

CHAPITRE 13

LES CONDITIONS POLITIQUES DE PRODUCTION D'UNE NOUVELLE ENTITE INSTITUTIONNELLE AU NIVEAU LOCAL

Katia HORBER-PAPAZIAN,
Professeure de politique locale à l'IDHEAP
Serge TERRIBILINI

1. INTRODUCTION

Ce chapitre entend examiner quelles sont les conditions – politiques avant tout - qui peuvent permettre la mise sur pied d'une entreprise de production d'une nouvelle structure institutionnelle (structure intercommunale, fusion, région). Cette dernière n'est en effet pas chose aisée. Malgré ses avantages, elle comporte des inconvénients et génère des blocages, et ce de la part des divers acteurs concernés. Ces derniers ont en effet des intérêts divers qui ne sont pas toujours ceux d'une coopération supra-communale. 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 re-

présentation ou de vision commune est, à notre avis, une exigence première.

Nous postulons ainsi qu'une convergence minimale des représentations est nécessaire non seulement à la production de nouveaux espaces d'action publique (collaboration intercommunale), 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 ou d'agglomération.

Une telle approche de la problématique du dépassement des structures institutionnelles locales traditionnelles nous conduit 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 (nombre d'habitants minimum pour une infrastructure donnée, par exemple¹). 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. Ce qui ne veut pas dire que cette vision commune de l'espace n'a pas de lien avec une réalité « objective » et que ce ne soit pas la surface d'un problème à régler (bassin de l'emploi, par exemple) qui la détermine en bonne partie.

Comme on l'a dit, un certain nombre de développements récents des problèmes sociaux et économiques et l'évolution actuelle de l'action publique conduisent à remettre en cause le niveau institutionnel local et à réfléchir à la création d'entités politiques d'une échelle supérieure en vue de garantir une meilleure mise en oeuvre de certaines politiques publiques. La création d'une entité supracommunale

¹ Au reste, on relèvera que, historiquement, il y a fort peu de territoires politiques (États, régions, communes, etc.) qui ont été défini à partir de critères fonctionnels et que l'on peut douter qu'une telle démarche recueille subitement la légitimité nécessaire à la pérennité d'institutions nouvelles.

présente ainsi aujourd'hui un certain nombre d'avantages, mais peut également générer quelques inconvénients.

2. LES AVANTAGES ET LES DESAVANTAGES

Eu égard aux contradictions croissantes rencontrées entre espaces fonctionnels et espaces institutionnels, la création d'une structure supracommunale présente l'avantage d'aller dans le sens d'une plus grande coïncidence entre ces territoires, permettant une meilleure gestion des politiques publiques et, peut-être, une plus grande légitimité et visibilité de l'action publique. Mais la collaboration ne s'impose pas forcément dans tous les cas et n'est pas une panacée en soi. Ainsi, outre qu'elle doit résulter à notre sens d'une vision commune de l'espace et de son contenu, un certain nombre d'éléments peuvent permettre aux élus politiques, aux agents administratifs ou simplement aux citoyens concernés d'estimer dans quelle mesure elle est adaptée et quelle est la forme qu'elle doit prendre (association à but multiple, fusion, etc.).

De manière générale, on peut formuler un certain nombre de critères au l'aune desquels une structure supracommunale peut être évaluée et qui peuvent être alors, selon les circonstances, autant des avantages que des désavantages.

Le premier critère est celui de l'efficience. Une structure supracommunale peut en effet parfois rendre possible des économies d'échelle dans certains domaines en évitant que certaines tâches identiques soient effectuées par plusieurs entités et permettre ainsi de les produire à moindre coûts². Elle peut également réduire certains effets de débordement entre communes dont les unes ont à assumer des prestations qui profitent à d'autres.

Un second critère de taille est relatif à l'efficacité des politiques publiques mises en œuvre. Une collaboration entre communes peut présenter un certain nombre d'avantages en ce domaine, notamment par la mise en commun de ressources (certes financières, mais également techniques, scientifiques, en personnel, etc.), une certaine pro-

² On notera cependant que la certitude n'est plus de mise en la matière. En effet, le canton de Schwytz a présenté pour 1998 une comptabilité analytique complète pour ses communes. Il apparaît que le prix des prestations offertes par les petites communes n'est pas plus élevé que dans les grandes communes (politique scolaire, par exemple), alors que l'argument pour regrouper des petites communes est souvent celui d'une baisse de coûts présumés plus élevés (NZZ, 22.1.99)

fessionnalisation de l'activité politico-administrative, une vision d'ensemble du problème à résoudre et de la zone concernée, une meilleure coordination des interventions entre instances communales entre elles et avec le canton, voire la Confédération, etc.

La réflexion peut aussi se faire en terme de proximité des services offerts avec le citoyen et de meilleure adaptation de ceux-ci aux besoins de ce dernier. Un tel critère peut être important à manier s'agissant de déterminer l'ampleur géographique de la collaboration, par exemple, ou du degré de centralisation nécessaire à des nouvelles institutions.

L'architecture politique de la structure supracommunale est également déterminante. La légitimité d'une instance supra-communale et l'acceptabilité de son action sont essentiels à son bon fonctionnement, en particulier à l'efficacité et l'efficience des politiques publiques à mettre en œuvre. Il s'agit ainsi de choisir un système adapté qui permette un contrôle politique des citoyens et, plus précisément, des élus politiques, et qui laisse également une place déterminante à une influence de ces acteurs sur les décisions prises et leur contenu. En d'autres termes, les solutions institutionnelles à profil technocratique, si elles sont parfois parfaitement adaptées à la gestion intercommunale de secteurs techniques (déchets, eaux usées, etc.), ne sauraient suffire si la collaboration prévue possède une ampleur plus large. Relevons par ailleurs qu'une nouvelle entité telle que la région ou l'agglomération, qui représenteraient un niveau institutionnel à part entière, pourrait être susceptible, un ajoutant un échelon au système fédéraliste, de complexifier hautement l'architecture institutionnel de la Suisse.

Enfin, l'information ainsi que la clarté et la transparence de la démarche revêtent une importance centrale. Avant d'entamer tout processus et pour optimiser ce dernier, les acteurs concernés devraient avoir une vue claire d'un ensemble de points importants. Outre le fait d'avoir établi qu'un rapprochement entre communes était une solution adéquate, il s'agit de s'informer précisément sur les diverses possibilités et types de structure existant (association à but unique, à but multiple, commune unique, agglomération, etc.) et leurs conditions juridiques, politiques et économiques de mise en œuvre. Dans ce cadre, il s'agit également d'avoir une vision précise des possibilités de contrôle politique au sein de la nouvelle instance supra-communale et des modes de délégation des représentants.

3. LES OBSTACLES

Même si elle peut être considérée comme avantageuse, une structure supracommunale représente, selon son degré d'institutionnalisation, une modification profonde de la configuration local du pouvoir politique et administratif et remet en cause bon nombre de structures, de manière de faire, de types de légitimation, de processus de décision, etc. De tels bouleversements peuvent certes représenter de nouvelles ressources et opportunités pour certains acteurs, mais pour la plupart, avant tout les élus politiques et les principaux responsables politico-administratifs, ils ne vont pas sans provoquer inquiétudes, craintes et remises en cause pouvant les inciter à se montrer plutôt réticents face à une entreprise de création d'une nouvelle entité supra-communale.

Souvent, les communes engagées dans un processus de rapprochement connaissent jusqu'alors un certain isolement. Dans le cadre des structures existantes et des compétences reçues, elles évoluaient ainsi individuellement dans une démarche relativement routinière et le personnel politique et administratif se « reproduisait » - au sens sociologique - sans que, la plupart du temps, des éléments exogènes forts parviennent à ébranler cet état de fait. Même l'urbanisation importante des communes (de « l'arrière-pays » notamment) et la « tertiarisation » croissante des entités locales n'avait pas notablement bousculé les structures et la configuration du pouvoir local. On comprend dès lors que le personnel politique et administratif, bien que reconnaissant massivement que certaines tâches doivent désormais être prises en charge à un échelon supérieur, rechigne à s'engager dans des changements qui sont autant de risques de conflits et d'imprévus déstabilisants.

Modifier la structure des institutions locales, c'est modifier les ressources (postes, budgets, reconnaissance, etc.) à disposition et surtout leur distribution et leur mode de répartition. De la sorte, nombre d'élus ou d'acteurs politico-administratifs nourrissent la crainte d'avoir à partager des ressources jusque-là détenues en propre, d'avoir à dépendre de nouvelles autorités dans les tâches qu'ils effectuent, de devoir perdre un certain nombre de prérogatives ou encore d'être supplantés dans des domaines ou des procédures qui constituaient auparavant leur pré carré.

Par ailleurs, dans des communes où l'essentiel du travail repose sur une administration de milice, ce qui est encore souvent le cas en Suisse, le personnel concerné nourrit souvent la peur que tout rap-

prochement implique une surcharge de travail trop importante, mais aussi fasse apparaître, conséquemment, une certaine incompétence des acteurs politico-administratifs.

4. CONDITIONS STRUCTURELLES

Hormis l'attitude réfractaire de certains acteurs politiques et administratifs en raison d'intérêts et d'objectifs divergents, certaines conditions structurelles peuvent également aller dans le sens d'un frein à l'établissement d'une structure supracommunale. En revanche, d'autres phénomènes peuvent favoriser cette dernière.

L'un des facteurs de blocage classiques est la disparité de ressources entre les communes concernées. Tandis que les plus démunies sont favorables à une collaboration qui peut signifier une compensation de leur manque de moyen, les mieux dotées ne sont guère enthousiastes à l'idée d'avoir à se priver d'une partie de leurs ressources. Or, un rapprochement entre communes n'a évidemment plus aucun sens s'il n'y a pas un mécanisme de péréquation (poussé à son point ultime en cas de fusion) allant dans le sens d'une solidarité entre les unités impliquées. Cela peut d'ailleurs constituer un argument en faveur d'une intervention forte et contraignante du canton dans ce type de processus³. La problématique des effets de débordement dans les agglomérations se pose dans les mêmes termes. La ville-centre met bien souvent à disposition une série d'infrastructures et de services dont les communes voisines profitent sans participer pleinement à leur financement. Dans le cadre de la collaboration intercommunale ou d'une politique d'agglomération, celles-ci vont évidemment tenter de conserver un statu quo qui leur est favorable. On peut ainsi supposer qu'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.

Un autre facteur de frein important est la compétition, avant tout économique, qui existe entre les communes. Il s'agit d'un phénomène qui connaît une forte croissance et ce, depuis un certain temps déjà. Chaque commune tente de développer des stratégies propres à attirer

³ C'est par exemple le cas dans le canton de Fribourg où les processus de rapprochement entre communes ont été fortement impulsés par le canton et ses représentants territoriaux, à savoir les préfets.

des entreprises, des bons contribuables ou des touristes. 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. Il s'avère ainsi que, dans une structure où règne la compétition, toute idée de collaboration, donc de partage, est exclue, ou en tout cas très difficile à imaginer.

D'autres facteurs structurels peuvent favoriser le rapprochement entre communes. C'est par exemple le cas des problèmes actuels de réduction des ressources destinées aux instances publiques. L'ampleur du problème financier existant peut conduire les communes touchées à coopérer plus étroitement afin de surmonter une crise de moyens à disposition pour effectuer leurs tâches.

On peut supposer que la capacité de collaborer avec d'autres instances est fortement déterminée par les références qui sont au fondement de la vision de la délimitation de la commune et/ou de la limite antérieure de la politique considérée. 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 penser qu'une modification de l'espace sera moins douloureuse que si les limites sont vues comme étant ancestrales et parties prenantes de « l'identité collective » (bourgeoisie locale, famille). 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.

Enfin, relevons que le fait que la problématique de la remise en cause des espaces d'action publique 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.

5. PROCESSUS DE PRODUCTION D'UNE NOUVELLE ENTITE INSTITUTIONNELLE

Comme nous l'avons dit plus haut, en dépit des problématiques relatives aux intérêts et objectifs des différents acteurs impliqués et les facteurs pouvant influencer toute démarche de rapprochement, nous supposons que l'un des noeuds du problème est l'existence ou non

d'une vision commune du territoire local et de son devenir⁴. Or, une telle vision n'est sans doute pas donnée une fois pour toute, mais se construit progressivement, au gré de l'histoire des communes concernées et des relations qu'entretiennent les divers acteurs entre eux. C'est dire que les conditions dans lesquelles prend place le processus de production d'une nouvelle instance supra-communale sont à notre avis déterminantes pour conduire à un rapprochement des représentations de l'espace local qu'ont les divers acteurs et permettre de créer une vision commune minimale apte à produire une entité viable et possédant une certaine légitimité.

Les divers acteurs impliqués (citoyens, entreprises, experts, élus politiques, acteurs politico-administratifs) dans un processus de redéfinition d'espace ont tous une vision partiellement différente de ce dernier en raison de la relation particulière qu'ils ont avec lui. Ainsi, par exemple, les citoyens qui l'appréhendent de façon pratique au quotidien en ont une vision fragmentée, au contraire de l'expert, et parfois des acteurs politico-administratifs, qui en ont une vue globale et rationalisée. Les entreprises, quant à elles, construisent leur représentation de l'espace à partir de critères fonctionnels, tandis que les élus mettent l'accent sur les frontières institutionnelles traditionnelles garantes de leur position.

Cette diversité permet de n'envisager que des recoupements partiels de ces représentations. Ceux-ci devraient apparaître au terme d'un processus négocié qui devrait respecter quelques conditions de bases en vue de maximiser les chances d'aboutir à une vision plus ou moins commune. En premier lieu, ce processus devrait permettre que le travail de conception d'un nouvel espace soit un processus flexible de création permanent où le résultat n'est pas connu à l'avance. Ceci s'oppose aux cas où une solution est imposée par un des acteurs dirigeant une procédure linéaire et séquentielle et où seuls des amendements mineurs du projet sont possibles pour les autres partenaires. Le

⁴ Cela forme l'hypothèse centrale d'une recherche actuellement en cours intitulée : « Les conditions d'une représentation commune de l'espace d'action publique au niveau local ». Dirigée par les profs Katia Horber-Papazian, Michel Bassand et Jean-Bernard Racine, elle postule que chaque acteur a une vision spécifique de l'espace local et qu'une nécessité pour créer une nouvelle entité et un minimum de représentations commune de cet espace parmi eux. La recherche se propose ainsi de déterminer les conditions qui peuvent permettre un rapprochement des représentations des divers acteurs. Les éléments présentés dans ce sous-chapitre ont ainsi avant tout le statut d'hypothèses.

processus doit donc permettre à l'ensemble des acteurs impliqués de proposer leurs solutions, de côtoyer d'autres rationalités, d'évoluer.

Tous les acteurs concernés devraient être associés à ce processus afin de leur permettre d'avoir des interactions avec chacun, d'influer un tant soit peu sur le projet et de se l'approprier au moins en partie. Non seulement ceci permettrait d'aller dans le sens d'une représentation commune, mais pourrait aussi garantir à terme une légitimité accrue. Il est clair que les citoyens risquent d'être la plupart du temps absents de la planification lorsque celle-ci se déroule au sein de commissions ou de groupes de travail. Il serait ainsi nécessaire qu'une publicité importante soit faite et qu'un processus de participation soit élaboré afin que ce type d'acteurs soit associé autant que faire se peut à la démarche. Cela devrait aussi éviter que la vision commune qui émane des relations entretenues par les autres acteurs ne s'éloignent trop de la leur propre.

Les relations entre acteurs au sein de la démarche devraient aboutir à un « processus d'apprentissage ». Nous estimons qu'il y a un temps nécessaire qui favorise ce dernier, 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 vues. Il y aurait ainsi des mécanismes de co-construction et de co-légitimation des espaces du fait de l'existence d'un *réseau*⁵ où les divers acteurs interagissent durablement⁶. 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 verrait élargie et sa légitimité renforcée. Cette possibilité dépend probablement du poids de chaque acteur dans le processus, donc de sa capacité à faire admettre comme légitime sa représentation de l'espace aux autres acteurs⁷. Un processus d'apprentissage dans lequel

⁵ 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].

⁶ LE GALES P. et THATCHER M. (éds.), 1995, *Les réseaux de politique publique : débat autour des "policy networks"*. Paris : l'Harmattan.

⁷ BENNINGHOFF M., JOERCHEL B. et KNOEPFEL P. (1997). *L'écobusiness : enjeux et perspectives pour la politique de l'environnement*, Frankfurt am Main : Helbing und Lichtenhahn.

chaque acteur peut transmettre une part de sa représentation et assimiler en partie celle des autres ne pourrait ainsi prendre place que si les ressources des divers acteurs, inévitablement inégales, ne sont cependant pas par trop.

Au sein du réseau, certains acteurs peuvent occuper des positions-clefs et jouer des rôles particuliers susceptibles de contribuer au recouplement des représentations. Leur capacité à oeuvrer de la sorte est sans doute dépendante de leur reconnaissance par les autres acteurs, 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 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 cantonaux et fédéraux, voire communaux, en raison même de son activité propre. 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 autres⁸.

6. CONCLUSION

Les divers éléments qui paraissent entrer en compte dans un processus de production d'une nouvelle entité institutionnelle au niveau local et supra-local donnent l'image d'une restructuration atomisée, incrémentale et à plusieurs vitesses de l'espace local. Il est de fait qu'il ne paraît aujourd'hui guère pensable de réformer les structures locales et régionales par un projet uniforme quadrillant le territoire d'une certaine façon et entièrement imposé par une instance supérieure. Le projet de fusions de communes que le canton de Lucerne avait mis au point et les blocages qui s'ensuivirent est, par exemple, éloquent.

⁸ CORCUFF Ph., LAFAYE C., 1991, « La traduction comme compétence », in JEANNOT G. et PERALDI M. (eds), *L'envers des métiers: compétence politique et pratique professionnelle*, Paris, Melt.

Il ne s'agit pas là uniquement de question de méthode ou de démarche. Plus profondément, le rapport au territoire s'est profondément bouleversé de telle sorte que l'on ne saurait le penser comme un assemblage d'entités cloisonnées et étanches, mais au contraire comme un enchevêtrement multiforme de réseaux divers. Dans un tel contexte, refonder le politique à l'échelle des problèmes actuels ne peut consister en une simple transcription des solutions antérieures à un nouveau niveau, mais doit intégrer les changements importants qui affectent l'espace. En terme de processus de création d'une entité politique, on peut ainsi penser que c'est de façon plutôt « émergente » que devraient apparaître et pourraient être viables ces nouveaux objets institutionnels, certaines communes s'associant ou se regroupant sur une base volontaire dans un système basé avant tout sur la subsidiarité et dans le cadre d'une démarche progressant pas à pas⁹.

⁹ LINDER W. et al., 1992, *Procédures et modèles de participation : propositions pour une politique de participation de la Confédération selon l'art. 4 LAT*. Berne : Département fédéral de justice et police.

