

TABLE RONDE N°6

ARTICULATION DES TERRITOIRES: DISCUSSION À PARTIR DE LA REMISE EN CAUSE DU DROIT D'OPPOSITION ET DE RECOURS DES ASSOCIATIONS DE PROTECTION DE L'ENVIRONNEMENT

Jean RUEGG, l'IPTEH, Université de Lausanne

INTRODUCTION

L'argument est construit à partir d'un exemple suisse-suisse : la remise en question du droit d'opposition et de recours des associations à but idéal. Mais l'objectif est de dépasser ce régionalisme attaché aux spécificités du cas helvétique et de l'utiliser comme prétexte pour aller plus loin dans la réflexion.

Situons rapidement le contexte. Dans les champs de l'aménagement du territoire et de la protection de l'environnement, la plupart des textes de lois en vigueur en Suisse¹ contiennent des dispositions permettant soit à un particulier dont les intérêts sont directement lésés² soit à une association poursuivant un but idéal de faire opposition à un projet puis, si nécessaire, de faire recours contre la décision de l'autorité compétente d'approuver ledit projet. Ces dispositions font actuellement l'objet de débats passionnés, notamment parce qu'une partie de la classe politique estime qu'elles génèrent des retards dommageables pour les projets de construction. Dans certains cas³, ces retards peuvent même déboucher sur l'abandon pur et simple du projet par le promoteur. Mais la controverse concerne uniquement les associations. Les particuliers en revanche ne sont pas visés. Les milieux les plus virulents suspectent les associations d'utiliser leur droit d'opposition et de recours de manière exagérée. Ils militent donc pour qu'il leur soit retiré. Cette problématique est politiquement fort sensible. Reste que les arguments dont la presse se fait l'écho sont peu variés. Fondés sur diverses expertises, ils consistent essentiellement à évaluer si les oppositions et recours des associations sont abusifs ou non. Pourtant d'autres thèmes mériteraient d'être discutés car ils sont source d'enjeux significatifs. Le premier, par exemple, concerne la responsabilité (et la compétence) du promoteur. Pour l'urbanisme opérationnel, l'appréciation des risques de rejet que toute nouvelle construction est susceptible de générer — l'opposition et le recours en sont d'ailleurs une manifestation — fait partie intégrante des savoirs nécessaires à la gestion de projet

¹ Il s'agit des lois fédérales et des lois cantonales d'application dans le cas de l'aménagement du territoire.

² Dans ce cas, le particulier est un riverain et les intérêts en jeu sont associés au contenu de la propriété privée du sol.

³ Le cas emblématique, véritable goutte d'eau qui a fait déborder le vase, est celui du projet de stade de football du Hardturm à Zürich. Présenté comme indispensable pour que cette ville puisse accueillir l'Eurofoot de 2008, ce projet financé par une banque et des entrepreneurs commerciaux a suscité de nombreuses oppositions puis recours de la part de particuliers et d'une association qui promeut une approche plus écologique des transports et de la mobilité. Le traitement de ces oppositions puis recours multiples ont tellement différé le début des travaux que le projet ne pourrait plus être mené à chef dans les délais imposés par les organisateurs de la manifestation sportive.

[Ascher, 1995]. Le second traite du rôle et de la place du droit public en matière d'appropriation du sol. Il n'est qu'un modèle, parmi d'autres, pour résoudre des conflits liés à l'accès au territoire. Le modifier en retirant à un acteur son droit de participer à la procédure fixée par le dispositif de l'aménagement ne permet jamais d'abolir les raisons du contentieux. Ce dernier a une origine matérielle et non pas juridique [Tanquerel, 1992, p.75]. La suppression du droit d'opposition et de recours ferme aux associations l'accès à une scène où traiter leur désaccord. En revanche, elle n'élimine pas le litige qu'elles exprimeront peut-être en utilisant d'autres canaux formels : organisation d'un référendum, ou informels : manifestation de rue, occupation de chantier. Ces deux considérations sont importantes pour mettre en contexte les effets potentiels de la suppression du droit d'opposition et de recours des associations. Mais il n'y a pas lieu ici de les exposer plus avant. La suite du développement prend plutôt appui sur une troisième piste qui découle justement de la différence de traitement entre particuliers et associations. Nous aimerions en proposer une interprétation qui dépasse justement ce contexte purement helvétique en inscrivant la question du droit d'opposition et de recours des associations dans le contexte plus général du fonctionnement de l'Etat et de la prise en compte des différents territoires de l'action publique.

Notre hypothèse est la suivante : la remise en question des moyens d'action des associations est en porte-à-faux par rapport aux évolutions socioculturelles récentes avec lesquelles l'Etat — et les autres acteurs évidemment aussi — doit composer.

Pour la traiter, le texte est organisé en quatre parties. Dans un premier temps, nous aimerions préciser l'échelle pertinente à laquelle se rapportent les enjeux du droit d'opposition et de recours. Cet élément est un préalable pour situer notre questionnement relatif aux échelles de l'action publique. Dans un deuxième temps nous revenons à la définition même du territoire. Sa forme s'inscrit entre les deux pôles que constituent la surface et le réseau. Cette précision est importante pour aborder la question du fonctionnement de l'Etat. Son territoire, du moins si nous faisons référence à l'Etat moderne, relève du modèle de la surface. L'enjeu — sous l'angle de l'action publique — est alors qu'il soit un conteneur pertinent des réseaux issus des relations économiques et sociales déterminantes. Dans cette perspective, la recomposition territoriale est un médiateur intéressant puisqu'elle vise justement au maintien d'une certaine pertinence du territoire de l'Etat. Mais sa portée, notamment lorsqu'elle implique un redécoupage des territoires de l'action publique, est limitée. Elle n'est pas la panacée. Nous nous appuyons notamment sur l'énoncé des attributs de l'échelle géographique pour illustrer cela dans un troisième temps. Enfin, en partie conclusive, nous reviendrons à la question du droit d'opposition et de recours des associations pour montrer que réseau et surface ne sont pas antagonistes mais complémentaires et qu'il y a lieu de promouvoir des modalités de l'action publique qui soient aptes à les articuler.

L'échelle de référence : le local

La problématique du droit d'opposition et de recours des associations, telle que nous l'avons esquissée, affecte avant tout des projets de construction. Il est même possible d'être plus précis. Elle concerne des projets d'une certaine envergure¹ qui génèrent des effets importants au sein du territoire dans lequel ils devraient être implantés en termes de parcellaire, de flux de circulation, de qualité du paysage, de caractéristique écologique ou de structure sociale, démographique et économique. Sur le plan décisionnel de tels projets impliquent de

¹ Même si elles en ont le droit, les associations n'interviennent pas dans tous les projets. Elles concentrent leurs moyens aux cas qualitativement et quantitativement emblématiques, pour autant, évidemment, qu'ils ne soient pas compatibles, selon elles, avec les dispositions légales existantes.

nombreux acteurs : un promoteur et les autorités compétentes¹ et, s'il y a contestation, les citoyens (si le référendum est demandé), les particuliers dont les intérêts sont directement touchés et les associations à but idéal (si notre fameux droit d'opposition et de recours est utilisé). Dans tous les cas, l'essentiel des débats — y compris la résolution du conflit — mobilise l'échelle locale avant tout. Cette particularité découle du statut du plan d'affectation des zones². Cet instrument joue un rôle essentiel dans le dispositif suisse puisqu'il articule le droit public de l'aménagement du territoire (ou de l'urbanisme) et de la protection de l'environnement aux normes relatives à la propriété privée du sol qui sont issues du droit privé [Ruegg, 2000]. Il conditionne la valeur économique des biens-fonds en définissant la constructibilité des parcelles. Il est en outre opposable aux tiers en ayant force de loi.

Nous reviendrons plus loin sur la prépondérance du local. Mais pour la suite du propos, il vaut d'abord la peine de revenir aux différents acteurs impliqués dans l'approbation d'un projet de construction et de tenter de préciser les caractéristiques du territoire qu'ils produisent.

Les formes du territoire : le réseau et la surface

Pour de nombreux auteurs, le terme de territoire semble indissociablement lié à l'Etat. Il est une surface dont la limite détermine précisément l'envergure. La juridiction, au sens de l'Etat moderne, en est l'expression par excellence. Mais cette acception est réductrice [Lévy et Lussault³, 2003 ; Raffestin, 1996]. Elle est aussi source de malentendus. D'abord, dans la mesure où l'Etat moderne n'est pas transhistorique [Marston, 2000, p. 225], associer le territoire à cette seule forme revient à prétendre que ce concept clef de la géographie humaine n'a pas de sens ni avant, ni — le cas échéant [Scott, 1996] — après l'Etat moderne. Ensuite, la notion d'aménagement du territoire devient inintelligible. Cette politique publique n'a pas pour finalité de prévenir les conflits liés à la seule production des territoires de l'Etat. Elle veille aussi à intégrer les projets de l'ensemble des acteurs qui tous et de tout temps s'approprient l'espace et génèrent des territoires [Raffestin, 1980]. Cette interprétation est d'ailleurs requise simplement pour comprendre les difficultés de mise en œuvre de cette politique dont la marge de manœuvre est largement conditionnée par le contenu de l'institution de la propriété privée du sol.⁴ L'intégration, dans notre acception du terme de territoire, d'une plus grande variété d'acteurs — ils peuvent être privés ou publics, agir à titre individuel ou collectif — ouvre de nouvelles perspectives. Elle invite, par exemple, à s'intéresser aux formes des territoires produits. Or nous découvrons que, dans la majorité des cas, ces territoires relèvent de la logique du réseau (ou logique réticulaire) plutôt que de la logique de la surface (ou logique aréolaire). Nous sommes même enclin à penser que la première domine parce qu'elle est plus robuste — plus rustique sans doute aussi — que la seconde [Ruegg, 2004]. Le mode du réseau génère une forme de territoire flexible dans l'espace et dans le temps. Il est composé de lignes/flux et de noeuds/lieux facilement re-combinables. Ces derniers sont occupés ou appropriés soit par la même personne, soit par une collectivité ou des entités qui ont quelque chose en commun. Surtout, la forme du réseau

¹ En Suisse, ces autorités relèvent en premier lieu de l'échelon communal. Mais les autorités cantonales peuvent être sollicitées (notamment si une étude d'impact sur l'environnement est requise), de même que les autorités fédérales si des domaines sont en jeu qui relèvent de leurs prérogatives.

² Il est l'équivalent, grosso modo, du plan local d'urbanisme (PLU) français.

³ Dans leur *Dictionnaire de la géographie*, le concept de territoire fait l'objet de plusieurs notices dont les dernières suggèrent bien l'utilité de considérer le territoire d'une manière plus extensive.

⁴ Rappelons à cet égard que l'autorité publique, en Suisse, ne dispose pas d'un droit d'expropriation formelle en matière d'aménagement du territoire et que, par conséquent, ses moyens sont restreints pour inciter le propriétaire foncier à utiliser son bien-fonds conformément à l'affectation des zones.

n'oblige pas à se soucier de l'altérité et notamment de ceux et celles qui ne partagent pas le même projet [Monnoyer-Longé, 1996]. Le territoire individuel que nous générons en reliant et en occupant temporairement les diverses stations que nous visitons quotidiennement : lieu de résidence, lieu de travail, lieu d'achalandage, lieu de loisirs constitue un exemple-type de territoire-réseau.¹ Mais il en est de même du territoire produit par une entreprise multi-sites, ou par des entreprises organisées au sein d'un réseau de sous-traitance ou d'une filière de production. Par ailleurs, les villes-libres germaniques qui constituèrent la Ligue hanséatique (entre le XII^e et le XVII^e) ou les villes-états médiévales de l'Italie du Nord ont généré des modes de fonctionnement faits de jeux de concurrence et de complémentarité/alliance qui procèdent également de la logique réticulaire. Enfin, et il est important de le relever ici, les mouvements sociaux, dont font partie les associations à but idéal qui sont concernées par la remise en question du droit d'opposition et de recours, façonnent également des territoires qui procèdent de la logique réticulaire. Fondamentalement, une association à but idéal rassemble des semblables c'est-à-dire des membres qui partagent des valeurs communes indépendamment de leur localisation topographique. Les adhérents du WWF par exemple sont présents sur les cinq continents et ils œuvrent à la réussite des objectifs de ce mouvement social sans qu'ils n'aient besoin de partager une proximité physique pour opérer. Le mode de la surface en revanche impose une forme de territoire qui est plus ambitieuse, plus fragile aussi et qui demande sans doute davantage d'attention pour être préservée et maintenue dans la durée. La modernité politique de la Révolution française est contenue dans l'affirmation de la surface. Elle marque aussi l'origine de l'Etat moderne qui est délimité par une frontière linéaire et qui comprend l'ensemble des êtres vivants, des ressources et des relations compris à l'intérieur de celle-ci [Raffestin, 1986]. L'Etat moderne marque un tournant dans l'organisation de la société. Il amène une conception plus égalitaire, où chaque homme dispose de droits qui sont indépendants d'une transmission héréditaire.² Parmi ceux-ci, il vaut la peine de citer le droit d'élire: chaque homme est un citoyen, et le droit d'être élu et d'exercer des droits politiques : l'autorité est issue d'une démocratie représentative, plus ou moins directe. Mais ces droits ne peuvent être exercés que si l'Etat sait qui sont ses citoyens et, réciproquement, que si le citoyen sait de quel Etat — et par conséquent de quel système politique et légal — il est partie prenante.³ En général et si nous considérons les niveaux local, régional et national comme les niveaux les plus communs de l'action publique, alors la logique aréolaire revient à produire une forme de territoire dont les niveaux sont hiérarchisés et parfaitement intégrés. Le territoire-surface de l'Etat-nation équivaut exactement à la somme des territoires du niveau régional et le territoire-surface d'une région équivaut exactement à la somme des territoires du niveau local [Brenner, 2001, p. 597].

Pour revenir aux différents acteurs que nous évoquions dans le contexte de l'approbation de projets de construction, nous relèverons donc que les moyens d'actions des autorités compétentes qui ratifient, des citoyens qui peuvent demander et se prononcer en cas de référendum et des particuliers qui se manifestent parce que leurs intérêts sont directement

¹ Dans ce territoire-réseau, notre statut peut constamment varier. Nous pouvons être propriétaire à notre lieu de résidence, locataire à notre lieu de travail, consommateur au lieu d'achalandage, membre du club qui donne accès à notre lieu de loisir, visiteur au sein du cercle familial, usager des infrastructures sportives communales. Mais nous pouvons aussi cumuler plusieurs statuts au même lieu : propriétaire d'une résidence et membre de la PPE (propriété par étage) dont notre bien fait partie, usager de la place de stationnement mise à disposition par la collectivité sur le domaine public qui borde la PPE, consommateur auprès des entreprises électriques qui assurent l'approvisionnement en énergie du bien-fonds et locataire de la voiture qui est mise à disposition par une entreprise de *leasing*.

² Voir la Déclaration des droits de l'Homme et du Citoyen de 1789.

³ Sack montre que la production de « biens publics » — qui est au cœur des tâches de l'Etat — exige un pouvoir politique fondé sur des unités territoriales clairement délimitées. Ceci est une condition au fonctionnement de l'Etat moderne. Sans la surface et sans la frontière, il ne pourrait en effet composer ni avec la problématique des externalités, ni avec celle des resquilleurs (*free-riders*). Il peinerait aussi pour prélever les impôts et les taxes dont il a besoin pour financer ses tâches [1986, p. 158].

touchés procèdent tous de la logique aréolaire. Autrement dit, et ceci constitue un point clef de notre argumentation, la suppression du droit d'opposition et de recours des associations pénalise le seul acteur¹ dont le comportement territorial suit la logique réticulaire. Ceci nous semble dommageable car, comme nous allons maintenant l'expliciter, la recomposition territoriale n'est pas la panacée en tout temps et en tout lieu.

La recomposition territoriale : une portée limitée

La mobilité n'est pas un avatar mais bien plutôt un trait culturel de nos sociétés contemporaines [Remy, 2004]. Elle est valorisée en tant que vecteur d'individuation et d'autonomisation et participe à ce que d'aucuns nomment le projet de la modernité : projet qui se met en place dès les Lumières [Giddens, 1990 ; Werlen, 1997]. L'essor de la mobilité conduit à ce que les territoires-aréolaires de l'Etat contiennent avec toujours plus de peine les relations qui se développent au sein des réseaux socialement et économiquement significatifs.² Illustrons cela par un retour à la Révolution française. A sa suite, le département est instauré. Il s'agit d'une nouvelle entité aréolaire qui s'intercale entre le territoire de la commune et celui de l'Etat français. Or le critère utilisé pour le définir est le suivant : le département contient tous les lieux qui peuvent être atteints depuis le chef-lieu en une journée de voyage. Sa surface est donc fonction de la vitesse de référence de l'époque, à savoir celle d'un homme à cheval. Compte tenu des nouveaux modes de mobilité disponibles et de leur vitesse, nous comprenons bien que ce même critère ne permettrait plus de refaire aujourd'hui un découpage intelligible qui serait inclu dans les limites de l'Etat français.

Sur un plan individuel, cela revient à dire que nos modes de vie actuels nous conduisent à vivre un territoire construit d'une manière ad hoc en fonction de besoins propres à chacun. Nos pratiques quotidiennes sont marquées par la mise en réseau des lieux éclatés que nous fréquentons et qui sont d'autant plus distants entre eux que l'amélioration des vitesses permet de parcourir des distances toujours plus grandes avec le même budget-temps. En revanche, nous tendons à délaisser des pratiques — que nous prêtons désormais aux anciennes sociétés rurales — fondées sur la contiguïté et la proximité topographique. Nous ne fonctionnons plus ni à l'échelle locale seulement, ni même dans des territoires qui s'emboîteraient les uns dans les autres, selon la théorie des lieux centraux de Christaller [Remy, 2004, p. 35]. Le nombre de situations où la même personne combine exactement et conjointement les rôles de citoyen, d'habitant et d'usager au sein de la même juridiction diminue donc sensiblement. Et cette réduction est évidemment encore plus significative à l'échelle locale³... échelle dont nous venons d'expliquer pourquoi elle est au cœur du dispositif de l'aménagement du territoire. Cette réalité a une conséquence directe pour notre débat. Les effets des projets de construction sont susceptibles de concerner de nombreux acteurs qui y seront confrontés quotidiennement, dans leurs pratiques. Mais ces acteurs ne peuvent être partie prenante au processus d'approbation ou de contestation esquissé ci-dessus soit parce qu'ils ne sont pas citoyen de la

¹ Pour être précis, nous pouvons admettre que le promoteur s'inscrit lui aussi dans un territoire réticulaire : il peut notamment jouer sur plusieurs sites possibles qu'il pourra même mettre en concurrence afin d'augmenter la pression sur d'éventuels opposants. Toutefois, son statut même oblige à le ranger dans la catégorie des parties qui soutiennent le projet. Il n'y a donc pas lieu d'en tenir compte pour notre discussion.

² Ceci est patent depuis les années 1980 avec la montée en puissance des forces de la globalisation qui supposent la mobilité des personnes, des marchandises et, surtout, des capitaux [Scott, 1996].

³ En Suisse, depuis la fin des années 1990, plus d'une personne active sur deux travaille dans une commune différente de celle de son domicile.

commune dans laquelle la construction est envisagée, soit parce que leurs intérêts ne sont pas directement lésés.

Ce type de hiatus est toujours plus fréquent et nous pouvons penser que les nombreuses tentatives visant à la recomposition des territoires-aréolaires de l'Etat ont aussi pour objectif de le réduire.¹ Pour aller vite, nous mentionnerons que ces tentatives procèdent de deux stratégies essentiellement, qui ne sont pas exclusives : la remise en discussion de l'échelle — locale, régionale, nationale, internationale — à laquelle les tâches sont attribuées et l'élargissement des territoires de référence (intercommunalité, fusion de communes, fusion ou redécoupage de régions, construction européenne). Dans quelle mesure ces stratégies sont-elles adéquates pour mieux gérer les problèmes liés à l'approbation/contestation de projets de construction ?

Attribuer la procédure à une autorité de rang supérieur semble politiquement délicat. A l'exception de Bâle-Ville et Genève... qui sont justement des cantons-villes, les communes suisses ne sont pas prêtes à perdre leurs prérogatives en matière d'élaboration et de définition du plan d'affectation des zones. Dans certains cas, une ouverture encore très incertaine² se dessine qui permettrait peut-être de confier cette tâche à une intercommunalité. Mais même dans une telle configuration il n'y aurait pas, à proprement parler, de transfert à une autorité de rang supérieur puisqu'une intercommunalité relève sur le plan fonctionnel de l'échelle locale [Dafflon et Ruegg 2001]. Les raisons de la réticence des communes sont à rechercher dans le poids de l'institution de la propriété privée du sol. Il est évident que le niveau local reste celui qui est le plus proche des propriétaires et donc aussi celui qui leur est le plus accessible pour faire valoir leurs intérêts [Ruegg 2000]. En cas de menace de changement, il y a fort à parier qu'ils mettraient tout leur pouvoir dans la balance pour éviter un éloignement des lieux de décision et d'attribution des droits à bâtir. En outre, dans la mesure où, dans le système helvétique, la remise en question de l'échelle à laquelle attribuer cette compétence d'aménagement ne pourrait être entérinée sans l'adhésion des communes, cette façon d'envisager la recomposition territoriale semble être sans issue.

Reste donc à examiner la seconde piste, à savoir l'élargissement du territoire-aréolaire de référence pour qu'il soit un conteneur plus pertinent des relations socialement et économiquement significatives [Taylor, 1994]. Le premier commentaire qui s'impose revient à mettre en évidence le caractère vain d'une telle tentative. Si nous admettons que la fonction d'interface doit être satisfaite entre droit public de l'aménagement du territoire et de la protection de l'environnement et droit privé de la propriété foncière et que l'échelle locale est le lieu le plus propice pour la réaliser, alors il est erroné de penser que des entités locales plus grandes pourront réintégrer l'ensemble des acteurs intéressés ou concernés par les impacts d'un projet de construction d'une certaine envergure. Des effets de débordement persisteront. Mais ce mode de recomposition territoriale invite à formuler un second commentaire beaucoup plus fondamental et que nous ne pouvons qu'esquisser ici. Il concerne l'articulation entre échelle géographique et échelle de l'intervention publique. Dans le débat actuel, de nombreux géographes semblent sous-estimer l'importance des attributs de l'échelle géographique, comme si la taille du territoire-aréolaire ne comptait pas [Brenner, 2000 ; Marston, 2001]. Pourtant la question est essentielle. L'échelle géographique est un niveau de représentation [Johnston et al., 2000]. Elle traite des relations que les sociétés ont avec le territoire. Elle rend compte notamment de la représentation du rapport que ces sociétés ont

¹ Dans les lignes qui suivent, nous utilisons l'expression de « recomposition territoriale » faute de trouver une traduction satisfaisante au *process of scaling* proposé par Brenner [2001] qui conviendrait mieux à notre propos.

² Une incitation allant dans ce sens est fournie par la Confédération dans le cadre de sa toute jeune politique en faveur des agglomérations urbaines, d'une part et par le canton de Fribourg dans le cadre de son plan directeur (octroi d'un bonus — en termes de délimitation des zones à bâtir — aux communes qui élaborent un plan d'affectation des zones en commun), d'autre part. Mais il n'y a pas encore de cas concret pour confirmer son succès.

avec le territoire simplifié et représenté sur la carte [Racine, Raffestin, Ruffy 1980 : 87]. Pour représenter, il faut donc réduire, simplifier la réalité [Eco, 1997]. Prenons alors deux exemples relevant de la même échelle de l'intervention publique : une première commune de 50 hectares et une seconde de 50 km². Evidemment, elle diffère notablement. Mais cette différence sera d'autant plus grande que nous ne pouvons pas les représenter de la même façon. En effet, en utilisant la même échelle numérique, la carte topographique de la seconde serait 100 fois plus grande que celle de la première ! Ne serait-ce donc que pour de simples raisons pratiques, nous représenterons donc ces deux communes à l'aide de deux échelles numériques différentes. Mais, et c'est un ancien enseignement de Lacoste qui nous le rappelle, modifier l'échelle numérique provoque un changement du territoire de « conceptualisation » [1985, p. 87]. Pour utiliser un autre vocabulaire, nous pourrions dire que l'échelle géographique rend compte de ce phénomène particulier où la manière d'envisager un objet et la nature des problématiques qu'il suscite changent lorsque l'échelle numérique varie.

Pour revenir à l'objet qui est au cœur de nos préoccupations, le droit d'opposition et de recours est appliqué en référence au plan d'affectation des zones et à la procédure du permis de construire. Il concerne donc des problématiques bien localisées qui renvoient à l'échelle de la parcelle. Ces problématiques impliquent donc un mode de représentation et un territoire de conceptualisation qui seraient profondément modifiés, au point sans doute de devenir impénétrables, si nous tentions simplement d'augmenter la taille du territoire-aréolaire de la commune de référence jusqu'à ce qu'il contienne tous les acteurs concernés par un projet de construction.

Les différents développements auxquels nous venons de nous livrer débouchent finalement tous sur la même conclusion : la quasi impossibilité de régler la question en recourant à la seule logique aréolaire.

Quant l'Etat, et quel que soit le niveau local, régional, national, voire supranational de son intervention, ne sait comment se comporter avec des habitants ou des usagers qui ne sont pas des citoyens, il nous semble que des acteurs organisés en réseau, comme les associations à but idéal, offrent un relais possible pour intégrer leur revendication. De la même façon pour le particulier, s'il ne sait comment participer au fonctionnement de l'Etat parce qu'il n'est pas citoyen de la plupart des lieux qu'il fréquente au quotidien, il nous semble que pour lui, l'adhésion à des structures organisées en réseau qui défendent ses valeurs, comme les associations à but idéal, offrent un relais possible pour être entendu.

Pour une action publique qui articule réseau et surface

Pour revenir à la question de la remise en question du droit d'opposition et de recours des associations à but idéal, nous sommes donc tentés de faire l'interprétation suivante. Les milieux politiques qui visent les associations (et qui ménagent les particuliers), ont une attitude qui n'est pas cohérente, du moins dans une certaine mesure, avec notre mode de vie actuel caractérisé toujours plus par des logiques réticulaires calées sur la facilité de la mobilité. S'attaquer au droit d'opposition et de recours des associations revient à empêcher que le monde associatif soit un vecteur possible pour exprimer les valeurs et les intérêts des habitants et des usagers, à savoir les valeurs et les intérêts de ceux qui sont concernés dans leur vie quotidienne par un certain nombre de phénomènes, mais qui ne peuvent les défendre et les expliciter parce que ces valeurs et ces intérêts ne sont pas menacés ou mis en jeu dans le territoire aréolaire dans lequel ils sont des citoyens, c'est-à-dire des personnes autorisées à participer à des procédures formalisées. Par extension, le débat devient bien alors celui de savoir qui peut dire et revendiquer quoi, où et comment. Une approche restrictive à l'égard des associations et, selon nous, de nature à empêcher l'expression de phénomènes réticulaires. Elle revient quelque part aussi à nier l'importance de l'identité de connivence fondée sur

l'appartenance au même ensemble de valeurs [Remy, 2004] et à ne reconnaître qu'une identité, plutôt durkeimienne, fondée sur la proximité physique et l'appartenance au même lieu. L'enjeu, et c'est bien en cela que notre discussion dépasse le caractère suisse-suisse de l'exemple retenu comme prétexte initial, consiste dans le risque de survaloriser et de surinvestir l'hyperlocal.¹ En n'acceptant les oppositions et les recours que des seuls particuliers dont les intérêts sont directement lésés, ils nous semblent que les logiques Nimby², voire même les logiques d'exclusion dont les *gated communities* sont un des exemples extrêmes se retrouvent finalement légitimées.

Il ne s'agit évidemment pas de prétendre que les associations à but idéal seraient parfaites et leur comportement exemplaire. Le débat en Suisse doit aussi servir à rappeler ou revisiter un certain nombre de règles du jeu qui sont indispensables à l'action collective et qui sont valables pour tous les acteurs indépendamment de leur mode de fonctionnement territorial.

Dans une société dans laquelle la figure de l'habitant ou de l'utilisateur tend à s'imposer à celle du citoyen, simplement parce que dans nos pratiques quotidiennes nous sommes plus souvent habitant ou usager que citoyen des lieux que nous fréquentons, il nous paraît important de trouver des modalités de l'action publique qui parviennent à articuler les deux logiques aréolaires et réticulaires. Cette orientation nous semble plus prometteuse que celle qui reviendrait, par la recomposition territoriale, à faire des territoires-aréolaires de l'Etat des conteneurs plus pertinents de nos territoires-réticulaires. Dans tous les cas cependant un effort doit être mené afin d'éviter que dans des procédures qui concernent la production de nos territoires se soient finalement des valeurs trop proches des intérêts particuliers qui l'emportent sur des valeurs relevant davantage des intérêts publics que véhiculent les associations à but idéal.

Références bibliographiques

- Ascher (François), *Métapolis ou l'avenir des villes*, Paris, Ed. Odile Jacob, 1995.
- Brenner (Neil), The limits to scale? Methodological reflections on scalar structuration, *Progress in Human Geography* 2001, 25 (4), pp. 591-614.
- Dafflon (Bernard) et Ruegg (Jean), Innovation institutionnelle et logique «de bas-en haut»: la loi sur les agglomérations dans le canton de Fribourg (Suisse), *Organisations et Territoires* 2002, 11 (3), pp. 127-135.
- Dafflon (Bernard) et Ruegg (Jean), *Réorganiser les communes, créer l'agglomération*, Fribourg, Editions Universitaires, 2001.
- Decoutère (Stéphane), Ruegg (Jean) et Joye (Dominique), eds, *Le management territorial: pour une prise en compte des territoires dans la nouvelle gestion publique*, Lausanne, PPUR, 1996.
- Eco (Umberto), *Comment voyager avec un saumon : nouveaux pastiches et postiches*, Paris, Bernard Grasset, 1997, pp. 221-229.
- Giddens (Anthony), *The Consequences of Modernity*, Cambridge, Polity Press, 1990.
- Johnston (Ron), Gregory (Derek), Pratt (Geraldine), and Watts (Michael), *The Dictionary of Human Geography*, Oxford, Blackwell (4th edition), 2000.
- Lacoste (Yves), *La géographie, ça sert, d'abord, à faire la guerre*, Paris, La Découverte (première édition en 1976, chez Maspero), 1985.

¹ Nous retrouverions ainsi une forme d'expression du fameux *cocooning*.

² Le syndrome Nimby (*not in my backyard*) caractérise tous ces projets qui suscitent une forte contestation de la part d'un petit nombre de personnes bien localisées (des particuliers directement touchés) qui en subissent des effets négatifs spatialement concentrés, alors même qu'ils génèrent par ailleurs aussi des effets positifs, certes diffus, qui profitent à un grand nombre.

- Lévy (Jacques) et Lussault (Michel), eds, *Dictionnaire de la géographie et de l'espace des sociétés*, Paris, Belin, 2003.
- Marston (Sallie), The social construction of scale, *Progress in Human Geography* 2000, 24 (2), pp. 219-242.
- Monnoyer-Longé (Marie-Christine), Le concept de réseau: anecdotes, réalités, intérêts et servitudes. In *Le management territorial*, Decoutère (Stéphane) et al., Lausanne, PPUR, 1996, pp. 204-218.
- Racine (Jean-Bernard), Raffestin (Claude), et Ruffy (Victor), Echelle et action: contributions à une interprétation du mécanisme de l'échelle dans la pratique de la géographie, *Geographica Helvetica*, 1980, 35 (5), pp. 87-94.
- Raffestin (Claude), Préface, In *Réseaux et territoires : significations croisées*, édité par Offner (Jean-Marc) et Pumain (Denise), Paris, L'Aube, coll. Territoire, 1996, pp. 5-11.
- Raffestin (Claude), Eléments pour une théorie de la frontière, *Diogène*, 1986, 134, pp. 3-21.
- Raffestin (Claude), *Pour une géographie du pouvoir*, Paris, LITEC, 1980.
- Remy (Jean), Culture de la mobilité et nouvelles formes de territorialité, In *Les Territoires de la mobilité: l'aire du temps*, édité par Vodoz (Luc), Pfister Giauque (Barbara) et Jemelin (Christophe), Lausanne, PPUR, 2004, pp. 13-42.
- Ruegg (Jean), Governance of Swiss Urban Outskirts, In *Governance*, edited by McEldowney (Malachy), Paris, Bruxelles, PUCA and ESF (Synthesis of COST C10 Action), 2004, pp. 19-39.
- Ruegg (Jean), *Zonage et propriété foncière*, Paris, ADEF, 2000.
- Sack (Robert), *Human territoriality: its theory and history*, Cambridge, University Press, 1986.
- Scott (Allen), Regional Motors of the Global Economy, *Futures*, 1996, 28 (5), pp. 391-411.
- Tanquerel (Thierry), Modalités d'intervention du public dans les choix d'aménagement: le point de vue du droit, In *La négociation : son rôle, sa place dans l'aménagement du territoire et la protection de l'environnement*, édité par Ruegg (Jean) et al., Lausanne, PPUR, 1992, pp. 59-78.
- Taylor (Peter), The State as Container : Territoriality in the modern-World-System, *Progress in Human Geography*, 1994, 18 (2), pp. 151-162.
- Werlen (Benno), *Sozialgeographie alltäglicher Regionalisierungen*, Band 2: Globalisierung, Region und Regionalisierung, Stuttgart, Franz Steiner, 1997.