

Territoires institutionnels territoires fonctionnels



Sous la direction de
Annie BLETON-RUGET
Nicole COMMERÇON
Philippe GONOD

TERRITOIRES INSTITUTIONNELS, TERRITOIRES FONCTIONNELS : LES CONDITIONS DE LÉGITIMATION DE NOUVEAUX ESPACES

Katia HORBER-PAPAZIAN, Jean-Bernard RACINE*

LES ENJEUX DE LA PROBLÉMATIQUE

La question de la délimitation des espaces de l'action publique fait aujourd'hui problème dans la réalité locale¹. On connaît la question, voire les questions de départ : un territoire institutionnel peut-il fonctionner sans qu'il y ait de cohérence territoriale ? La lecture d'une cohérence territoriale entraîne-t-elle la création d'un territoire institutionnel ? Faut-il penser les territoires, tant institutionnels que fonctionnels en se référant toujours au temps long ? L'incohérence territoriale, institutionnelle autant que fonctionnelle, est-elle inopérante ? Telles sont les questions que nous nous posons tous.

En Suisse comme partout ailleurs en Europe, les décalages entre espaces institutionnels et espace fonctionnels, entre échelle des responsabilités et échelle des phénomènes, posent problème, en termes de politiques publiques comme en termes de gestion de la vie quotidienne. 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 (P. Müller, 1990). 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 (J.-P. Gaudin, 1995).

Ces questions sont en Suisse soulevées par les diverses entreprises de redistribution de tâches entre Confédération, cantons, et communes.

Pour les plus petites d'entre elles, rappelle K. Horber-Papazian (2001), 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, la commune-centre offrant des prestations dont les communes environnantes bénéficient sans pour autant accepter d'en assumer les charges.

* IDHEAP, IGUL, université de Lausanne.

1 - Cette présentation, suscitée par l'intérêt de la thématique générale de ce colloque, s'appuie de fait sur les résultats d'une longue recherche financée par le Fonds national suisse de la recherche scientifique (requête n° 1214-5502.98) portant sur « Les conditions d'une représentation commune de l'espace d'action publique au niveau local ». Recherche collective et interdisciplinaire dont J.-B. Racine, géographe, était l'un des co-requérants aux côtés du sociologue M. Bassand (EPFL) et de la politiste K. Horber (IDHEAP), requérante principale.

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 (K. Horber-Papazian, 2001 ; K. Horber-Papazian, N. Soguel, 1996).

On constate que nombre 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 néanmoins 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. Sur un plan plus théorique – et nous suivons ici ce qu'en dit I. Garat dans ce même ouvrage :

[...] penser l'espace en termes de cohérence territoriale n'est pas, finalement, une vue de l'esprit, un idéal, un mythe qui fait vivre de nombreux chercheurs, géographes en particulier, d'élus, de « travailleurs territoriaux » alors que, derrière cet idéal, se cachent des enjeux sociaux et politiques de nature différente. Créer une cohérence territoriale relève du projet politique de construction d'une société. Et tout autant de la mise en ordre de la société.

Il reste que dans ce cas d'espèce, le politique communal, tout en suivant l'argument théorique ne le suit manifestement pas, ou pas encore sur le plan pratique, faute, le plus souvent, de soutien populaire et de crainte de perdre le pouvoir.

Les universitaires que nous sommes ont alors fait l'hypothèse que c'est parce que la vision qu'a l'élus de la frontière n'était pas la même que la nôtre, ni celle des acteurs cantonaux et qu'il a toutes les peines du monde, comme le scientifique parfois, à en changer, et à passer du monde dans lequel il vit au monde dans lequel « on vit ». De là notre idée, véritable embrayeur de notre recherche, de découvrir les conditions qui feraient que l'élus local puisse avoir une vision nouvelle de la frontière et notre hypothèse centrale : les réticences du politique face au changement, ou, à l'inverse, sa volonté de s'engager et de payer le prix d'une réforme en profondeur des contours de nos espaces institutionnels, sont certes d'abord l'expression combinée des intérêts en jeu et sans doute de la pression des faits. On le savait d'expérience, quasi intuitivement, on le savait aussi par la littérature. Mais, et c'était là croyions-nous la nouveauté de notre propos, nous allions prouver, dans le sillage du virage effectué par les analyses de politiques publiques, quittant leur positivisme traditionnel pour s'engager dans des études de type constructiviste, structuraliste ou interactionniste et phénoménologique, reconnaissant l'importance de la dimension discursive des politiques publiques, le rôle de valeurs et des idées dans l'action publique, qu'elles étaient aussi la traduction du rôle clé des représentations particulières de l'espace des intéressés. Car cette frontière, on peut non seulement la voir de différentes façons, mais ce sont des gens différents qui sont appelés à la voir. Une commune, ce ne sont pas que des élus. C'est bien une multitude d'acteurs qui vont interagir pour faire coïncider les deux espaces en question. On pouvait dès lors se demander quel est et quel sera, en la matière, le rôle des représentations de l'espace le plus approprié que se donnent les gens concernés, qu'il s'agisse d'acteurs politico-administratifs, communaux, ou extra-communaux, d'acteurs économiques, d'experts scientifiques, voire, quand viendrait l'inévitable épreuve de la sanction populaire, des « habitants-usagers-citoyens » (M. Bassand, 1997).

Il ne saurait y avoir de solution mécanique à la remise en question du territoire local. La redéfinition de ce dernier ne peut qu'être le résultat d'un processus où s'affrontent des représentations différentes de l'espace. Ces représentations sont parfois contradictoires, mais notre hypothèse initiale était justement qu'elles peuvent, à cer-

taines conditions, converger en vue de produire un espace d'action publique auquel nous pourrions associer l'idée force de légitimité, telle, qu'entre autres, J. Lévy (1994) a su mettre en évidence de manière originale. Une légitimité comprise non seulement en termes de nouvelles frontières institutionnelles mais en termes d'appropriation réelle de l'espace et de la manière dont il est vécu.

De fait notre recherche s'est attachée à décoder les tenants et aboutissants d'une série de politiques publiques spécifiques pour lesquelles se posait un problème de décalages de territoires. Chaque politique publique, outre qu'elle doit définir un certain espace pour sa mise en œuvre, se doit également de définir le contenu de celui-ci et surtout les divers acteurs institutionnels et sociaux qui participent à son exécution. Notre étude s'est également attachée à dévoiler les processus et les structures qui mènent à la construction de ces représentations de l'espace spécifiques. Il s'agissait ainsi d'observer dans quelle mesure et pourquoi ces espaces étaient plus ou moins sévants et de déterminer les conditions auxquelles ils pouvaient l'être, posant, 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.

À la limite nous pouvions supposer que l'ensemble des représentations des acteurs et leurs possibilités de recoupement étaient plus ou moins fortement déterminées par la localisation des espaces en jeu (zones urbaines, régions périphériques, métropoles, zones rurales, etc.), ce qui revenait à faire du type de communes une variable structurelle importante de l'étude.

Nous pensions enfin que ce modèle d'analyse pouvait 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. Ne serait-ce qu'en nous obligeant à relativiser l'objectivité de l'idée de « taille idéale » d'un espace, ou de « bonne échelle », pour une tâche donnée. Si l'espace concerné est toujours un espace perçu et représenté, n'est-ce pas 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 œuvre 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 œuvre, 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 nécessairement comme « médiatrice entre l'intention et l'action » (J.-B. Racine, C. Raffestin, V. Ruffy, 1980).

MODÈLE D'ANALYSE : UNE PERSPECTIVE CONSTRUCTIVISTE ET ETHNOMÉTHODOLOGIQUE

Dans le cadre de la production d'un espace d'action publique légitime, il s'agissait en effet d'appréhender la manière dont les acteurs et groupes d'acteurs comprennent, interprètent, décrivent, construisent, 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. Impossible ici de dévoiler les tenants et aboutissants de l'appareil méthodologique mobilisé dans cette recherche, tant au niveau de la démarche qu'à celui des outils techniques. Disons simplement que les entretiens nous ont permis de reconstruire les représentations de l'espace des acteurs dans une perspective

géographique et ethnométhodologique et que les acteurs centraux (une fourchette d'environ 6 à 10 acteurs par cas²) ont été sélectionnés à l'aide des méthodes positionnelle et réputationnelle. 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. fut également nécessaire (L. Mondada, 1994).

De fait, il s'agissait de mettre à l'épreuve trois hypothèses centrales qui, elles-mêmes, comprenaient des hypothèses secondes et spécifiques. Une hypothèse sur les représentations antagonistes, voulant qu'au sein d'une même politique publique, les représentations de l'espace d'action publique sont de nature différente en raison de positions sociales différentes des divers acteurs impliqués (l'espace de l'habitant usager-citoyen, de l'acteur économique, de l'expert, des acteurs communaux et supra-communaux). Une hypothèse sur les regroupements possibles, voulant qu'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 (présence des acteurs concernés, processus d'apprentissage, traducteur, influence des expériences en cours et passées). Une hypothèse relative à des variables structurelles, postulant que des variables de ce type peuvent jouer un rôle tant au plan des représentations de l'espace des acteurs qu'au plan des recoupements entre ces représentations (rôle du référentiel dominant, compétition entre communes, histoire et références, types de communes).

Dans un premier temps, nous nous sommes attachés 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. C'est ainsi que nous avons choisi dix expériences de remise en cause des limites de l'espace d'action publique, chaque expérience ayant constitué une étude de cas consistant en un processus de redéfinition des espaces mettant en jeu les limites dans lesquelles sont insérées les diverses entités territoriales, soit au moins plusieurs communes³.

Dans un deuxième temps, le travail a consisté en la détermination des diverses représentations des acteurs. À l'aide des entretiens, mais aussi grâce à l'étude de documents, il s'agissait pour nous de (re)construire la (les) représentation(s) de l'espace des (principaux) acteurs présents dans le processus⁴. Pour ce faire, nous avons élaboré une grille permettant de structurer les données empiriques récoltées de manière à répondre à nos besoins 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 (une problématique de la temporalité par exemple). Les dimensions des représentations finalement retenues

furent les suivantes : l'appropriation de l'espace (en deux ou trois dimensions, vision cartographique présence marquante d'éléments physiques), division de l'espace (frontières institutionnelles ou fonctionnelles), rapport à l'espace (identitaire, technocratique), cohérence (spatiale, pratique, globale, sectorielle), structuration de l'espace (en réseau, centralisée, compartimentée), rapports entre espaces (collaboration, compétition), temporalité (changement, conservation), chacune de ces dimensions étant liée à une batterie d'indicateurs.

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

CONCLUSIONS CRITIQUES ET PERSPECTIVES

Procédant à une analyse comparée des résultats du test des hypothèses sur l'ensemble des cas étudiés, il nous a paru plus efficace ici de les regrouper selon qu'ils concernent les politiques publiques d'une part, le rôle des représentations sociales d'autre part.

Approche en termes de politiques publiques : une légitimation non vécue dans les faits

Dans le cadre de l'approche dans le cadre des politiques publiques, nous postulons que l'existence d'une représentation commune devait être première par rapport à la production d'un espace d'action publique en vue de sa légitimité. Sur la base des résultats empiriques, force est de remettre ce postulat en cause. Il ressort en effet, 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. Encore que l'on puisse reconnaître des régularités étonnantes et significatives.

Le fait intéressant par exemple, que pratiquement dans tous les cas, y compris dans celui de la politique religieuse, tant en ville qu'en campagne, 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 au travers et par des acteurs. 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

2 - Cela représentera environ 80 entretiens.

3 - Cas 1 Régionalisation de la structure territoriale ecclésiastique à Lausanne (cas urbain)
Cas 2 Régionalisation de la structure territoriale ecclésiastique du Haut-Lac/Pays d'Enhaut (VD) (cas rural)
Cas 3 Création d'un réseau de soins dans la Broye (VD) (cas rural)
Cas 4 Création d'un réseau de soins dans la région de La Côte Morges/Aubonne (cas urbain)
Cas 5 Constitution d'une agglomération à Fribourg (cas urbain)
Cas 6 Projet de fédération de villages dans le Val-de-Travers (NE) (cas rural)
Cas 7 Régionalisation des forces de polices (Police 2000) dans la région de la Riviera (VD) cas urbain)
Cas 8 Régionalisation des forces de police (Police 2000) dans la région de l'Ouest lausannois (VD) (cas, urbain)
Cas 9 Régionalisation de l'action sociale dans la région de Nyon/Rolle (VD) (cas rural)

4 - 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.

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.). Ainsi les acteurs locaux, et plus encore les usagers, voient leurs représentations partiellement se rapprocher de celles des acteurs supra-locaux, sans doute sous l'effet de la médiation de ceux-ci. Étant 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.

Pour en revenir aux résultats les plus généraux, il est cependant très intéressant de rappeler que la redéfinition de nouveaux espaces d'action publique est considérée comme nécessaire par la très grande majorité des acteurs. Ceci s'explique par l'apparition de nouveaux enjeux, de nouvelles répartitions des tâches et des charges, ainsi que la multiplicité des échelles d'intervention des politiques publiques qui militent pour une 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 concernés 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 par des intérêts plus forts à opter pour le *statu 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 terrain.

Ce que notre recherche a permis de démontrer, c'est que si l'on remet volontiers en cause les frontières au nom d'une certaine rationalité, si l'on se marie volontiers entre gens du même niveau, dans les faits, on recrée tout aussi souvent de nouvelles structures au niveau communal, qu'il s'agisse de gérer les problèmes territoriaux, sociaux, économiques, sécuritaires ou même religieux. Même reconnu comme souhaitable ou nécessaire, l'espace supra-communal, n'est le plus souvent pas vécu et approprié comme tel, sur le plan institutionnel du moins. Sous la pression des problèmes, on ne bouge en fait que lorsque on y est forcé. Quand on ne peut plus construire son école ou sa piscine olympique tout seul, on la construit certes avec d'autres. Sinon, on continue à la construire tout seul. Ou on s'en passe. Problème sanitaire ? On évoque les hôpitaux régionaux, mais, dans le même mouvement, on recrée au niveau local des dispensaires au nom de la proximité. Les experts cantonaux viennent vous dire qu'il faut régionaliser l'action sociale ? De fait, on redouble les services locaux. En termes d'efficacité attendue, le résultat est nul.

Sur le papier, dans la phase d'étude, tout va bien, la volonté de coordination est manifeste. On imagine de nouveaux statuts, mais ceux-ci ne sont pas légitimés dans les faits. Ils ne sont ni habités ni vécus. Et ce alors même que la notion de nouvelle gou-

vernance, de collaboration, et tout le vocabulaire pertinent, ont diffusé partout et chez chacun, effaçant sur ce plan toute distinction entre ville et campagne. Même si, en termes de logique professionnelle, le référentiel de politique publique ancré dans l'idée qu'il y a des limites territoriales à transcender est théoriquement accepté, de fait, rien ne se passe vraiment. Au point qu'une nouvelle hypothèse s'est imposée au terme de notre étude, attribuant l'échec non pas à l'absence de représentations communes, mais au fait que même s'ils ont compris les enjeux, nos politiques, tous miliciens, n'ont, contrairement aux fonctionnaires communaux et cantonaux, ni le temps ni les moyens de suivre le processus de remise en cause des espaces institutionnels au nom d'espaces fonctionnels. Entre les échelles, les alliances se font certes facilement entre professionnels – les policiers communaux et cantonaux comprennent facilement que pour lutter contre la criminalité, il faut se donner les moyens d'une coordination – à un autre niveau, l'élu veut garder sa police, car il veut en garder la maîtrise.

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 des temporalités fondamentalement différentes. 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. Nos études de cas montrent d'ailleurs que les cantons ont compris l'enjeu, puisque par le biais de mesures incitatives, en particulier financières, ils tendent de plus en plus à transformer une situation de « gagnant-perdant » en une situation de « gagnant-gagnant ». Nos études de cas ont également permis de mettre en évidence une démarche nouvelle des cantons, qui consiste non plus à définir la taille idéale des bassins et régions *a priori* mais à envisager une réflexion en partenariat avec les personnes concernées pour 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. Il est enfin intéressant de noter que contrairement à nos hypothèses, l'apprentissage de la convergence de représentation n'est pas dépendante de la présence d'un traducteur (M. Callon, 1986), celui-ci 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.

À la suite des différents cas étudiés, nous constatons enfin que, 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 sym-

boliqument 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.

Approche en termes de représentations de l'espace : territorialité virtuelle, territorialité en éveil

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 S. Lupasco (1973). Comprendons avec lui que dans l'adhésion totale du sujet qu'exige la réalité géographique, à travers sa vie affective, son corps et ses habitudes, et qu'évoque le géographe É. Dardel (1952), des sentiments, même organisés, peuvent rester latents, en sommeil, oubliés comme on oublie sa propre vie organique, jusqu'à ce qu'un événement quelconque, l'éloignement, l'exil, une menace de transformation, les réveille et les actualise. Menace d'un changement, réveil des clochers, dira-t-on volontiers. Si l'on suit l'hypothèse, se pose la question du comportement des élus locaux qui, paradoxalement, vous assurent au quotidien que les espaces institutionnels ne correspondent plus aux espaces vécus, qui semblent avoir parfaitement intégré le discours courant, soit qu'il faut traiter les problèmes à un autre niveau, mais qui, dès que la situation héritée est remise en cause, découvrent soudain leur attachement absolu à leur frontière communale. Les députés cantonaux peuvent fort bien voter au parlement cantonal une nouvelle loi sur les agglomérations, en acceptant les frontières fonctionnelles, que l'on pratique d'ailleurs largement, et la population remettre tout en question quand la proposition passera devant les urnes communales. Dès lors, 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 dont les représentations, pour relever de la logique, pour être frappées au coin du bon sens et même du vécu, ne se traduiront pas en transformation des frontières. Cette prégnance du territoire institutionnel, telle qu'elle transcende parfois et à la limite les intérêts fonctionnels, illustre bien ce conflit entre le géographique comme intériorité, comme passé, et le géographique tout extérieur du maintenant (É. Dardel, 1952).

Sachant bien par ailleurs, avec notre si regretté G. Duby (1974) :

[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.

D'autant que d'autres partenaires conceptuels – et processuels – du débat ont été identifiés au passage et pourraient maintenant faire l'objet d'une analyse plus approfondie. Le mimétisme entre les élus par exemple, dont il faudrait vérifier qu'il ou 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 R. Girard (1972, 1982), 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 R. Girard, 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 envisagées, 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 H. Laborit (1976) juge indispensable à l'équilibre de chacun, et qui trouve dans l'exercice de la territorialité humaine son 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. À l'évidence, celles-ci se sont révélées un bon outil heuristique par tout ce qu'elles nous ont permis de mettre en évidence, en termes d'importance du rôle des discontinuités dans la saisie du continu, dans ces frontières entre domaines, 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 socio-culturel 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, le 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 C. Raffestin (1993) que « la frontière est fondamentalement un mécanisme de régulation qui garantit l'existence contre les dangers du chaos ».

L'examen et 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 (H. Gumuchian, 1989). Il ne nous a pas permis de conclure à la prééminence des représentations dans le rapport des acteurs à l'extériorité environnementale et sociale. Certes elles jouent un rôle clé. Mais celui-ci reste secondaire. Tant et si bien que tout comptes faits, on peut bien 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 avait, le fait que les acteurs continuent à travailler en vase clos en limite grandement la portée pratique. 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 M. Callon (1997), soit le modèle de conception négocié et distribué, meilleur et double antidote sans doute, tant à l'uniformisation générale qu'au désastreux repli communautariste (A. Touraine, 1997).

L'enjeu ? Il est double. Au moins. Comme le rappelle J.-P. 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'ac-

tion publique ». Nous avons posé que cette exigence recouvre, bien entendu, l'action publique à incidence spatiale, à leur inscription locale. Sur ce plan, à l'évidence l'enjeu de toute cette réflexion, encore partiellement à venir, selon, peut-être, d'autres dimensions évoquées dans cette conclusion générale, est bien de nous permettre, plutôt que de laisser s'inscrire au sol un futur que l'on ne pourra plus effacer, 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. Continuons donc, comme l'a si bien dit A. Frémont, de « bien observer ce qui se passe dans les territoires qui, entre liberté et contrainte, se créent et se recréent ».

Bibliographie

- BASSAND M., 1997. *Métropolisation et inégalités sociales*, Lausanne, Presses polytechniques et universitaires romandes, 245 p.
- CALLON M., 1986. « Éléments pour une sociologie de la traduction, La domestication des coquilles Saint-Jacques et des marins-pêcheurs dans la baie de Saint-Brieuc », *L'Année sociologique*, n° 36, p. 169-208.
- CALLON M., 1997. « Concevoir : modèle hiérarchique et modèle négocié », in M. Bonnet (éd.), *L'Élaboration des projets architecturaux et urbains en Europe*, vol. 1, Paris, PCA, p. 168-174.
- DARDEL É., 1952. *L'Homme et la terre. Nature de la réalité géographique*, Paris, PUF, 136 p.
- DUBY G., 1974. « Histoire sociale et idéologie des sociétés », in J. Le Goff, P. Nora, *Faire de l'histoire*, Paris, Gallimard, p. 147-168.
- GAUDIN J.-P., 1995. « Politiques urbaines et négociations territoriales : quelle légitimité pour les réseaux de politiques publiques ? », *Revue française de science politique*, 45/101, p. 31-55.
- GAUDIN J.-P., 1999. *Gouverner par contrat. L'action publique en question*, Paris, Presses de Sciences Politiques, 233 p.
- GIRARD R., 1973. *La Violence et le sacré*, Paris, Grasset, nouvelle édition 1993, 455 p.
- GIRARD R., 1982. *Le Bouc émissaire*, Paris, Grasset, 298 p.
- GUMUCHIAN H., 1989. « Les représentations en géographie », in Y. André, A. Bailly et al., *Représenter l'espace*, Paris, Anthropos/Économica, p. 29-42.
- HORBER-PAPAZIAN K. (éd.), 2001. *L'Espace local en mutation*, Lausanne, Presses polytechniques et universitaires, 160 p.
- HORBER-PAPAZIAN K., SOGUÉL N., 1996. « La répartition des tâches cantons-communes ou le rendez-vous manqué des réformes », *Revue suisse de science politique*, numéro thématique : La réforme des institutions, n° 2, vol. 2, p. 143-164.
- JOBERT B., MULLER P., 1987. *L'État en action*, Paris, PUF, 242 p.
- JODELET D. (dir.), 1989. « Représentations sociales : un domaine en expansion », in *Les représentations sociales*, Paris, PUF.
- LABORIT H., 1991. *La Nouvelle grille*, Paris, Laffont, 358 p.
- LABORIT H., 1976. *Éloge de la fuite*, Paris, Gallimard, 234 p.
- LE GALÈS P., 1995. « Du gouvernement des villes à la gouvernance urbaine », *Revue française de science politique*, vol. 45, n° 1, p. 57-95.
- LÉVY J., 1994. *L'Espace légitime. Sur la dimension géographique de la fonction politique*, Paris, FNSP, 442 p.
- LUPASCO S., 1973. *Du devenir logique et de l'affectivité*, 2^e éd., Paris, J. Vrin, 308 p.
- MONDADA L., 1987. « Dire l'espace. Pouvoir du discours et verbalisations spatiales », *Espaces et sociétés*, n° 48-49, p. 169-186.

- MOSCOVICI S., 1987. « Les représentations sociales », in *Actes du 2^e colloque sur la didactique de l'histoire et de la géographie*, Paris, INRP, p. 31-43.
- MULLER P., 1990. « Les politiques publiques entre secteurs et territoires », *Politiques et management public*, vol. 8, n° 3, p. 19-33.
- RACINE J.-B., RAFFESTIN C., RUFFY V., 1980. « Échelle et action, contribution à une interprétation du mécanisme de l'échelle dans la pratique de la géographie », *Geographica Helvetica*, vol. 35, n° 5, p. 87-94.
- RAFFESTIN C., 1981. *Pour une géographie du Pouvoir*, Paris, Litec, 249 p.
- RAFFESTIN C., 1993. « Autour de la fonction sociale de la frontière », *Espaces et sociétés*, n° 70-71, p. 157-164.
- TOURAINÉ A., 1997. *Pourrons-nous vivre ensemble ? Égaux et différents*, Paris, Fayard, 395 p.

TERRITOIRES INSTITUTIONNELS, TERRITOIRES FONCTIONNELS : LES CONDITIONS DE LÉGITIMATION DE NOUVEAUX ESPACES

Katia HORBER-PAPAZIAN, Jean-Bernard RACINE*

LES ENJEUX DE LA PROBLÉMATIQUE

La question de la délimitation des espaces de l'action publique fait aujourd'hui problème dans la réalité locale¹. On connaît la question, voire les questions de départ : un territoire institutionnel peut-il fonctionner sans qu'il y ait de cohérence territoriale ? La lecture d'une cohérence territoriale entraîne-t-elle la création d'un territoire institutionnel ? Faut-il penser les territoires, tant institutionnels que fonctionnels en se référant toujours au temps long ? L'incohérence territoriale, institutionnelle autant que fonctionnelle, est-elle inopérante ? Telles sont les questions que nous nous posons tous.

En Suisse comme partout ailleurs en Europe, les décalages entre espaces institutionnels et espace fonctionnels, entre échelle des responsabilités et échelle des phénomènes, posent problème, en termes de politiques publiques comme en termes de gestion de la vie quotidienne. 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 (P. Muller, 1990). 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 (J.-P. Gaudin, 1995).

Ces questions sont en Suisse soulevées par les diverses entreprises de redistribution de tâches entre Confédération, cantons, et communes.

Pour les plus petites d'entre elles, rappelle K. Horber-Papazian (2001), 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, la commune-centre offrant des prestations dont les communes environnantes bénéficient sans pour autant accepter d'en assumer les charges.

* IDHEAP, IGUL, université de Lausanne.

¹ - Cette présentation, suscitée par l'intérêt de la thématique générale de ce colloque, s'appuie de fait sur les résultats d'une longue recherche financée par le Fonds national suisse de la recherche scientifique (requête n° 1214-5502.98) portant sur « Les conditions d'une représentation commune de l'espace d'action publique au niveau local ». Recherche collective et interdisciplinaire dont J.-B. Racine, géographe, était l'un des co-requérants aux côtés du sociologue M. Bassand (EPFL) et de la politiste K. Horber (IDHEAP), requérante principale.

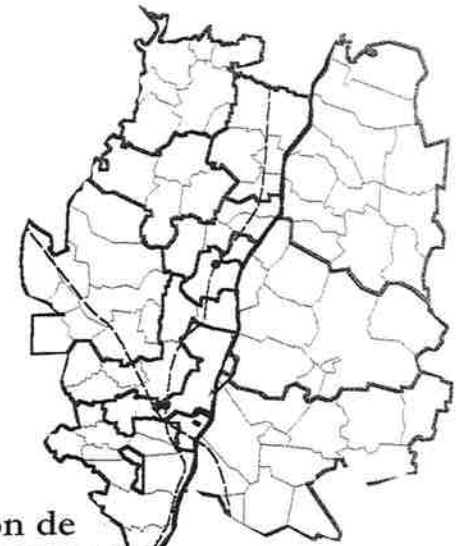
tion publique ». Nous avons posé que cette exigence recouvre, bien entendu, l'action publique à incidence spatiale, à leur inscription locale. Sur ce plan, à l'évidence l'enjeu de toute cette réflexion, encore partiellement à venir, selon, peut-être, d'autres dimensions évoquées dans cette conclusion générale, est bien de nous permettre, plutôt que de laisser s'inscrire au sol un futur que l'on ne pourra plus effacer, 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. Continuons donc, comme l'a si bien dit A. Frémont, de « bien observer ce qui se passe dans les territoires qui, entre liberté et contrainte, se créent et se recréent ».

Bibliographie

- BASSAND M., 1997. *Métropolisation et inégalités sociales*, Lausanne, Presses polytechniques et universitaires romandes, 245 p.
- CALLON M., 1986. « Éléments pour une sociologie de la traduction, La domestication des coquilles Saint-Jacques et des marins-pêcheurs dans la baie de Saint-Brieuc », *L'Année sociologique*, n° 36, p. 169-208.
- CALLON M., 1997. « Concevoir : modèle hiérarchique et modèle négocié », in M. Bonnet (éd.), *L'Élaboration des projets architecturaux et urbains en Europe*, vol. 1, Paris, PCA, p. 168-174.
- DARDEL É., 1952. *L'Homme et la terre. Nature de la réalité géographique*, Paris, PUF, 136 p.
- DUBY G., 1974. « Histoire sociale et idéologie des sociétés », in J. Le Goff, P. Nora, *Faire de l'histoire*, Paris, Gallimard, p. 147-168.
- GAUDIN J.-P., 1995. « Politiques urbaines et négociations territoriales : quelle légitimité pour les réseaux de politiques publiques ? », *Revue française de science politique*, 45/101, p. 31-55.
- GAUDIN J.-P., 1999. *Gouverner par contrat. L'action publique en question*, Paris, Presses de Sciences Politiques, 233 p.
- GIRARD R., 1973. *La Violence et le sacré*, Paris, Grasset, nouvelle édition 1993, 455 p.
- GIRARD R., 1982. *Le Bouc émissaire*, Paris, Grasset, 298 p.
- GUMUCHIAN H., 1989. « Les représentations en géographie », in Y. André, A. Bailly et al., *Représenter l'espace*, Paris, Anthropos/Économica, p. 29-42.
- HORBER-PAPAZIAN K. (éd.), 2001. *L'Espace local en mutation*, Lausanne, Presses polytechniques et universitaires, 160 p.
- HORBER-PAPAZIAN K., SOGUEL N., 1996. « La répartition des tâches cantons-communes ou le rendez-vous manqué des réformes », *Revue suisse de science politique*, numéro thématique : La réforme des institutions, n° 2, vol. 2, p. 143-164.
- JOBERT B., MULLER P., 1987. *L'État en action*, Paris, PUF, 242 p.
- JODELET D. (dir.), 1989. « Représentations sociales : un domaine en expansion », in *Les représentations sociales*, Paris, PUF.
- LABORIT H., 1991. *La Nouvelle grille*, Paris, Laffont, 358 p.
- LABORIT H., 1976. *Éloge de la fuite*, Paris, Gallimard, 234 p.
- LE GALÈS P., 1995. « Du gouvernement des villes à la gouvernance urbaine », *Revue française de science politique*, vol. 45, n° 1, p. 57-95.
- LÉVY J., 1994. *L'Espace légitime. Sur la dimension géographique de la fonction politique*, Paris, FNSP, 442 p.
- LUPASCO S., 1973. *Du devenir logique et de l'affectivité*, 2^e éd., Paris, J. Vrin, 308 p.

- MOSCOVICI S., 1987. « Les représentations sociales », in *Actes du 2^e colloque sur la didactique de l'histoire et de la géographie*, Paris, INRP, p. 31-43.
- MULLER P., 1990. « Les politiques publiques entre secteurs et territoires », *Politiques et management public*, vol. 8, n° 3, p. 19-33.
- RACINE J.-B., RAFFESTIN C., RUFFY V., 1980. « Échelle et action, contribution à une interprétation du mécanisme de l'échelle dans la pratique de la géographie », *Geographica Helvetica*, vol. 35, n° 5, p. 87-94.
- RAFFESTIN C., 1981. *Pour une géographie du Pouvoir*, Paris, Litec, 249 p.
- RAFFESTIN C., 1993. « Autour de la fonction sociale de la frontière », *Espaces et sociétés*, n° 70-71, p. 157-164.
- TOURAINÉ A., 1997. *Pourrons-nous vivre ensemble ? Égaux et différents*, Paris, Fayard, 395 p.

Territoires institutionnels territoires fonctionnels



Sous la direction de
Annie BLETON-RUGET
Nicole COMMERÇON
Philippe GONOD