionaliser à tout vent. Les moyens et outils d'incitation mis en place par l'autorité centrale sont perçus comme insidieux et ne laissant pas le choix aux communes de s'opposer à des projets qui entraînent une perte effective de compétences communales. Les expériences passées de régionalisation n'ont donc pas toujours pour conséquence de faciliter le bon déroulement des expériences suivantes. On retrouve d'autre part souvent une situation où les partisans des premières expériences de régionalisation renforcent leur adhésion

aux processus de même nature, alors qu'à l'inverse les acteurs qui ont été les plus critiques par rapport aux premières expériences renforcent leur méfiance à l'égard des nouveaux projets de régionalisation, ce qui tend parfois à creuser durablement le fossé entre les camps en présence et à amener des blocages profonds.

7.3. Hypothèses structurelles

Dans le chapitre 5, nous avons également mis en avant une troisième métahypothèse (hypothèse centrale C) qui est la suivante:

Des variables structurelles peuvent jouer un rôle tant au plan des représentations de l'espace des acteurs qu'au plan des recoupements entre ces représentations.

Cette métahypothèse se subdivise en quatre hypothèses se rapportant à quatre variables structurelles différentes qui vont être discutées maintenant.

7.3.1. Hypothèse 10: référentiel dominant

Rappel de l'intitulé exact de l'hypothèse 10:

Un "référentiel dominant" peut s'imposer à l'ensemble des acteurs, unifier leurs représentations et faciliter les recoupements temporaires.

Cette hypothèse est elle aussi en grande partie confirmée puisque qu'elle n'est infirmée que dans trois cas sur dix. Les éléments sur lesquels beaucoup d'acteurs se retrouvent ne sont pas étrangers à un référentiel global que l'on peut qualifier de marché pour reprendre les termes de Muller. Les idées de réseau, de frontière fonctionnelle, d'action régionale et de changement ne sont en effet pas étrangères du tout à de nouveaux paradigmes basés sur des éléments relatifs précisément au changement, à la mobilité, à des interactions souples, à des adaptations rapides, à des réformes territoriales valorisant la région, etc. Un tel référentiel ne constitue évidemment pas

une entité supra-humaine incréée qui agirait de l'extérieur sur la société, mais se crée, s'actualise et se transmet aux travers et par des acteurs. Dans nos cas, on peut constater que les acteurs cantonaux sont les premiers porteurs (voire relais ou même traducteurs) d'un tel référentiel. Cela n'est jamais aussi vrai que dans le cas de la politique religieuse dans laquelle les acteurs de niveau cantonal (synode) ont importé tout un vocabulaire et des concepts inconnus jusque-là dans les milieux ecclésiastiques et directement tirés de théories récentes en matière de transformation de l'action publique, elles-mêmes inspirées par des modes de gestion en usage dans le monde économique (efficacité, rationalisation, objectifs, évaluation, restructuration, pilotage, mobilité, flexibilité, réponse à la demande, etc.)

Les acteurs communaux ne jouent pas un tel rôle, mais voient leurs représentations se rapprocher de celles des acteurs cantonaux. Relevons ici qu'étant donné que le référentiel global "irradie" l'ensemble de la société par divers canaux, les représentations de l'espace d'action des acteurs communaux n'évoluent pas uniquement par le biais d'interactions avec les acteurs cantonaux dans une politique précise, mais interagissent avec une multitude d'autres agents (et médias), ce qui affecte également leur contenu. C'est ce qui pourrait expliquer la présence de certaines caractéristiques (propension au changement par exemple) chez des acteurs par ailleurs peu impliqués dans le processus ou leurs réflexions communes en termes de qualité de prestations ou de professionnalisation de l'action publique.

Si on retrouve effectivement l'influence d'un référentiel dominant dans la plupart de nos études de cas, il est cependant nécessaire de distinguer deux niveaux de référentiel. Le premier, que nous avons appelé ci-dessus "référentiel de marché", peut être rapproché de l'idée de référentiel global chère à Jobert et Muller (1987). Ce référentiel dominant tend à exercer son influence sur l'ensemble des politiques publiques, quel que soit le domaine concerné en introduisant des références constantes à l'efficacité et à l'efficacité de l'action publique.

Le second niveau se rapporte au référentiel sectoriel: dans plusieurs de nos cas, nous avons constaté l'importance de ce type de référentiel, lié à une politique publique

précise, ce qui permet d'affirmer que chaque politique publique a sa logique et ses références propres. Dans les cas de la police et de la politique religieuse, qui tous deux comportent une forte dimension hiérarchique et symbolique, ce sont les caractéristiques propres de ce référentiel sectoriel plus que le référentiel dominant qui contribuent à façonner les représentations des acteurs, même s'il est vrai que l'analyse empirique permet difficilement de distinguer l'influence du référentiel dominant et l'influence du référentiel sectoriel. Il est dans ce sens trop simpliste de procéder à une dichotomie "référentiel dominant" vs "référentiel sectoriel": le plus souvent, les référentiels sectoriels évoluent sous l'impact du référentiel global. Mais cette évolution se fait de manière très différenciée en fonction des caractéristiques de la politique, de la présence ou non d'un traducteur, du jeu des acteurs et de la résistance de certains groupes, du caractère plus ou moins hiérarchisé et/ou cloisonné des arrangements d'acteurs concernés, etc.

L'existence d'un référentiel dominant n'explique cependant pas tout: nous avons une étude de cas (Eglise à Venir à Château-d'Oex) où le recoupement entre les représentations des acteurs est faible malgré la présence d'un référentiel dominant.

7.3.2. Hypothèse 11: compétition entre communes

Rappel de l'intitulé exact de l'hypothèse 11:

Une moindre compétition au niveau local favorise la production d'une représentation commune de l'espace d'action publique.

Cette hypothèse est confirmée par les résultats du test empirique dans la mesure où ces résultats sont "positifs" pour sept études de cas et "négatifs" pour trois études de cas seulement (cas d'Eglise à Venir dans le Pays d'Enhaut, de la régionalisation de l'action sociale à Nyon – Rolle et de l'agglomération fribourgeoise).

Si l'on procède à une analyse plus détaillée, ce résultat mérite dans certains cas d'être nuancé. Ainsi, dans le cas de la réorganisation de la police dans la Riviera, des communes pourtant en compétition sur le plan local dans certains domaines s'unissent pour contrer les visées du canton. En d'autres termes, un rapport conflictuel avec l'échelon supérieur tend à diminuer la compétition entre entités de même niveau administratif. A l'inverse, et le cas du Val-de-Travers illustre parfaitement ce constat, l'existence marquée de structures de collaboration intercommunale ne contribue nullement à une représentation commune d'un nouvel espace, les structures en place semblant suffisantes.

Dans les cas de l'agglomération fribourgeoise et de la régionalisation de l'action sociale à Nyon-Rolle, on constate que les communes envisagent leurs relations plutôt sur le mode de la concurrence que sur celui de la coopération et que cela n'empêche pourtant pas une importante convergence des représentations de l'espace des acteurs pour collaborer dans le cas de Nyon-Rolle et pour ne pas trop s'investir dans le projet de l'agglomération à Fribourg. La concurrence forte entre les communes de l'agglomération fribourgeoise et le refus des communes périphériques d'assumer les charges de la commune centre expliquent ainsi que s'il y a convergence actuellement c'est pour s'opposer à un projet de définition de l'agglomération.

Un élément qu'il est intéressant de souligner parce qu'il ressort souvent des analyses des différentes études de cas est que les acteurs, en particulier les acteurs communaux, font preuve d'un imaginaire relativement figé dans leur manière de concevoir les relations entre les communes. Les acteurs ont en quelque sorte dans leur tête une image mentale des relations entre les communes qui évolue peu dans le temps malgré les différences objectives qu'il peut y avoir selon les domaines d'action publique concernés. On peut suggérer à ce titre que les premières expériences qu'un acteur fait en matière de collaboration intercommunale déterminent en grande partie si par la suite cet acteur envisage les relations entre communes plutôt sur le mode de la coopération ou plutôt sur celui de la concurrence.

7.3.3. Hypothèse 12: histoire et références

Rappel de l'intitulé exact de l'hypothèse 12:

Des recoupements et rapprochements de représentations de l'espace sont possibles si les références, en particulier historiques, qui les sous-tendent sont de type plutôt fonctionnel qu'identitaire.

Lorsqu'elle a pu être testée (quatre études de cas sur dix), cette hypothèse est généralement infirmée (trois études de cas sur quatre). C'est la seule hypothèse avec l'hypothèse 4 (espace des acteurs communaux) qui est clairement rejetée par l'analyse empirique. Une étude plus fine de ce résultat permet de faire les quatre remarques suivantes.

Premièrement, il est surprenant de constater à quel point les références historiques sont dans l'ensemble relativement peu mises en avant par les acteurs pour justifier leur position et étayer leur argumentation. C'est ce qui explique le faible nombre de cas où l'hypothèse a pu être testée.

Deuxièmement, il ne faudrait pas conclure pour autant que les éléments historiques ne jouent objectivement aucun rôle dans les processus de redéfinition des limites territoriales. Nous sommes persuadés au contraire que ces éléments sont importants pour comprendre ces processus, même s'ils ne sont guère "activés" dans le discours des acteurs comme c'est le cas dans le Val-de-Travers.

Troisièmement, il faut souligner que lorsqu'il est fait allusion à des références historiques, c'est généralement dans le but de s'opposer à la délimitation de nouveaux espaces d'action publique. Dans ce sens, les protagonistes font bien plus souvent appel à des références de type identitaire que fonctionnel. Ainsi dans le cas de la politique religieuse à Lausanne, les acteurs mécontents du découpage rappellent qu'auparavant leur paroisse appartenait à telle autre paroisse et que cela forme leur territoire "naturel".

Quatrièmement, et c'est ce qui explique le résultat globalement "négatif" obtenu par l'hypothèse 12, le fait que ce soit le recours à des éléments historiques de type

identitaire qui domine dans le discours des acteurs n'empêche pas de constater une importante convergence des représentations de l'espace de ces mêmes acteurs.

7.3.4. Hypothèse 13: type de communes

Rappel de l'intitulé exact de l'hypothèse 13:

Les représentations des divers acteurs et leurs possibilités de recoupement sont en partie déterminées par la localisation des espaces en jeu, soit le type et les caractéristiques des communes concernées.

Cette dernière hypothèse est celle qui est la plus largement confirmée par l'analyse empirique puisque son test donne un résultat "positif" à dix reprises.

La localisation des cas constitue donc un élément propre à structurer en partie les représentations des acteurs. Pour rester dans le schéma sommaire qui distingue le contexte urbain du contexte rural, les études de cas montrent que généralement les acteurs vivant dans ou aux abords d'une agglomération sont plus proches d'une logique de type fonctionnel alors que les élus locaux ruraux sont davantage dans une logique de type identitaire. Ceci peut notamment être mis en rapport avec le fait que les élus communaux dans les zones périphériques sont moins soumis à la pression de problèmes exigeant une concertation régionale que leurs collègues des agglomérations. Les élus de petites communes rurales sont généralement plus réticents à participer à des structures de collaboration dans des domaines autres qu'infrastructurels car ils craignent que leur voix ne soit pas entendue.

A ces commentaires on peut ajouter l'élément suivant que nous illustrons à l'aide de l'étude de cas du réseau de soins dans la Broye. Le fait que ce réseau de soins se trouve dans une zone "excentrée" oblige en permanence les acteurs à se définir vis-à-vis des autorités cantonales et de la capitale. Le fait de se vivre comme région périphérique, au sens tant géographique que politique, les conduit par exemple à se construire

spatialement "contre" le pouvoir cantonal, à développer ainsi un rapport identitaire important qui touche également des acteurs cantonaux de niveau régional comme le préfet. Ce phénomène est moins présent dans le cas des régions urbaines comme la Riviera où il est plus aisé pour les acteurs communaux de définir leur propre stratégie et d'avoir accès aux réseaux décisionnels cantonaux.

Pour terminer, nous aimerions quelque peu relativiser la dichotomie urbain/rural. En effet, à l'exception de certaines études de cas se déroulant exclusivement soit dans une région urbaine (par exemple cas d'Eglise à Venir à Lausanne), soit dans une région périphérique (par exemple cas du réseau de soins de la Broye), il arrive fréquemment que la zone touchée par le processus de redéfinition des limites territoriales concerne à la fois une zone urbaine et des régions avoisinantes à caractère plus rural (par exemple cas du réseau de soins de Morges – Aubonne ou cas de la régionalisation de l'action sociale à Nyon – Rolle). Dans ces situations, on retrouve souvent face à face les deux logiques mentionnées précédemment, l'une plutôt fonctionnelle et l'autre plutôt identitaire. Il ressort cependant des analyses empiriques que la logique "urbaine" et fonctionnelle prend généralement le dessus par rapport à la logique "rurale" et identitaire, les projets étant le plus souvent conçus en zone urbaine par des acteurs centraux porteurs de logiques fonctionnelles.

7.4. Discussion des hypothèses centrales

Dans cette section, nous reprenons les trois hypothèses centrales présentées dans la partie théorique (chapitre 4) que nous mettons en perspective à l'aide des enseignements tirés de nos dix études de cas.

7.4.1. Hypothèse centrale A

L'hypothèse centrale A était la suivante:

Au sein d'une même politique publique, les représentations de l'espace d'action publique sont de natures différentes en raison de positions sociales différentes des divers acteurs impliqués.

Pour discuter cette hypothèse centrale, nous nous appuyons sur le tableau suivant qui reprend de manière résumée les résultats obtenus lors de l'analyse empirique pour les 84 personnes interviewées.⁵⁰ Comme nous l'avons suggéré dans le chapitre 7 lors de la discussion de l'hypothèses 4, nous avons distingué deux sous-catégories au sein des acteurs communaux en séparant les élus communaux des fonctionnaires communaux. Dans le tableau qui suit, nous avons également adopté la même distinction au niveau cantonal en séparant les élus cantonaux des fonctionnaires cantonaux (cette dernière sous-catégorie comprenant les préfets). Cette séparation résulte du fait que les études de cas ont montré que cela avait du sens de distinguer les représentations des élus de celles des fonctionnaires, que ce soit au niveau communal ou au niveau cantonal.

nb	Type d'acteur	Appréhension de l'espace				Division de l'espace			Structuration de l'espace			
		2d	3d	2d/3d	rien	fonctionnelle	institutionnelle	rien	réseau	centralisée	compartimentée	rien
3	usager		3				3		2		1	
10	acteur écon	2	3	2	3	8		2	7	2	1	
4	expert		1		3	4			2		2	
31	élu commun	2	24		5	14	15	2	8	10	14	2
17	fonct commun	2	10	2	3	12	3	2	7	2	8	
2	élu cant		1		1	2	1		1	1		
17	fonct cant	9	7		1	9	3	5	10	2	5	
84	totaux	15	49	4	16	49	25	3	37	17	31	2

⁵⁰ Pour chaque dimension de l'espace, le total n'est pas nécessairement égal au nombre d'acteurs de la catégorie concernée (colonne de gauche) dans la mesure où certains acteurs ont manifesté une représentation pluri-dimensionnelle.

nb	Type d'acteur	Rapport à l'espace			Cohérence spatiale				Rapport entre espaces		
		identitaire	techno- cratique	rien	pratique	globale	secto- rielle	rien	collabo- ration	compé- tition	rien
3	usager	2	1		2		1		2		1
10	acteur écon	1	9			6	5		8	2	
4	expert	1	3			3	1		3	1	
31	élu commun	11	15	6	7	13	17	1	27	1	3
17	fonct commun	3	13	2	4	5	12		16	1	
2	élu cant		1	1			2		1		1
17	fonct cant	5	12	1	3	6	10		16	1	
84	totaux	23	54	10	16	33	48	1	73	6	5

nb	Type d'acteur	Temporalité		
		changement	conservation	rien
3	usager		3	
10	acteur écon	10		
4	expert	3	1	
31	élu commun	24	5	2
17	fonct commun	15	1	1
2	élu cant	2		
17	fonct cant	17		
84	totaux	71	10	3

Si l'hypothèse centrale A est confirmée, cela signifie qu'il est possible pour chaque type d'acteur de dessiner un "profil de représentations". Les résultats du tableau ci-dessus ainsi que les considérations faites auparavant lors de la discussion des hypothèses 1 à 5 montrent qu'effectivement un tel exercice est faisable pour toutes les catégories d'acteurs, à l'exception de la catégorie "élu local". Pour cette dernière catégorie, comme le montre le tableau précédent, il est difficile de définir un profil type en matière de représentations de l'espace, ce qui peut s'expliquer par la diversité des types d'élus. Ceci nous amène à formuler l'hypothèse que la formation et la mobilité de ces élus exercent une influence sur leurs représentations de l'espace.

De manière générale, on peut donc considérer que la position sociale des acteurs influence de manière significative le contenu des représentations de l'espace. L'hypothèse centrale est ainsi en bonne partie confirmée par les données que nous

avons recueillies et analysées. Nous aimerions néanmoins rappeler que la position sociale des acteurs ne constitue qu'un facteur parmi d'autres qui influencent le contenu de leurs représentations de l'espace. Il ne s'agit donc pas d'affirmer l'existence d'un lien automatique cause – effet entre position sociale et représentations de l'espace.

7.4.2. Hypothèse centrale B

L'intitulé exact de l'hypothèse centrale B était le suivant:

Il existe des recoupements partiels des représentations de l'espace en raison d'interactions entre les divers acteurs. Ces interactions doivent s'inscrire dans un "modèle de conception négociée" pour produire un espace d'action publique légitime.

Cette hypothèse centrale insiste sur l'importance des échanges entre les acteurs pour permettre l'émergence d'une représentation commune de l'espace. Une telle représentation commune constituerait un préalable nécessaire à l'acceptation par les acteurs du nouvel espace d'action publique, soit à sa légitimation. Selon les hypothèses 6 à 9 qui déclinent cette hypothèse centrale de différentes manières, l'émergence d'une représentation commune devrait être facilitée par l'existence d'un processus d'apprentissage entre tous les acteurs concernés, par l'intervention d'un "traducteur" à même de rapprocher les représentations divergentes de l'espace des acteurs en présence et par les expériences que les acteurs ont déjà eues en matière de redéfinition d'espace.

Par rapport à ce qui était postulé, il faut commencer par souligner que nous avons effectivement constaté dans nos études de cas que les acteurs ne considèrent pas les nouvelles frontières comme légitimes d'un point de vue "juridique" dès le départ du processus, mais que cette légitimité, lorsqu'elle existe, résulte des interactions et des échanges entre les acteurs. Obtenir un certain degré d'homogénéité des différentes représentations de l'espace est un processus qui prend du temps et qui ne se fait pas d'un jour à l'autre. Il s'agit d'un travail qui s'inscrit indiscutablement dans le temps

long, ce qui rend son observation délicate comme on a déjà eu l'occasion de le relever dans la section précédente.

Comme le présupposait le "modèle de conception négocié" (Callon 1997), le rôle des planificateurs (experts et fonctionnaires essentiellement) comme traducteurs ressort clairement de certaines études de cas particulièrement conflictuelles. C'est le cas dans Police 2000 où l'expert est parvenu à se poser comme acteur intermédiaire entre les parties et à faire avancer le processus alors même que l'on semblait dans une impasse. Cependant, nous avons vu dans le chapitre précédent que l'existence d'un traducteur ne constitue ni une condition suffisante, ni une condition nécessaire à l'émergence d'une représentation commune de l'espace d'action publique légitime. Dans ce sens, il nous paraît nécessaire de relativiser l'importance des acteurs traducteurs dans les processus de redéfinition d'espace d'action publique. Selon nous, la question du traducteur constitue encore un domaine où il est nécessaire de procéder à des études plus approfondies avant qu'il soit possible de tirer des conclusions "définitives".

Ce qui nous semble particulièrement important de souligner concernant l'hypothèse centrale B est que l'existence de représentations relativement similaires quant à un espace d'action publique donné ne constitue pas encore une condition suffisante à la concrétisation de cet espace. Ainsi, pour prendre l'exemple du Val-de-Travers, nous avons des acteurs qui partagent largement la même analyse de la situation en matière de frontières communales et de besoin de réorganisation territoriale, ce qui ne suffit pourtant pas pour aboutir à la création d'un nouvel espace institutionnel. Au-delà de la représentation de l'espace idéal, chaque acteur analyse les intérêts en jeu, se positionne par rapport aux autres acteurs souvent considérés comme concurrents et opte pour le statut quo parce qu'il n'y a pas une pression suffisante au changement. Le statut quo, le retour aux identités locales et la recherche de proximité de l'offre de prestation peuvent également s'expliquer par le désarroi de certains élus communaux de plus en plus désemparés par rapport à la professionnalisation de leurs tâches et succombant à un certain repli identitaire leur permettant à la fois de marquer leur territoire et d'esquiver la délicate question de la nécessaire remise en cause de leurs compétences.

On peut également souligner qu'il ne suffit pas de mettre les acteurs autour d'une même table pour qu'ils "apprennent" les uns des autres. Le déclenchement d'un processus d'apprentissage dépend généralement de l'existence d'un intérêt commun entre les protagonistes. Lorsqu'on ne se trouve pas dans une telle situation de "win win", il est pratiquement impossible d'assurer l'émergence d'un processus d'apprentissage. Ce constat est important dans la mesure où il rappelle le poids des intérêts dans l'action publique, poids qui a parfois tendance à être oublié lorsque l'on s'intéresse à la problématique des représentations sociales.

En outre, plusieurs études de cas ont montré que les processus de redéfinition d'espaces ont tendance à se dérouler en vase clos entre les personnes directement concernées. Ce manque de relais au niveau de la société civile constitue un autre facteur qui peut expliquer les blocages rencontrés lorsqu'il s'agit de mettre en œuvre un nouvel espace d'action publique. Le public plus large n'est en effet pas suffisamment sensibilisé aux enjeux du redécoupage territorial et se montre souvent réticent à de tels processus s'il n'est pas informé régulièrement du pourquoi et du comment de ce redécoupage.

Enfin, les études de cas montrent qu'un élément essentiel déterminant les représentations est la politique publique: ainsi par exemple, dans le cas de la politique de la police (Riviera et Ouest lausannois), la conception de l'espace des acteurs tend à correspondre à l'espace d'action des policiers, à savoir une structuration de l'espace en réseau, avec des centres correspondant aux centrales d'alarme, et une absence de frontières précises, la délimitation de l'espace dépendant des temps d'intervention fixés dans le cadre de la politique. De même, plusieurs acteurs de la politique religieuse présentent une absence de représentations spatiales, privilégiant une conception liée à l'humain plutôt qu'au territoire – l'un d'eux se réfère même à l'espace "Dieu".

La nature de la politique, qui apparaît parfois dans sa dénomination officielle où elle évoque explicitement le mode d'organisation de l'espace recherché, induit fortement

les représentations de l'espace des acteurs: ainsi, les acteurs, quelle que soit leur appartenance catégorielle, structurent par exemple majoritairement l'espace en "réseaux" dans la politique des réseaux de soins, alors que dans le cas de la politique de création des Centres sociaux régionaux (aide sociale), l'idée de réseau est remplacée par celle de centre (le Centre Social Régional). Dans ce sens, les représentations de l'espace semblent être prédéterminées par le référentiel de la politique publique plutôt que par les pratiques spatiales elles-mêmes.

7.4.3. Hypothèse centrale C

Pour rappel, l'hypothèse centrale C postulait:

Des variables structurelles peuvent jouer un rôle tant au plan des représentations de l'espace des acteurs qu'au plan des recoupements entre ces représentations.

A la différence des deux premières hypothèses centrales, cette hypothèse centrale C n'a pas véritablement de contenu propre par rapport aux quatre hypothèses (10 à 13) qui la déclinent et qui se rapportaient aux quatre variables structurelles suivantes: le référentiel, la compétition entre les communes, les références historiques et la localisation des communes. Nous n'avons dans ce sens pas de commentaires supplémentaires à faire par rapport à ceux qui figurent ci-dessus dans l'analyse de ces hypothèses 9 à 13. On peut simplement souligner que les variables structurelles jouent effectivement un rôle important dans l'élaboration d'une représentation commune de l'espace, ce qui ne constitue au demeurant pas une surprise au regard des connaissances actuelles en matière de sciences sociales. Nous avons en effet vu que ces hypothèses sont dans l'ensemble plutôt confirmées, sauf l'hypothèse concernant les références historiques où nous avons constaté que le recours à des références identitaires plutôt que fonctionnelles ne constituait pas en soi un frein à l'apparition d'une représentation commune de l'espace d'action publique, soit la définition de nouvelles frontières fonctionnelles le plus souvent imposées par le canton. Les

exemples du Val-de-Travers et de l'agglomération fribourgeoise montrent en revanche qu'il n'en va pas de même en ce qui concerne les frontières institutionnelles.

8. Enseignements de la recherche, conclusions et perspectives

Dans ce dernier chapitre, nous tirons les enseignements de cette recherche en nous demandant dans quelle mesure ces enseignements permettent de converger, de manière réflexive et critique, sur une conclusion d'ensemble. Après quelques constats méthodologiques, nous présentons les enseignements les plus importants que l'on a pu tirer de chaque politique publique analysée avant de procéder à une brève analyse diachronique et de revenir pour terminer sur les principaux apports théoriques de la recherche.

8.1. Questions méthodologiques

Avant de passer aux enseignements théoriques et pratiques proprement dit, nous aimerions brièvement mentionner certaines difficultés que nous avons rencontrées dans notre recherche au niveau méthodologique. Ces difficultés, sans remettre en cause la nature ou la qualité des résultats, en définissent peut-être les limites.

En premier lieu, il faut souligner que huit personnes ont apporté leur contribution à la réalisation de cette étude. Ces chercheurs se caractérisent par des sensibilités et des bagages disciplinaires différents. Cet état de fait a constitué à la fois un avantage, dans la mesure où notre questionnement se voulait interdisciplinaire et nécessitait donc la collaboration de personnes provenant de disciplines différentes, et un désavantage dans le sens où il a fallu passer du temps à élaborer un "vocabulaire" commun et à éliminer les incompréhensions entre les partenaires de la recherche.

Deuxièmement, nous avons dû procéder à des choix au niveau du design de notre protocole de recherche. Par exemple, nous avons pendant un temps caressé l'espoir de pouvoir participer à différentes séances des groupes de travail actifs dans le cadre des

différentes politiques publiques étudiées. Cette observation "in situ" aurait certainement permis de jeter un éclairage nouveau sur la manière dont les interactions entre les acteurs se déroulent et permettent ou non l'apparition d'une représentation commune de l'espace d'action publique. Cette méthode, appelée communément observation participante, a cependant été rapidement abandonnée, à l'exception du cas du Val-de-Travers, parce que la présence d'un observateur extérieur lors de ces séances de travail n'était soit pas très bien acceptée par les responsables des processus de régionalisation qui craignaient que les participants tendent à modifier leur comportement et leur discours du fait de cette présence "intruse", soit inutile parce que le débat dans la phase étudiée ne portait plus sur la définition de nouvelles frontières mais sur des questions d'opérationnalisation.

Troisièmement, il a souvent été difficile de trouver des données permettant de reconstruire avec précision l'historique du processus étudié ainsi que l'évolution des représentations de l'espace des acteurs. Cette situation résulte soit du fait que les procès-verbaux et les documents qui auraient pu nous intéresser n'étaient pas accessibles, que ce soit pour des raisons de confidentialité ou par "mauvaise" volonté des acteurs, soit du fait que ces procès-verbaux et documents n'existent simplement pas. Dans l'ensemble, nous avons été surpris par le fait que les processus étudiés ont laissé relativement peu de "traces" écrites, en plus des procès verbaux décisionnels, permettant de suivre leur évolution dans le temps et dans le détail.

Une autre difficulté méthodologique à laquelle nous avons été confrontés se rapporte à la "lenteur" des processus analysés dans nos études de cas. Alors que nous souhaitions ancrer résolument notre recherche dans une perspective diachronique, nous avons dû quelque peu réfréner nos ambitions dans ce domaine étant donné que le mûrissement des projets a pris généralement plus de temps que ce que nous pensions a priori. Ceci a parfois rendu problématique l'analyse de l'évolution des représentations de l'espace des acteurs.

Enfin, conformément à notre design de recherche, nous avons réalisé un nombre limité d'entretiens, ce qui correspond au fait que bon nombre d'acteurs se sont révélés de fait peu ou pas impliqués. Nous avons également constaté lors des derniers entretiens de chaque étude de cas à quel point le niveau de saturation de l'information était atteint. Néanmoins, il va sans dire qu'un nombre plus grand d'entretiens nous aurait tout de même permis de procéder à une analyse plus fine des représentations de l'espace des acteurs et des conditions d'émergence d'une représentation commune.

Compte tenu de ces réserves, somme toutes limitées, certains points saillants méritent d'être mis en exergue du double point de vue des politiques publiques analysées et des leçons à tirer du rôle central que nous avons accordé au départ aux représentations comme médiatrices d'une légitimation de l'espace d'action de ces mêmes politiques et du sens que prend l'espace et ses découpages dans notre vie collective, le sens que l'on peut lui donner pour le vivre tout en le construisant.

8.2. Eléments marquants de chaque politique publique

Dans cette partie, nous mettons en exergue les points qui nous paraissent les plus "sillants" pour chaque politique publique analysée.

8.2.1. Politique religieuse (Eglise à Venir)

Le cas de l'Eglise est particulier en ce sens que les acteurs qui sont au centre de cette politique ne sont pas des acteurs publics alors que le processus et des réflexions menés en son sein s'apparentent très largement à ceux menés par des acteurs institutionnels dans d'autres domaines publics. La réforme est justifiée puis légitimée par la difficulté de l'Eglise à répondre dans ses structures à une société dont les besoins évoluent et se multiplient, ce qui exige, dans un souci de rationalisation de l'action, une spécialisation des fonctions et la recherche de bassins de population permettant d'offrir

l'ensemble des prestations. Ces réflexions, l'Eglise les mène bien avant les mesures Orchidées et la demande d'économie formulée par l'Etat de Vaud. Les acteurs en place les connaissent pour la plupart, ils les partagent: il y a donc reconnaissance du besoin de changement.

Le conflit, si conflit il y a, concerne principalement le processus mis en place, l'espace d'expression laissé à chacun et surtout le refus de transférer au niveau régional des compétences en matière financière et d'élection des ministres. Ainsi si une coordination régionale est acceptée, la création d'un nouvel échelon régional doté de compétences réelles est refusée. Il en va de même de la fusion de paroisses: elle est acceptée à condition qu'il n'y ait pas désaffectation des lieux de culte et de rencontre préexistants à la réforme. Le discours technocratique est accepté au nom d'un objectif largement partagé: une Eglise en phase avec les besoins de tous. Les structures sont mises en place, les nouveaux espace vécus mais encore non légitimés. Ils sont susceptibles d'être remis en cause dans trois ans par l'évaluation déjà programmée, les paroissiens âgés en particuliers ayant de la peine à franchir le pas. Pourtant, le pasteur qui ne veut pas renoncer à sa mission ou le paroissien croyant n'ont pas le choix, comme dans d'autres politiques publiques, d'aller exercer sa profession ailleurs ou de s'adresser à d'autres prestataires de services, aussi doivent-ils accepter les aléas des nouveaux découpages.

Cette politique est particulièrement intéressante parce que la problématique et les enjeux sont identiques à ceux d'autres politiques publiques, mais ils ne peuvent pas être articulés avec la même virulence et la structure hiérarchique de l'Eglise ne permet pas aux pasteurs d'adopter des positions aussi tranchées qu'un syndic vis-à-vis d'un service cantonal. La politique religieuse implique en effet le respect de la hiérarchie (pouvoir du sacré), l'amour du prochain (collaboration) et l'appartenance à une communauté (identité). Ainsi, si dans un sens il y a bien une démarche négociée dans le processus Eglise à Venir, il s'agit en fait d'une démarche "faussement" négociée dans la mesure où le rapport à l'autorité instituée limite les possibilités d'action. Les opposants de la paroisse de Saint-Laurent ont ainsi cédé parce qu'ils n'ont pas osé aller jusqu'au bout et entrer dans une logique de confrontation et de conflit.

On notera également que la plupart des acteurs interrogés sont des bénévoles, pour qui l'engagement au sein de l'Eglise est certes essentiel mais ne constitue pas leur principale activité: cet élément a probablement un impact sur leurs représentations. Il peut notamment expliquer pourquoi la grande majorité des acteurs font référence à d'autres politiques publiques (cohérence globale): «parce qu'alors dans ce mouvement-là, on avait oublié quelque chose qui fonde aussi notre démocratie suisse, c'est le rapport immédiat, l'identification des gens avec la proximité. Moi je sais de quoi je parle, je m'occupe d'agriculture et tout ce qu'on peut faire maintenant en agriculture ça tient à l'authenticité, à la relation de proximité».

8.2.2. Politique des réseaux de soins

Dans le cas des réseaux de soins de la Broye, il faut relever que la composition des instances de travail était très équilibrée et représentait bien les partenaires de la santé. Le réseau d'acteurs a de plus émergé progressivement par le regroupement de quelques acteurs aux affinités proches et partageant les mêmes objectifs. Cette implication et volonté de collaborer, souvent basée sur des relations interpersonnelles antérieures positives (professionnelles ou extra-professionnelles), est souvent une condition importante à l'évolution future et à l'aboutissement du projet sur un processus qui dure plusieurs années entre les premiers travaux préparatoires et la formalisation officielle du réseau de soins par les autorités cantonales. On a ainsi constaté un important processus d'apprentissage entre les principaux acteurs du processus ainsi que l'importance des expériences passées en matière de santé publique.

Dans le cas des réseaux de soins de La Côte, la période que nous avons suivie de manière plus précise représente quant à elle une autre phase du processus, à savoir celle de la mise en œuvre et du fonctionnement au quotidien des structures nouvellement créées. C'est lors de cette phase que sont apparus des obstacles ou blocages dans les nouveaux modes de collaboration expérimentés par les partenaires.

Des divergences quant à la conduite des projets du réseau de soins ou sur ses orientations ont parfois fait émerger des positions différentes parmi les acteurs impliqués. En particulier, l'arrivée de nouveaux acteurs, qui sont venus rejoindre le premier noyau restreint qui s'était chargé de l'élaboration du réseau, a modifié les relations internes au réseau. Certains des nouveaux acteurs ont eu le sentiment de ne pas se reconnaître dans les positions adoptées par la majorité des membres du réseau. Une phase de renégociation interne s'est avérée alors nécessaire pour poser les bases d'une nouvelle collaboration.

La politique des réseaux de soins permet ainsi de montrer que lorsque de nouveaux acteurs arrivent, cela entraîne souvent un ralentissement du processus. Ceci s'explique notamment par le fait que l'apprentissage se fait seulement à l'intérieur du réseau et qu'il n'y a pratiquement pas de diffusion à l'extérieur du réseau, si bien que des tensions et divergences apparaissent inévitablement lorsque de nouvelles personnes entrent dans le réseau décisionnel.

La politique des réseaux de soins permet aussi de mettre en évidence que les acteurs locaux au centre du débat sont des acteurs économiques: si les acteurs politiques sont présents, c'est soit parce qu'ils ont également une fonction économique, soit parce que ce sont des opposants au processus. Dans le même ordre d'idée, on peut relever que c'est la représentation de l'acteur économique qui prédomine sur celle de l'élu local lorsqu'il y a "double casquette". La question de la restructuration de l'espace d'intervention est ainsi traitée en priorité par des fonctionnaires cantonaux qui s'appuient au niveau régional sur les préfets. Tant que les communes n'ont pas à mettre à disposition des infrastructures ou des ressources, elles sont totalement mises à l'écart.

La politique des réseaux de soin pose aussi la question de l'espace et des frontières sous un aspect nouveau puisqu'il est question là de nouvelles entités transcendant en théorie les espaces à la fois institutionnels et fonctionnels. Pourtant, le poids de l'histoire et des expériences passées est tel que les réseaux s'organisent dans les frontières connues

des zones sanitaires, mettant à mal l'objectif cantonal de casser la référence au territoire. Le projet est porté en effet par des acteurs qui ont en commun une histoire et des références similaires en tant que responsables d'institutions socio-sanitaires. Le réseau de soins se structure en compétition avec d'autres réseaux de soins et aussi en réaction/opposition au canton.

8.2.3. Politique de restructuration institutionnelle (Fribourg / Val-de-Travers)

Dans les deux cas étudiés, il est intéressant de noter que les acteurs sont partagés entre un discours rationnel insistant sur la nécessité d'alléger les structures, de faire front commun, de renforcer la coordination et la professionnalisation et leur refus de traduire cette rationalité dans les actes au nom principalement d'intérêts économiques et du maintien de l'autonomie communale dans le cas de l'agglomération fribourgeoise et d'intérêt économiques et identitaires dans le cas du Val-de-Travers.

Les frontières dessinées au niveau cantonal pour l'agglomération et par une secrétaire régionale pour le Val-de-Travers ne sont ainsi par légitimées par les acteurs en place. Si le débat sur l'agglomération fribourgeoise se poursuit alors que les acteurs centraux n'en veulent pas ou plus, c'est simplement parce que le processus est porté par le canton. Le besoin théorique est reconnu, mais le prix à payer est trop fort ou l'intérêt à changer les structures et les pratiques d'action trop faible.

On arrive au paradoxe suivant: les frontières n'ont plus de sens pour les élus communaux, mais ils ne veulent pas les abandonner. Les frontières donnent un contenu au pouvoir et à la préservation d'acquis tandis qu'en termes de politique publique, les élus communaux n'arrivent plus à maîtriser la complexité des problèmes à l'intérieur de ces mêmes frontières. La "déterritorialisation" des politiques publiques met ainsi en péril le rôle et la fonction de l' élu local reclus derrière "ses" frontières et

l'oblige à "se partager" entre diverses associations de communes appelées à gérer les problèmes à l'échelle où ils se posent.

8.2.4. Politique de la police (Police 2000)

Le cas de police 2000 est intéressant en termes de politique publique en ce sens que si l'ensemble des acteurs reconnaissent le besoin de changer et de modifier les structures d'action, ils remettent cependant en cause le processus de transformation prévu. Ce sont en particulier le non respect par le canton des règles du jeu antérieurement négociées ainsi que la perte des acquis, notamment salariaux, pour les commandants de police qui ont longtemps bloqué le processus.

Ce dernier serait d'ailleurs peut-être toujours dans l'impasse sans l'intervention d'un consultant qui a joué le rôle de traducteur. La politique de la police est à cet égard certainement celle qui fait ressortir le plus ce rôle du traducteur. Reconnu et accepté par toutes les parties, le consultant-traducteur a été appelé pour "réparer les pots cassés" aussi bien dans la Riviera que dans l'Ouest lausannois

Ce qui frappe également dans la politique de la police, c'est qu'il n'y a pas dans l'argumentation de relation faite avec d'autres politiques publiques qui ont pourtant un lien avec la politique de la police comme la politique de la drogue ou la politique sociale.

En outre, on peut noter que la capacité de la Riviera à s'organiser peut s'expliquer par une longue histoire de collaboration et le partage d'intérêts communs que l'on ne retrouve pas dans l'Ouest lausannois où l'élément financier empêche les petites communes d'adhérer à toutes les formes de collaboration.

Le cas de Police 2000 permet également de mettre en évidence un phénomène que l'on retrouve dans presque tous les cas étudiés, à savoir que l'élu local est de plus en plus

marginalisé de par le fait que les politiques publiques sont de plus en plus technocratiques et professionnalisées. Dans ce contexte, les politiciens sont vus comme des idéologues pas compétents pour traiter les différents domaines politiques. A leur place, ce sont les acteurs administratifs, les "professionnels" de l'action publique, qui prennent de l'importance. La seule politique où ce constat n'est pas valable concerne la politique de collaboration intercommunale. Dans le cas de l'agglomération fribourgeoise comme dans le cas du Val-de-Travers, il apparaît en effet que les élus communaux sont très présents. Ceci s'explique certainement par le fait que nous sommes là dans une politique institutionnelle et non dans une politique substantielle.

8.2.5. Politique de régionalisation de l'action sociale

Le cas de la régionalisation de l'action sociale dans la Riviera met en évidence le poids que peuvent avoir certaines communes dans les processus de réorganisation spatiale. Connues pour savoir s'organiser et contrer les projets cantonaux, les communes de la Riviera ont su constituer un cas particulier en imposant au canton leur vision du découpage idéal au nom de structures et de pratiques antérieures. Les critères de réorganisation restent cependant ceux que l'on retrouve dans toutes les démarches semblables, à savoir des économies d'échelle, une plus grande professionnalisation, la qualité de la prestation pour le citoyen.

Le cas de régionalisation de l'action sociale à Nyon – Rolle illustre quant à lui la difficulté qu'il y a à intégrer de nouveaux acteurs dans les processus, ces derniers voulant systématiquement remettre en cause ce qui a été fait. L'opposition au projet vient principalement d'un acteur local issu d'une petite commune rurale qui lutte pour le maintien des compétences communales. Cet opposant est rejoint par certains élus de la commune de Nyon, mais ces derniers, n'ayant pas le poids de leurs collègues de la Riviera et constatant que le canton reste le maître du jeu et n'est guère disposé à entendre leurs revendications, finissent par accepter le projet proposé.

8.3. Analyse diachronique

Le tableau suivant indique lors de quelle phase (1 = élaboration; 2 = structuration; 3 = mise en œuvre) les cas ont été étudiés.

Cas	Phase
1 Redécoupage des paroisses lausannoises (centre-ville)	2
2 Redécoupage des paroisses dans la région du Haut-Lac – Pays d'Enhaut	3
3 Réseaux de soins de la Broye	2
4 Réseaux de soins de La Côte	3
5 Constitution de l'agglomération fribourgeoise	2
6 Projet de fédération de villages du Val-de-Travers	1
7 Police 2000 dans la région de la Riviera	2
8 Police 2000 dans la région de l'Ouest lausannois	2
9 Région d'action sociale de Nyon-Rolle	2
10 Région d'action sociale de la Riviera	3

A part la politique de la police où les deux cas ont été analysés lors de la même phase, toutes les autres politiques comprennent des cas étudiés à des stades différents du projets. Pour les trois politiques de l'Eglise, des réseaux de soins et de la régionalisation de l'action sociale, l'un des cas a été analysé en phase 2 (structuration) et l'autre en phase 3 (mise en œuvre). Quant à la dernière politique, celle de la collaboration intercommunale, elle comprend un cas analysé en phase 1 (Val-de-Travers) et un cas analysé en phase 2 (Fribourg). Le fait d'avoir observé ainsi des projets de redéfinition d'espace d'action à des stades d'avancement différents au sein des mêmes politiques publiques devait permettre de déterminer dans quelle mesure le regroupement de représentations est différent en fonction des phases analysées. Notre postulat à ce sujet est que la convergence entre les représentations s'accroît au fur et à mesure de l'avancement du projet.

Le processus de redéfinition de l'espace d'intervention au niveau local a une influence sur les représentations qui a été démontrée dans l'ensemble des cas par une progression de la convergence entre la phase 1 et 2. Si l'on suit cependant la logique qui était la nôtre, la convergence des représentations en phase 3 devrait être plus importante qu'en phase 2. Cette hypothèse implicite n'est pas vérifiée dans deux des trois cas concernées soit la régionalisation de l'action sociale sur la Riviera et les réseaux de soins de La Côte parce que de nouveaux acteurs n'ayant pas bénéficié d'un processus d'apprentissage ont été appelés à intervenir dans le processus de mise en œuvre et ont remis en cause les décisions antérieures. L'hypothèse est cependant vérifiée si l'on ne s'intéresse qu'aux acteurs présents tout au long du processus.

Il est intéressant cependant de rappeler que la durée du processus et l'étalement des phases n'est pas garante de la convergence des représentations. Il est également important de rappeler le poids des expériences en matière de collaboration, facteur qui a une influence sur la convergence ou la divergence des représentations dès le départ du processus (phase 1).

8.4. Conclusions: l'espace local entre représentations et intérêts

En guise de conclusion, nous énumérons les principaux points que la recherche nous a permis de mettre en exergue du point de vue de l'analyse des politiques publiques et du point de vue de l'étude des représentations de l'espace avant de terminer par quelques considérations prospectives.

8.4.1. Approche en termes de politiques publiques

Nous avons vu dans le chapitre 3 que l'analyse des politiques publiques a opéré dès les années 80 un virage vers une vision plus constructiviste de la réalité politique. Après une période "positiviste" caractérisée par l'accent mis sur les luttes d'influence entre

groupes d'intérêts, cette discipline a en effet orienté son attention sur les représentations des acteurs, sur la dimension discursive des politiques publiques et sur le rôle des valeurs et des idées dans l'action publique. Ce courant de l'analyse des politiques publiques s'est développé aussi bien en Amérique du Nord, comme en témoignent par exemple les travaux de Fischer (1985 et 1995) ou de Forester (1985a et 1985b), qu'en Europe avec notamment en France les réflexions de Jobert et Muller sur le référentiel (Jobert et Muller 1987, Faure et al. 1995) et en Allemagne les travaux de Singer (1993) sur la politique économique.

Si l'on adopte une telle perspective dans le cadre d'une réflexion sur la production d'espace d'action légitime, cela signifie que les politiques publiques sont des ensembles de représentations produites par les acteurs qui produisent en partie la réalité et le territoire sur laquelle elles exercent leurs effets.

Dans le sillage de ces travaux, notre recherche s'est interrogée sur le fait de savoir dans quelle mesure une représentation commune de l'espace est une condition pour la création d'un espace d'action publique légitime. Dès le départ, nous postulons que l'existence d'une représentation commune doit être première par rapport à la production d'un espace d'action publique en vue de sa légitimité. Sur la base des résultats empiriques, nous devons remettre en cause ce postulat. En particulier, il ressort de manière particulièrement évidente au travers de toutes les études de cas que des éléments comme la reconnaissance du besoin et la prise en compte des intérêts de chacun sont tout aussi importants que les représentations pour expliquer le résultat de processus décisionnels redéfinissant les frontières de l'action publique.

Il est ainsi intéressant de rappeler que la redéfinition de nouveaux espace d'action publique est considérée comme nécessaire par la très grande majorité des acteurs parce que de nouveaux enjeux, de nouvelles répartitions des tâches et des charges, ainsi que la multiplicité des échelles d'intervention des politiques publiques militent pour une telle restructuration de l'espace d'intervention communal. Ainsi pour des tâches telles que la sécurité, la politique de la santé ou la politique sociale, autant de domaines où les problèmes ne s'arrêtent pas aux frontières communales, il paraît évident à la très grande majorité des acteurs rencontrés dans le cadre de la recherche qu'au nom d'une

plus grande efficacité, d'une recherche accrue de professionnalisme, d'économies d'échelles et d'une indispensable coordination, l'échelon communal n'est plus adéquat.

Ce constat ne concerne pas uniquement les petites ou moyennes communes, il s'applique également aux plus grandes qui, outre des questions de coordination, sont confrontées à des effets de débordement et à un nécessaire partage des charges entre les communes centres et environnantes, ce qui implique également une redistribution, difficilement négociable, du pouvoir de décision. Pourtant, malgré cette prise de conscience, on constate au moment du passage à l'action de très nombreuses réticences qui une fois de plus peuvent s'expliquer par une pression aux changements insuffisante et des intérêts plus forts à opter pour le statut quo. Mise volontairement de côté dans notre design de recherche, la question des intérêts en présence est ainsi ressortie très fortement tout au long de nos études de cas.

Il apparaît dès lors que la place des représentations dans l'action publique doit être relativisée et mise en perspective par rapport à celle des intérêts. Pour ce faire, la dimension temporelle doit être introduite car notre sentiment est que représentations et intérêts se caractérisent par une temporalité fondamentalement différente. Alors que les premières se transforment sur le temps long et constituent en quelque sorte le contexte "mental" où évoluent les acteurs, les seconds se modifient beaucoup plus rapidement au gré de l'évolution des échanges entre acteurs et surtout des modifications du contexte socio-économique. Dans ce sens, il n'est pas sûr qu'une représentation commune de l'espace soit la (seule) condition préalable à la création d'un espace d'action publique légitime. La légitimité d'un tel espace vient surtout, et les cas étudiés l'ont démontré, d'une solution assurant que tous les acteurs concernés gagnent quelque chose dans la constitution du nouvel espace (situation "win win"). Nos études de cas montrent d'ailleurs que les cantons ont compris l'enjeu puisqu'ils tendent de plus en plus par le biais de mesures incitatives, en particulier financières, à transformer une situation de "gagnant-perdant" en une situation de "gagnant-gagnant". Elles laissent également entrevoir une démarche nouvelle des cantons consistant non plus à définir a priori une taille idéale de bassin ou de région, mais à envisager une

réflexion en partenariat avec les personnes concernées en vue de définir les nouvelles frontières d'action.

Nos études de cas soulignent également l'importance de l'apprentissage dans les démarches de redéfinition d'espace d'action publique. On retrouve ici une nouvelle fois la dimension temporelle dans la mesure où la mise en place de processus d'apprentissage est "gourmande" en temps puisqu'elle nécessite l'établissement de rapports de confiance entre les protagonistes. En définitive, il nous paraît évident que seul un processus d'apprentissage né d'expériences communes ainsi que des représentations et intérêts communs pourront inciter les acteurs concernés à accepter de remettre en cause les espaces d'intervention communaux traditionnels.

On peut souligner que, contrairement à nos hypothèses, l'apprentissage et la convergence des représentations ne sont pas dépendants de la présence d'un traducteur, ce type d'acteur étant peu présent dans les cas étudiés. Le mode d'implication des différents acteurs dans le processus a par contre une importance puisque certains conflits sont dus non pas à la définition de nouvelles frontières, mais au mode de concertation établi et à la prise en compte ou pas des différents avis exprimés.

Il est également intéressant de noter que la plupart des réorganisations étudiées, comme le projet Eglise à Venir, les réseaux de soin, Police 2000, ou la régionalisation de l'action sociale, ont été initiées par des acteurs cantonaux au nom d'une plus grande efficacité et efficience dans l'action, d'un souci de coordination et d'homogénéité de l'offre, et d'une simplification administrative, le canton diminuant le nombre de ses interlocuteurs. La situation est différente pour les cas de l'agglomération fribourgeoise et de la fédération de villages au Val-de-Travers. Le mouvement de réflexion en vue de la constitution d'une commune unique dans le Val-de-Travers a en effet été initié par un acteur extérieur au Vallon, la secrétaire régionale, alors que dans le cas de l'agglomération fribourgeoise, c'est la ville centre et le canton qui ont porté le projet d'agglomération dans une configuration politique où l'objectif était de faire passer la

collaboration à buts multiples et pas forcément l'idée d'agglomération qui a été acceptée au parlement à la surprise de tous les observateurs.

Quoi qu'il en soit, la demande de réorganisation de l'espace d'intervention n'émane jamais d'un acteur politique local. S'il y a par contre opposition à cette réorganisation, celle-ci émane le plus souvent d'un élu d'une petite commune peu impliquée dans les processus de décision. L'élu local est donc beaucoup moins présent dans le processus que nous le postulions. Le processus de redéfinition d'espaces fonctionnels est ainsi le plus souvent l'affaire de fonctionnaires cantonaux et communaux qui partagent le plus souvent de mêmes références dues à des formations et à un langage communs et à la volonté d'œuvrer au nom de la résolution pratiques de problèmes.

Concernant la question de la légitimation des nouveaux espaces, il faut noter que l'enjeu est différent si l'on considère le Val-de-Travers et l'agglomération fribourgeoise où il est question de remise en cause de frontières institutionnelles ou si l'on considère les autres cas où il s'agit de remise en cause de frontières fonctionnelles. Quelles qu'elles soient, ces frontières nouvelles d'intervention doivent être acceptées par les délibérants communaux lorsqu'il s'agit de remise en cause de frontières institutionnelles ou lorsque les communes sont appelées à contribuer financièrement à l'offre de prestations ou à renoncer à offrir la prestation au profit de la structure régionale. Une acceptation majoritaire et par-là une légitimation juridique de nouvelles frontières ne préjuge cependant pas à notre sens de sa légitimation réelle, soit de son appropriation par la population.

Ainsi, le projet du Val-de-Travers est à ce jour bloqué; quant au projet de l'agglomération fribourgeoise, les responsables politiques concernés posent aujourd'hui l'hypothèse que le projet ne passera pas devant les urnes. Cela démontre qu'il est beaucoup plus difficile de remettre en cause l'espace d'intervention de politiques institutionnelles, et par-là l'espace institutionnel, que l'espace d'intervention de politiques substantielles, soit l'espace fonctionnel. Dans le cas de l'Eglise, les frontières ne sont cependant légitimées que de façon conditionnelles puisqu'elles seront soumises à évaluation et elles ne sont le plus souvent pas vécues par les paroissiens qui restent attachés à leur paroisse d'origine. Les réseaux de soins ont été

constitués grâce à une incitation financière forte du canton, les modes de coordination des professionnels de la santé concernés se sont modifiés et l'on assiste à une rationalisation de l'offre; l'utilisateur mécontent peut cependant toujours s'adresser à d'autres prestataires de services. Dans le cas de police 2000, le processus est toujours en cours et il est trop tôt pour préjuger de sa future légitimation. Dans le cas de l'action sociale enfin, il est intéressant de noter que les communes se sont pliées de bon ou de mauvais gré à la définition de nouvelles frontières fonctionnelles, ce qui ne les empêche nullement pour la plupart d'entre elles de continuer à offrir à leur niveau un certain nombre de prestations sociales dites complémentaires.

C'est là nous semble-t-il la démonstration que pour tous, quel que soit le type de restructuration, l'échelon communal est indispensable. D'une part, la commune est un élément essentiel d'identité, que ce soit pour des personnes ancrées de longue date dans leur commune ou de nouveaux arrivants souhaitant se réapproprier symboliquement l'espace local. D'autre part, nombreux sont les usagers qui estiment avoir droit à des prestations publiques de proximité sur leur lieu de travail ou d'habitation, sans avoir à parcourir de trop longues distances. Ce sont là à notre sens deux variables explicatives de la difficulté qu'il y a au niveau local, que ce soit pour la classe politique ou pour les usagers, ces derniers étant les grands absents des processus de décision, à accepter les nouveaux espaces d'intervention non seulement sur le plan intellectuel, mais aussi à vivre ces nouveaux espaces comme légitimes.

8.4.2. Approche en termes de représentations de l'espace

Impossible finalement de ne pas reconnaître la prégnance chez les acteurs, sous-tendant la majorité des comportements comme des représentations identifiées, d'une territorialité très prononcée. Certes, les habitants des villes ne sont plus guère ou ne sont plus prioritairement des habitants de quartier ou de paroisse. Les citadins bougent et tout bouge autour d'eux: nomades, ils transportent volontiers avec eux leurs «objets nomades» (Ascher 1995). L'espace des flux tend bien à remplacer ou du moins à

reconfigurer l'espace des lieux. Les productions scientifiques récentes évoquent volontiers ces transformations métropolitaines, métropolitaines ou cosmopolitaines qui érodent sans doute les sociabilités fondées sur la proximité physique et estompent le voisinage. Seuls les groupes «captifs» ou à mobilité réduite conservent un univers social localisé autour de leur habitat. Dans ce contexte, on pourrait penser que l'attachement à la commune serait également en perte de vitesse. Mais il s'agit bien nous semble-t-il d'une représentation, pour le moins partielle, dont la réalité doit être modulée, qu'elle renvoie à des usages, à des formes de sociabilité ou à l'investissement d'un imaginaire.

Si la territorialité humaine se définit, selon les termes de Claude Raffestin (1981), comme l'ensemble des relations qu'un individu, et partant un groupe humain, entretient avec l'extériorité et l'altérité environnementale et sociale, à l'aide de médiateurs, en vue d'assurer son autonomie, force est de constater qu'il ne s'agit pas là d'un sentiment purement résiduel. C'est du moins l'une des leçons à tirer de notre recherche, et ce pratiquement pour toutes les politiques étudiées. Finalement, l'espace communal, institutionnel, le quartier lui-même en ce qui concerne le cas de l'Eglise, même s'il ne correspond plus à une réalité fonctionnelle et vécue, est loin d'être une simple référence obligée. Il reste lié à de multiples usages et à de nombreuses relations de sociabilités.

Ceci dit, selon les acteurs et selon les politiques envisagées, nous avons pu montrer que l'investissement, et les représentations qui sans doute le sous-tendent (encore que nous n'ayons pas vraiment pu établir un lien très clair entre les deux), peut varier considérablement, les uns favorisant les usages, les autres les relations. Nous avons montré quels acteurs s'y investissaient le plus et à travers quelles dimensions (en termes d'appréhension ou de division de l'espace, de rapport à l'espace ou de cohérence spatiale).

Est-ce à dire pour autant que les représentations induisent des comportements? Le processus est sans doute plus complexe, mais il s'inscrit bien dans cette dialectique de la latence et de l'actualisation chère au logicien Stéphane Lupasco (1973) qui nous fait

comprendre comment des sentiments, même organisés, peuvent rester latents, en sommeil, jusqu'à ce qu'un événement quelconque les réveille et les actualise. Comme il semble bien que ce soit le cas pour ces élus locaux qui vous assurent au quotidien que les espaces institutionnels ne correspondent plus aux espaces vécus, qui semblent avoir parfaitement intégrés le discours voulant qu'il faut traiter les problèmes à un autre niveau mais qui, dès que leur frontière communale est remise en cause, découvrent soudain leur attachement absolu à cette dernière. On peut ainsi fort bien voter au parlement une nouvelle loi sur les agglomérations, en en acceptant les frontières fonctionnelles, que l'on pratique d'ailleurs largement, et remettre tout en question quand la proposition passera devant les urnes. Les latences se réveillent et s'actualisent: la forte concurrence, d'ordre identitaire et passionnel, la peur d'avoir à partager le pouvoir de décision entre les communes sont des phénomènes beaucoup plus forts que la pression rationalisante des représentations.

Cette prégnance du territoire institutionnel renvoie peut-être plus profondément encore à ce qu'Eric Dardel (1952) dans un texte célèbre de *L'homme et la terre Nature de la réalité géographique*, avait décrit en ces termes: "La réalité géographique exige une adhésion si totale du sujet, à travers sa vie affective, son corps et des habitudes, qu'il lui arrive de l'oublier, comme il peut oublier sa propre vie organique. Elle vit pourtant, cachée, et prête à se réveiller. L'éloignement, l'exil, l'invasion tirent l'environnement de l'oubli et font apparaître le pays comme absence, sur fond de dépaysement, d'une discordance profonde. Conflit entre le géographique comme intériorité, comme passé, et le géographique tout extérieur du maintenant".

Sachant bien par ailleurs, avec l'historien Georges Duby (1975), à quel point "ce n'est pas en fonction de leur condition véritable, mais de l'image qu'ils s'en font, et qui n'en livre jamais le reflet fidèle, que les hommes règlent leur conduite (...), qu'ils s'efforcent de la conformer à des modèles de comportement qui sont le produit d'une culture et qui s'ajustent tant bien que mal, au cours de l'histoire, aux réalités matérielles", nous ne nous étonnerons pas de tous les paradoxes découverts et de certains écarts à nos énoncés hypothétiques du départ.

Restent finalement deux remarques d'ordre général qui nous paraissent assez fondamentales au terme de cette étude. La première concerne le lien entre représentations (de l'espace) et questionnement analytique. La seconde se rapporte à l'heureuse surprise des chercheurs que nous sommes de voir à quel point les connaissances, même explicitement rattachables par les uns et les autres à leur corpus disciplinaire, ont manifestement diffusé dans le grand public et le langage commun, réduisant considérablement le décalage entre «sens commun» et savoir «scientifique».

Certes aucun de nos interlocuteur n'a posé comme a priori que l'espace «est» représentation, a priori que le géographe n'hésite pas à énoncer, même s'il est parfaitement au courant du caractère polysémique de la représentation. Mais chaque interlocuteur a peut-être pu se rendre compte, dans l'interaction avec les chercheurs, de l'existence combinée, dans toute représentation, d'une somme d'informations, d'une organisation de ces informations, et d'une attitude envers l'objet représenté (Moscovici 1961).

Mais la question reste pour nous posée quant au niveau de réalité des espaces que nous identifions: avons-nous vraiment à découper l'espace, ou ne finit-il pas par se découper tout seul, ce qui est d'ailleurs l'opinion des géographes structuralistes qui trouvent en lui un réel à analyser, le travail des sociétés faisant l'espace, produisant des ensembles géographiques qu'il appartiendrait au chercheur de découvrir, littéralement, et d'interpréter dans leur structure, leur fonctionnement, leurs interférences, leur changement, leur devenir (Brunet 1993). A contrario nous avons posé en termes constructivistes que les espaces pertinents des politiques publiques étaient liés à des représentations construites par les sujets, les acteurs, et correspondaient de fait pour eux à une véritable compréhension du réel, dans la mesure au moins où ces représentations sont orientées par des finalités explicites. Celles-ci sont cependant trop variables de l'une à l'autre des politiques publiques et de l'un à l'autre des acteurs pour représenter en soi, une véritable légitimité globale, d'autant plus que par définition, pour chacun de ceux qui en est porteur, "la propriété principale d'une représentation, celle qui semble la caractériser du point de vue

cognitif plus encore que du point de vue social, est la légitimité" (Moscovici 1987). Reste à savoir si ces représentations ont suffisamment convergé pour légitimer les tenants et aboutissants et surtout le cadre territorial des politiques étudiées. La prise en compte des représentations nous a permis de confirmer l'idée que l'espace n'existe que par le sens qu'il acquiert pour un groupe social considéré, dans un contexte particulier (Gumuchian 1989). Elle ne nous a pas permis de conclure à la prééminence des représentations dans le rapport des acteurs à l'extériorité environnementale et sociale. Certes les représentations jouent un rôle clé, mais celui-ci reste secondaire.

Serait-ce justement, et ce sera notre seconde remarque, que le décalage entre langage commun et langage scientifique se soit amoindri? Une bonne partie des commentaires que l'on a pu lire a consisté à dénoncer des a priori et des lieux communs qui, depuis quelques années au moins, ont manifestement été dépassés. Nous avons relevé maintes preuves de l'importance de l'apprentissage, comme si les progrès des sciences sociales avaient largement diffusé dans notre milieu empirique, plus en tout cas que nous le pensions au départ de cette recherche. Pensons simplement à la diffusion du concept et de l'esprit réseau, diffusion beaucoup plus importante que ce que nous avions prévu. A l'évidence, bien des notions modernes sont assimilées par les uns et les autres, à ceci près peut-être que ces "uns et ces autres" sont en général des fonctionnaires. Fussent-ils communaux, ils sont les interlocuteurs privilégiés des acteurs cantonaux et parlent le même langage. Sans que pour autant le langage, le nom, fasse complètement la chose. On peut penser, à propos des soins, en termes de réseau et ne jamais vouloir dépasser les limites de son district. Tant et si bien que si on peut montrer dans quelle mesure telle ou telle représentation est bien dépendante de tel ou tel processus social, il n'est pas démontré pour autant que les interactions entre acteurs commandent leur convergence. Et même si convergence de représentation il y a, le fait que les acteurs continuent à travailler en vase clos en limite grandement la portée pratique.

8.4.3. Perspectives

Lors de notre recherche, d'autres éléments du débat ont été identifiés et pourraient maintenant faire l'objet d'une analyse plus approfondie. Le mimétisme entre les élus par exemple, dont il faudrait vérifier s'il joue plus fortement parmi les petits élus ruraux locaux, mécanisme d'imitation, voire de jalousie réciproque dont on sait bien depuis l'œuvre de René Girard à quel point il peut engendrer de la violence, fut-elle symbolique, chacun désirant selon le désir de l'autre, puis imitant les manières de l'autre de désirer, etc. On sait bien aussi qu'à l'occasion ou sur un rythme plus ou moins cyclique, la fièvre de cette compétition sans issue culmine dans une crise qui menace la cohésion du groupe. On sait aussi, toujours en suivant René Girard (1972, 1982), comment ce type de crise, pour lui depuis l'aube de l'humanité jusqu'aux temps actuels, trouve sa solution: en chargeant un bouc émissaire de tous les péchés du groupe et en le sacrifiant. Il serait peut-être passionnant de passer au crible chacune des politiques publiques étudiées, en cherchant le bouc émissaire qui a permis leur réussite, ou son absence, responsable peut-être de leur échec provisoire.

Une problématique inséparable aussi des relations de pouvoir et de leurs liens avec ces territoires de gratification qu'un Henri Laborit (1991, 1993) juge indispensable à l'équilibre de chacun, et qui trouvent dans l'exercice de la territorialité humaine leur principal moyen d'expression. Encore une fois, on pourrait repasser l'ensemble de nos résultats au crible de ces véritables embrayeurs théoriques que nous avons au départ laissés de côté au bénéfice de la saisie des représentations.

A l'évidence cependant, ces dernières se sont révélées un bon outil heuristique par tout ce qu'elles nous ont permis de mettre en évidence, en termes d'importance des frontières, frontières médiatrices de fait dont l'existence est peut-être indispensable tant dans le domaine territorial, au sens géographique du terme, que dans le domaine socioculturel des pratiques et des représentations, territoire anthropologique. Notre découverte du hiatus si fréquent entre la manière dont sont pratiquement acceptés les nouveaux espaces fonctionnels et le réveil de l'esprit de clocher dès que l'on touche à

l'espace institutionnel, devrait nous conduire à nous interroger sur la signification de la coexistence dans l'appartenance et la différence, voire à nous demander dans quelle mesure la distance ne reste pas indispensable pour passer de la co-présence à l'interaction. Sans préjuger de la capacité différentielle des différents acteurs à formuler, explicitement du moins, ce type de problématique qui peut-être sous-tend leurs comportements, et en espérant que le besoin de défense d'une identité ne devienne pas obsession de l'identité et refus de toute altérité, fut-elle territoriale, force est de reconnaître avec Claude Raffestin (1993) que "la frontière est fondamentalement un mécanisme de régulation qui garantit l'existence contre les dangers du chaos".

Encore une fois, il s'agit là de pistes de réflexion qui toutes, à défaut de convergence dans les représentations, militent pour un modèle de politique publique proche de celui proposé par Michel Callon (1997), le modèle de conception négocié et distribué, meilleur et double antidote sans doute, tant à l'uniformisation générale qu'au désastreux replis communautariste (Touraine 1997).

Enfin, nous ne savons pas grand chose des simples citoyens. L'acteur usager n'est que très rarement inclus dans le processus. Les usagers sont singulièrement absents des politiques que nous avons étudiées et il n'est peut-être pas étonnant qu'ils acceptent la révision de fait des frontières fonctionnelles, forcément engagés qu'ils sont dans de nouveaux espaces fonctionnels, mais refusent la révision des frontières institutionnelles. Ne serait-il pas grand temps que l'acteur usager devienne partie prenante du processus de gouvernance publique et que les discontinuités qui rythment le continu de ses espaces vécus - les espaces qui découpent et dans lesquels s'inscrit sa quotidienneté - deviennent les espaces légitimes d'une optimisation réussie maximisant et l'information et la participation, donc la démocratie?

Comme le rappelle Jean-Pierre Gaudin (1999) au terme de son ouvrage *Gouverner par contrat, L'action publique en question*, "on ne peut durablement en régime démocratique faire l'impasse sur la question de la légitimité de l'action publique".

Cette exigence recouvre, bien entendu, l'action publique dans son inscription locale. Sur ce plan, à l'évidence, l'enjeu de toute cette réflexion est bien de nous permettre d'inventer l'avenir en ouvrant le dialogue, en avançant, en proposant, en prenant des risques peut-être. En allant au-delà du simplement probable ou du possible, des pesanteurs, obstacles, contraintes et problèmes du présent, des ambiguïtés et paradoxes. Mais en sortant de la seule logique rétrospective des objets évidents, de la seule reproduction des tendances du passé, en étant réellement prospectifs, en imaginant, à plusieurs, de nouveaux espaces possibles.