Les maires confrontés à l'apprentissage de l'intercommunalité : l'exemple de l'agglomération toulousaine

Lilian Loubet

▶ **To cite this version:**

Lilian Loubet. Les maires confrontés à l'apprentissage de l'intercommunalité : l'exemple de l'agglomération toulousaine. Géographie. Université Toulouse le Mirail - Toulouse II, 2011. Français. NNT : 2011TOU20086 . tel-00638938v2

HAL Id: tel-00638938

https://theses.hal.science/tel-00638938v2

Submitted on 14 Nov 2011

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

Université de Toulouse

THÈSE

En vue de l'obtention du

DOCTORAT DE L'UNIVERSITÉ DE TOULOUSE

Délivré par :
Université Toulouse 2 Le Mirail (UT2 Le Mirail)

Discipline ou spécialité :

GEOGRAPHIE-AMENAGEMENT

Présentée et soutenue par :
Lilian LOUBET

le : mercredi 5 octobre 2011

Titre :

Les maires confrontés à l'apprentissage de l'intercommunalité :
l'exemple de l'agglomération toulousaine

Ecole doctorale :
Temps, Espaces, Sociétés, Cultures (TESC)

Unité de recherche :
LISST-Cieu (UMR 5193)

Directeur(s) de Thèse :
Marie-Christine JAILLET (Directrice de recherche CNRS, Université de Toulouse 2-Le Mirail)
Emmanuel EVENO (Professeur, Université de Toulouse 2-Le Mirail)

Rapporteurs :
Michel BUSSI (Professeur, Université de Rouen)
Emmanuel NEGRIER (Directeur de recherche CNRS, Université de Montpellier 1)

Autre(s) membre(s) du jury

Joseph CARLES (Maître de conférences, IEP de Toulouse)
Philippe ESTÈBE (Directeur d'étude, ACADIE)
François TAULELLE (Professeur, CUFR d'ALBI)

Remerciements :

Le travail de recherche en sciences humaines et sociales s'articule autour de moments d'introspection et d'ouvertures aux autres. Cette seconde phase apparaît comme une condition essentielle à tout projet de thèse. Aussi, je tiens à remercier chaleureusement les personnes suivantes qui ont concouru à la réalisation de ce travail.

Marie-Christine Jaillet et Emmanuel Eveno, mes directeurs, qui m'ont guidé tout en me laissant une grande liberté dans la poursuite de ce parcours initiatique. Cette thèse n'aurait sans doute pas vu le jour sans le soutien de mon laboratoire et de ma directrice qui, m'associant à plusieurs contrats de recherche, me permettait de financer mon projet.

Les élus et techniciens des communautés de l'agglomération toulousaine qui ont accepté de me donner de leur temps ; tous ces maires qui se sont en partie dévoilés.

Les géographes et aménageurs de l'université du Havre, qui m'ont chaleureusement accueilli durant mes deux années d'ATER, en particulier Philippe Vidal dont les conseils et le soutien précieux m'ont accompagné ces dernières années.

Les membres de mon laboratoire, le LISST-CIEU, qui ont nourri ma réflexion au travers d'échanges conviviaux et fructueux.

Enfin tous mes proches, famille et amis, qui m'ont encouragé à poursuivre cette aventure. À Emmanuelle.

SOMMAIRE

AVANT PROPOS. Mon parcours au sein du LISST-CIEU, une démarche interdisciplinaire **9**

INTRODUCTION GÉNÉRALE : L'APPRENTISSAGE DES MAIRES, UN OBJET DE RECHERCHE POUR ÉTUDIER LA CONSTRUCTION INTERCOMMUNALE ***15***

PREMIÈRE PARTIE - LE CADRE THÉORIQUE ET MÉTHODOLOGIQUE : L'APPRENTISSAGE ET LE(S) ROLE(S) DU MAIRE EN SITUATION DE CHANGEMENT ***29***

CHAPITRE I. L'apprentissage comme facteur clé du développement territorial **33**

1. LE CONCEPT D'APPRENTISSAGE 34
2. L'ÉMERGENCE DU DÉVELOPPEMENT LOCAL DANS LES POLITIQUES TERRITORIALES FRANCAISES 58
3. L'ACTEUR AU CENTRE DU PROCESSUS DE DEVELOPPEMENT 64
4. LE DÉVELOPPEMENT LOCAL : UNE SCIENCE GÉOGRAPHIQUE POUR PENSER LA COMPLEXITÉ 70

CHAPITRE II. Le maire en situation de changement : un acteur aux rôles complexes .. **77**

1. LE MAIRE, « UN ACTEUR TERRITORIALISÉ » 78
2. APPRENTISSAGE DU MÉTIER DE MAIRE ET JEUX DE ROLES 87
3. L'ÉLU A L'ÉPREUVE DU CHANGEMENT 95
4. DU RÉFÉRENTIEL COMMUNAL AU RÉFÉRENTIEL COMMUNAUTAIRE : COMPLEXITÉ DU CHANGEMENT ET CHANGEMENT DE COMPLEXITÉ 101

CHAPITRE III. Méthodologie **109**

1. METHODOLOGIE DE L'ENQUÊTE 110
2. MÉTHODOLOGIE DE COMPARAISON DES PROFILS DE COOPÉRATION DES TROIS COMMUNAUTÉS 126

Conclusion de la première partie **135**

DEUXIÈME PARTIE - LA COOPÉRATION INTERCOMMUNALE DANS L'AGGLOMÉRATION TOULOUSAINE *139*

CHAPITRE IV. Aménagement du territoire et dynamiques intercommunales **142**

1. HISTOIRE ET DYNAMIQUES INTERCOMMUNALES 143
2. LOIS « VOYNET », « CHEVÈNEMENT », « SRU » : ESSOR DE L'INTERCOMMUNALITÉ ET MODIFICATION DU PAYSAGE POLITICO-ADMINISTRATIF 150
3. L'INTERCOMMUNALITÉ DANS L'ACTE II DE LA DÉCENTRALISATION 155
4. UN BILAN QUANTITATIF FAVORABLE 161

CHAPITRE V. Toulouse, une agglomération fragmentée **175**

1. L'AGGLOMÉRATION TOULOUSAINE, L'ÉMERGENCE D'UN TERRITOIRE FRAGMENTÉ ET MULTIPOLARISÉ 177
2. L'EMERGENCE D'UN MODELE DE COOPÉRATION INTERCOMMUNALE 181
3. LA STRUCTURATION INTERCOMMUNALE DE LA MÉTROPOLE TOULOUSAINE : IMPACT DES LOIS CHEVÈNEMENT ET SRU 185

CHAPITRE VI. Présentation des territoires et organisations intercommunales des trois communautés étudiées **191**

1. LE SICOVAL, UNE COOPÉRATION DE TYPE PLUTÔT SUBSIDIAIRE 192
2. LA COMMUNAUTÉ DU GRAND TOULOUSE UNE COOPÉRATION ASSOCIANT LOGIQUES STRATÉGIQUE ET SUBSIDIAIRE 223
3. LA COMMUNAUTÉ DU MURETAIN, UNE COOPÉRATION DE TYPE STRATÉGIQUE 251
4. CONCLUSION 251

Conclusion de la deuxième partie **291**

TROISIÈME PARTIE - LA COOPÉRATION INTERCOMMUNALE OU LE PARCOURS INITIATIQUE DU MAIRE ***293***

CHAPITRE VII. Complexité intercommunale et participation à la décision **295**

1. UNE COMPLEXITÉ INTERCOMMUNALE DISCRIMINANTE : DE LA NÉCESSITÉ DE CONSTRUIRE UNE EXPERTISE EN SITUATION DE CHANGEMENT 298
2. GOUVERNEMENT ET APPARTENANCE POLITIQUE 307
3. RÉFÉRENTIEL COMMUNAUTAIRE ET TERRITORIALITÉ ELARGIE : LE MAIRE CONTRAINT A UNE « DILATATION DE SA TERRITORIALITÉ » 312
4. L'APPRENTISSAGE DE LA COMPLEXITÉ 319

CHAPITRE VIII. L'apprentissage des maires : modalités et effets **323**

1. LES « INSTRUMENTS » DE L'APPRENTISSAGE 324
2. TEMPORALITE DE L'APPRENTISSAGE ET CURSUS HONORUM 341
3. APPRENTISSAGE DES MAIRES ET MISE EN ŒUVRE DES COMPETENCES COMMUNAUTAIRES : EXEMPLE D'UNE POLITIQUE SECTORIELLE 360

Conclusion de la troisième partie **381**

CONCLUSION GÉNÉRALE : LES LEVIERS DU CHANGEMENT ***387***

BIBLIOGRAPHIE GÉNÉRALE ***407***

BIBLIOGRAPHIE THÉMATIQUE ***429***

ANNEXE : GUIDE D'ENTRETIEN / DÉCIDEURS COMMUNAUTAIRES ***461***

TABLE DES FIGURES ***465***

TABLE DES CARTES ***467***

TABLE DES TABLEAUX ***468***

TABLE DES MATIÈRES ***469***

Avant-propos : mon parcours au sein du LISST-CIEU, une démarche interdisciplinaire

Ce travail de recherche s'inscrit dans une démarche interdisciplinaire qui a eu rapidement pour objet central le territoire intercommunal : *« En partant de l'idée que la science est une forme de création et qu'un débat contradictoire est nécessaire, se dessine un autre chemin, celui de rompre avec un idéal platonicien sans pour autant renoncer à toute conception théorique précise. Il s'agit de s'éloigner de cette croyance que la science serait seulement une activité de reproduction de calculs, d'expériences et de preuves. Sur sa route, le chercheur peut mesurer la faille d'une approche positiviste qui mettrait l'accent sur le légalisme ou sur l'uniforme. Il peut constater qu'il existe une véritable fécondité dans l'échange entre les champs disciplinaires qui l'oblige à se poser un certain nombre d'interrogations qu'il ne se serait pas posé autrement. Pour aborder la complexité du monde qui échappe souvent à la pensée moderne, il faut donc aller prudemment et rigoureusement pour comprendre, faire science et construire une raison renouvelée dont nous avons le plus grand besoin »*[1]. Cette démarche est sans doute le fruit d'un parcours universitaire qui débute au sein de l'UFR STAPS de Toulouse III. Si cette formation se caractérise par l'étude d'un objet spécifique (« le sport ») elle ne repose pas sur une entrée disciplinaire exclusive. Aussi l'étudiant peut choisir d'interroger cet objet selon un spectre disciplinaire relativement large. Je commençais durant mes deux premières années de licence par investir les problématiques d'apprentissages, valorisant des disciplines telles que la sociologie, l'anthropologie, l'histoire, les sciences de l'éducation, la psychologie… Ceci constitue un tronc commun incontournable pour l'étudiant. En troisième année, je me suis spécialisé sur la territorialisation des politiques sportives. Mon attention et mes désirs se sont portés particulièrement sur l'analyse des dimensions territoriales, identitaires et politiques de projets d'aménagement et de développement local intégrant une composante touristique et/ou de pratiques physiques et sportives.

[1] RUDE-ANTOINE E., 2005, « Vers un dépassement de la frontière sur l'objet « droit » entre le juriste et le sociologue », in RUDE-ANTOINE E. et ZAGANIARIS J., 2005, *Croisée des champs disciplinaires et recherches en sciences sociales*, Paris, PUF, p.13.

Mon initiation à la recherche s'inscrit dans cette perspective, comme en témoigne mon mémoire de recherche en maîtrise : *« la conception d'un espace touristique et industriel intercommunal : acteurs et enjeux, exemple de l'aménagement du site du LOUET (65) »*[2]. Déjà, mon intérêt pour les espaces intercommunaux et les coopérations territorialisées se manifestait. Il ne m'a jamais quitté depuis. Lors de cette étude j'ai pu identifier combien, malgré l'existence d'une coopération intercommunale institutionnalisée, la localisation d'un complexe industriel et touristique pouvait générer une concurrence entre les communes et leurs élus. J'ai observé ces jeux à deux échelles territoriales, celle des communautés de communes et celle du « Pays du Val d'Adour».

J'ai poursuivi mon exploration de l'enjeu intercommunal en DESS « tourisme et développement local » en effectuant un stage dans la communauté de communes de l'Arize en collaboration avec le conseil général de l'Ariège (09), la communauté de commune de la Lèze et le « Pays ». Ma mission reposait sur l'évaluation et la régulation de la politique intercommunale d'aménagement touristique et de développement des territoires Arize et Lèze (09)[3]. Il s'agissait notamment d'évaluer et de réorganiser l'outil opérationnel que constituaient l'Office de Tourisme de Pays et l'ensemble de son réseau d'antennes (cinq établissements de développement local). Cette structure se présentait comme l'organe exécutif, en matière de développement local, des communautés de communes de l'Arize et de la Lèze. Cette étude (diagnostic territorial, audit interne, définition d'un programme de restructuration) devait permettre de définir une structure porteuse, capable de soutenir une politique de développement ambitieuse et cohérente, en vue d'une négociation avec le Conseil Général concernant le schéma départemental d'aménagement touristique. Il s'agissait entre autre d'analyser le caractère solidaire du territoire et la pertinence du projet d'aménagement.

Le travail sur ces deux territoires (« pays de l'Adour » et intercommunalité ariègeoise) m'a éveillé à la prise en compte des éléments territoriaux, identitaires (territorialités), économiques et politiques dans la conduite de projets intercommunaux. Au-delà des effets d'échelles et de contextes, ces deux configurations territoriales m'ont permis d'analyser la solidarité intercommunale, les jeux et stratégies des acteurs. Ceux-ci ce sont révélés dans la conduite de

[2] LOUBET L., 2003, *La conception d'un espace touristique et industriel intercommunal : acteurs et enjeux, exemple de l'aménagement du site du LOUET (65)*, mémoire de recherche, maîtrise en Sciences et Techniques des Activités Physiques et Sportives, Université Paul Sabatier-Toulouse III, soutenu en septembre 2003.

[3] LOUBET L., 2004, *L'organisation intercommunale du tourisme du territoire Arize-Lèze (09) : évaluation et régulation*, mémoire de stage, DESS tourisme et développement local, Université Paul Sabatier-Toulouse III, soutenu en septembre 2004.

projets de divers ordres (industriels, touristiques) et à différents niveaux de la coopération (communauté de communes, pays). Laissant entrevoir une dynamique intercommunale souvent concurrentielle, ces études ont constitué les prémices d'une réflexion centrée sur les dimensions d'apprentissage dans la construction politique des intercommunalités de projet.

Au cours de ces expériences et formations, la littérature en géographie et aménagement a constitué le principal recours dans mes écrits. Dès lors, poussé par l'envie et la nécessité de comprendre ce qui se jouait dans la coopération intercommunale, j'ai choisi d'intégrer le DEA de géographie-aménagement *« Ville, Territoires et Territorialités »* de l'université de Toulouse-le Mirail. Ce choix a aussi été conduit par le désir d'investir davantage les problématiques urbaines. Après avoir étudié des configurations intercommunales périurbaines, voire rurales, j'ai souhaité observer des territoires au caractère urbain plus prononcé. Au cours de cette année j'ai approfondi la question intercommunale et parfait mes connaissances disciplinaires. La géographie et l'aménagement ont constitué un cadre accueillant, « une école généreuse » capable de s'enrichir des réflexions menées par des disciplines voisines. Dans cette perspective, j'ai défriché ce qui serait plus tard mon travail de thèse, dans un mémoire intitulé : *« coopération intercommunale et dynamique concurrentielle »*[4]. Cependant, si la problématique de la dynamique concurrentielle apparaît centrale à l'ensemble de mon travail ante-DEA, ma thèse relève davantage l'importance du processus décisionnel et l'apprentissage des élus en matière de coopération intercommunale.

Mon engouement pour la discipline n'a fait que se confirmer tout au long de mon parcours de doctorant. J'ai traversé cette aventure d'apprenti chercheur en géographie-aménagement en m'acculturant à la discipline, sans jamais abandonner l'idée que mon travail de recherche nécessitait une approche interdisciplinaire[5]. Cette posture a été encouragée par mes directeurs de thèse et un laboratoire structuré autour de cette approche. En effet, Le LISST[6] est un laboratoire interdisciplinaire regroupant trois composantes, le Centre d'Anthropologie Sociale (CAS), le Centre d'Etudes sur les Rationalités et les Savoirs (CERS) et le Centre Interdisciplinaire d'Etude

[4] LOUBET L., 2005, *coopération intercommunale et dynamique concurrentielle*, mémoire de DEA en Géographie-Aménagement, Université de Toulouse-le-Mirail, soutenu en septembre 2005.
[5] L'interdisciplinarité renvoie ici à une posture dans laquelle *« la recherche s'opère à partir du champ théorique d'une des disciplines en présence, qui développe des problématiques et des hypothèses qui recoupent partiellement celle qu'élabore de son coté l'autre* [voire les autres] *discipline. Il s'agit cette fois d'une articulation de savoirs, qui entraînent par approches successives, comme dans un dialogue, des réorganisations partielles des champs théoriques en présence ».* RUDE-ANTOINE E., 2005, *Op. Cit.*, p.14.
[6] UMR 5193, Laboratoire Interdisciplinaire Sociétés, Solidarités, Territoires, ex CIRUS (Centre Interdisciplinaire de Recherches Urbaines et Sociologiques).

Urbaine (CIEU) : *« L'expérience concrète de la pluridisciplinarité conduit chacune des disciplines à clarifier l'usage qu'elle peut faire d'un concept ou d'une notion apparemment commune … ; elle les conduit également à emprunter les outils et méthodologies des autres : ainsi au LISST, les sociologues font des cartes pendant que les géographes utilisent la technique de l'entretien biographique… »* [7].

La composante CIEU, à laquelle j'appartiens, a été créée en 1966 et associée au CNRS en 1985. Dès son origine elle développe une approche qui dépasse les frontières disciplinaires : *« Equipe créée à l'origine par un géographe (Bernard Kayser) et un sociologue (Raymond Ledrut), le CIRUS-Cieu* [devenu LISST-Cieu] *est resté profondément ancré dans une tradition pluridisciplinaire que son regroupement avec le Cers au sein du CIRUS a encore renforcé. Mais, quelle que soit la diversité des références disciplinaires mobilisées par les travaux qui y sont conduits, ou les méthodologies sur lesquelles ils reposent, c'est bien aux inter-actions entre les phénomènes sociaux et les phénomènes spatiaux que nous nous intéressons, l'espace n'étant pas considéré comme un simple réceptacle mais comme une composante des dynamiques sociales, qu'elles soient économiques, politiques ou sociétales »*[8].

Aussi, mon rattachement au CIEU explique pour beaucoup la nature de ce travail. La participation à de nombreux séminaires interdisciplinaires (notamment autour de l'objet local) a façonné peu à peu ma réflexion. De même, mon laboratoire m'a permis de concilier besoins matériels et engagement scientifique en m'associant à des contrats de recherches tout au long de mon parcours. Ces contrats de recherche, en lien avec mon terrain et/ou ma problématique, ont considérablement influencé cette thèse (nous développerons ce point dans la partie consacrée à la méthodologie d'enquête : chapitre III).

Enfin, un poste d'Attaché Temporaire d'Enseignement et de Recherche à l'université du Havre m'a donné l'opportunité durant deux ans d'affiner mon acuité de géographe-aménageur. J'ai pu observer des pratiques différentes, construites autour d'objets thématiques particulièrement investis (transports, mobilité, identité, TIC…) par le laboratoire pluridisciplinaire du CIRTAI[9].

[7] LISST, 2010, *Rapport en vue de la campagne d'évaluation 2011-2014, Bilan 2005-2009 et projet 2011-2014*, Toulouse, Université - Toulouse le Mirail, p.43. Disponible sur : http://w3.lisst.univ-tlse2.fr/quadriennal/Bilan_ projet_lisst.pdf. (Consulté le 28/03/2011).
[8] CIRUS-Cieu, 2005, *Rapport d'activité 2003-2006 et projet scientifique 2007-2010 de l'équipe d'études urbaines CIEU*, Université-Toulouse le Mirail, p.16. Disponible sur : http://w3.cieu.univ- tlse2.fr/fr/accueil/documents /ra pport.pdf. (Consulté le 28/03/2011).
[9] UMR 6266 IDEES-CIRTAI (centre interdisciplinaire de recherche sur les mobilités).

Cette escapade en terre normande a aussi concouru à parfaire ma compréhension des recompositions territoriales. Cette question fait l'objet d'un travail considérable au sein de l'UMR IDEES[10], regroupant entre autre les laboratoires de géographie-aménagement du Havre, de Rouen et de Caen. La question intercommunale y trouve une place de choix. De même, les enseignements dont j'avais la charge m'ont encouragé à approfondir mes connaissances, voire à tester certaines de mes hypothèses auprès d'étudiants souvent réactifs. Responsable de certains modules[11], j'ai eu l'opportunité d'inviter des intervenants extérieurs (y compris de la communauté d'agglomération du Havre). Bénéficiant de ce réseau, j'ai par la suite testé mes hypothèses auprès d'élus et techniciens d'un territoire différent de mon terrain d'étude, au cours d'un travail sur la communauté d'agglomération du Havre[12].

[10] UMR 6266 IDEES « *Identité et Différenciation des Espaces, de l'Environnement et des Sociétés* ».
[11] Modules « Développement local » (L2) (2008-2009, premier semestre 1), « Introduction à l'économie dans le cadre de l'aménagement » (L3), « Approche juridique de l'aménagement » (L3).
[12] LOUBET L., VIDAL P., 2011, « Investir les TIC, enjeu de la construction intercommunale », (en cours d'évaluation).

INTRODUCTION GÉNÉRALE : L'APPRENTISSAGE DES MAIRES, UN OBJET DE RECHERCHE POUR ÉTUDIER LA CONSTRUCTION INTERCOMMUNALE

La coopération intercommunale se développe en Europe dans un contexte de globalisation, de métropolisation et d'étalement urbain. Bien que la dynamique intercommunale connaisse des spécificités nationales[13], elle répond le plus souvent à des enjeux similaires : qualité des services rendus, compromis entre efficacité et démocratie, gouvernance locale, pertinence dimensionnelle et territoriale, synergies entre ville, périurbain et rural… Dans nombre d'États[14] elle prolonge un mouvement de fusion des communes. En France, elle constitue plutôt une alternative à cette option jugée peu satisfaisante par les élus locaux.

Dès la révolution française, *« l'émiettement communal »* suscite des inquiétudes auxquelles l'État tente de répondre en encourageant, dans certains cas, les fusions communales. Du début du XIXe siècle et jusqu'à la fin des années soixante-dix, il n'aura de cesse de lutter contre cette atomicité municipale. Il alternera mesures incitatives et autoritaires afin de promouvoir le partenariat intercommunal[15].

Avec la décentralisation on assiste au retour à l'incitation intercommunale, sans injonction de l'État, dans un cadre institutionnel particulièrement souple (contrats de pays, conventions de développement, chartes intercommunales...). Cette forme de coopération intercommunale se développe autour de projets dans les espaces ruraux pour rapidement pénétrer la problématique urbaine. Si intercommunalité et décentralisation semblent liées, paradoxalement lorsque cette dernière s'opérationnalise (notamment par les lois Defferre de 1982-1983) on assiste à un ralentissement de la dynamique intercommunale (gel législatif, ralentissement des engagements)[16]. Cette tendance s'inversera une fois les craintes liées au transfert de compétences atténuées. Les appréhensions municipales amoindries et une lisibilité institutionnelle et organisationnelle quelque peu retrouvée, la coopération intercommunale mobilise de nouveau les différents niveaux de pouvoirs publics.

[13] Le modèle allemand connaît une succession d'étapes de confédérations puis de fédérations ; l'État français se construit par conquête d'un centre sur la périphérie. La notion même de commune n'est pas universelle : par exemple, il n'existe pas de commune à proprement parler en Grande-Bretagne. (GROUD H., 2003, « Réflexions sur la coopération et les regroupements intercommunaux en Allemagne », in NEMERY J-C. (dir.), 2003, *décentralisation et intercommunalité en France et en Europe*, Paris, L'Harmattan, p.59-100) ; COLE A., 2003, « Un laboratoire de richesses : administration territoriale, gouvernance régionale et adaptation locale en Grande-Bretagne », in NEMERY J-C. (dir.), 2003, *décentralisation et intercommunalité en France et en Europe*, Paris, L'Harmattan, p.31-58.

[14] Allemagne, Belgique, Suède, Danemark, Pays-Bas, Grèce…

[15] Nous développerons ce propos dans le chapitre IV : *Aménagement du territoire et dynamiques intercommunales.*

[16] PIERRET C., 1990, *Rapport au nom de la commission spéciale sur le projet de loi d'orientation relatif à l'Administration Territoriale de la République*, doc. AN, n° 1888.

Plus récemment, les trois lois[17] de 1999 et 2000 ont considérablement concouru au développement intercommunal remodelant le paysage administratif français. Cette dynamique se poursuivra avec *« l'acte II de la décentralisation »* et les différents textes qui l'incarnent[18]. Dès lors, l'intercommunalité a vocation à soutenir la compétitivité des territoires, rationaliser l'action publique, garantir une solidarité sociale et territoriale tout en souscrivant aux enjeux de démocratie locale. Dans un contexte de montée en puissance de la périurbanisation, elle canaliserait des dynamiques urbaines débordant la géographie d'institutions municipales devenues trop étroites.

Aujourd'hui si on en croit l'assemblée des communautés de France (AdCF) nous assistons au succès de la dynamique d'intercommunalisation du territoire français[19]. Ainsi on peut faire le bilan quantitatif suivant : *« Au 1er janvier 2009… 93,1 % des communes et 87,3 % de la population appartiennent à un des quatre types de groupements à fiscalité propre »*[20]. Seulement 7 % des communes françaises n'adhèrent pas à un Etablissement Public de Coopération Intercommunale (EPCI) à fiscalité propre. Toujours selon l'AdCF, l'une des dynamiques les plus significatives de la période 2001-2008 demeure *« l'avènement et la consolidation d'une intercommunalité urbaine »*[21] : les politiques d'incitation au regroupement intercommunal ont eu des effets remarquables, les objectifs quantitatifs sont donc largement atteints[22].

[17] La loi d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du 25 Juin 1999, dite loi Voynet (modifiant la loi PASQUA du 4 Février 1995, loi d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire) associe la notion de développement local (endogène) au précepte de l'aménagement ; la loi du 12 Juillet 1999, dite loi Chevènement, relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale, précisant les compétences de chacun, incite à la formation d'établissements intercommunaux ; la loi relative à la solidarité et au renouvellement urbain (SRU) du 13 décembre 2000 propose de nouveaux outils de planification urbaine.

[18] La révision constitutionnelle du 28 mars 2003 sur l'organisation déconcentrée de la république, les trois lois organiques relatives à l'expérimentation des collectivités territoriales : Loi organique 2003-704 du 1ier août 2003 relative à l'expérimentation des collectivités territoriales ; Loi organique 2003-705 du 1ier août 2003 relative au référendum local, Loi organique 2004-758 du 29 juillet 2004 relative à l'autonomie financière des collectivités territoriales et enfin la loi Libertés et responsabilités locales du 13 août 2004.

[19] *« Quasi achèvement de la couverture territoriale, avènement d'une intercommunalité urbaine, explosion de la Taxe Professionnelle Unique et diversification importante des champs d'intervention des communautés »* AdCF-Assemblée des Communautés de France, 2008, « Bilan de mandat du développement de l'intercommunalité », in *Observatoire de l'intercommunalité, 2001-2008*, p.1. Disponible sur : http://www.adcf.asso.fr/2-163-Fiche-Intercommunalite.php?num=116, (consulté le 30/08/2009).

[20] Ministère de l'intérieur - Direction générale des collectivités locales, 2009, *Bilan statistique 2009*, disponible sur: http://www.dgcl.interieur.gouv.fr/sections/a_votre_service/statistiques/intercommunalite/bilan_statistique/bilan_statistique_20/view. (consulté le 11 mars 2011).

[21] AdCF-Assemblée des Communautés de France, 2008, *Op. Cit.*, p.4.

[22] *« Les communautés de communes répondant aux critères démographiques leur permettant de prétendre au statut d'agglomération ne sont plus que onze et les communes non intercommunalisées dont l'apport serait susceptible de permettre la formation d'une intercommunalité urbaine sont aujourd'hui marginales. Les objectifs quantitatifs sont donc largement atteints »*. AdCF-Assemblée des Communautés de France, 2008, *Op. Cit.*, p.4.

Fort de ce constat on serait tenté de croire que l'intercommunalisation du territoire français arrive à terme, c'est sans compter sur la nécessité de traiter des questions toujours d'actualité : rationalisation géographique des périmètres, pluralité et rigidité des formes institutionnelles, efficacité des économies d'échelles attendues, manque de légitimité démocratique…[23]. En la matière, la loi du 16 décembre 2010 sur la réforme des collectivités territoriales[24] propose des éléments de changement. Pourtant notre analyse ne les intègre pas. L'enquête de terrain réalisée de janvier 2008 à septembre 2009 est antérieure à cette modification. Afin d'éviter l'anachronisme, nous avons privilégié une présentation du cadre institutionnel de la coopération intercommunale tel qu'il se présentait au moment du recueil de nos données. Le respect de cette temporalité nous permet d'analyser les résultats, issus des entretiens avec les maires et techniciens, tout en évitant une réécriture de l'histoire ex-post. La dimension temporelle des jeux d'acteurs et des configurations territoriales dans lesquels ils se déploient a donc été respectée. Nous envisagerons les effets de cette réforme dans le cadre de l'approche prospective développée en conclusion.

Nous rappellerons tout de même que si cette loi a focalisé les débats et les médias sur des aspects controversés, telle que l'élection des conseillers territoriaux, le volet intercommunal apparaît plus consensuel. Cette loi, qui vise entre autre *« l'adaptation des structures à la diversité des territoires »* (Titre II de la loi) propose des modifications de la coopération intercommunale en termes de moyen, de gouvernance, de formes de coopération (communes nouvelles, métropoles, pôles métropolitains). Cependant, ces éléments structurels ne doivent pas nous détourner de la nécessité d'étudier la logique interne de la coopération et les motivations des acteurs qui l'animent. Pourquoi et selon quelles idéologies les élus coopèrent-ils ? Comment perçoivent-ils cette coopération ? Qu'en attendent-ils ?… Michel Bussi dans son ouvrage sur les recompositions territoriales[25] développe ce chantier de réflexion et le positionne dans le champ plus vaste des coopérations territoriales.

Dès lors, cette thèse propose d'analyser le processus d'intercommunalisation d'un point de vue qualitatif et d'observer la dynamique qui conduit les maires à coopérer sur de nouveaux périmètres intercommunaux. **Comment des élus dont la légitimité politique tient à un scrutin**

[23] Nombre de ces points sont évoqués dans le rapport BALLADUR E. (Prsdt), 2009, *Il est temps de décider*, rapport au Président de la République, comité pour la réforme des collectivités locales.
[24] Loi n° 2010-1563 du 16 décembre 2010 de réforme des collectivités territoriales.
[25] BUSSI M., 2009, « La coopération territoriale : un déficit théorique », in BUSSI M. (dir.), *Un monde en recomposition. Géographie des coopérations territoriales*, Rouen, Publications des universités de Rouen et du Havre, p.11-29.

communal entrent-ils progressivement dans le jeu de la coopération intercommunale ? Si la logique institutionnelle demeure importante, la capacité des acteurs à développer des comportements coopératifs au sein d'espaces urbains fragmentés apparaît ici déterminante[26]. **Aussi, ce travail se concentre sur l'analyse du rôle de l'élu local dans le cadre de la coopération intercommunale.** Il éclaire les mécanismes de construction des territoires de coopération et considère le maire comme le point central de cette problématique. La présence du maire dans l'ensemble des scènes (intercommunales et communales) le positionne en situation d'interface entre ces deux échelons. Il est le mieux armé pour adopter le rôle de médiateur, auprès de son conseil municipal, voire de la population. Il représente aussi la plus grande force d'accélération ou de résistance à la démarche communautaire. Au-delà de la pertinence du périmètre reconstitué, ce qui se joue, c'est l'apprentissage de l'élu à une nouvelle configuration de l'action politique locale, la construction d'une nouvelle mécanique décisionnelle territorialisée, l'articulation de logiques gouvernementales municipales et communautaires. Si le rôle des techniciens et des habitants a son importance, nous étudierons ces groupes d'acteurs principalement dans la manière dont ils influencent l'apprentissage des maires. Nous évoquerons par exemple le rôle de la filière technique en tant qu'auxiliaire de ce processus.

Il s'agira d'étudier la coopération intercommunale au regard des apprentissages opérés par les élus. Nous considérerons *l'apprentissage de la coopération intercommunale* comme un processus conduisant les maires à réviser leur action et ses références dans une démarche intercommunale, à limiter les dynamiques concurrentielles (entre communes membres), à dépasser la prégnance du territoire municipal en valorisant le devenir du territoire communautaire. Cet apprentissage se réalise par mise en tension des éléments :

- **identitaires (*« territorialité »*[27], sentiment d'appartenance au territoire…),**
- **politiques (appréhension d'une nouvelle logique gouvernementale : du gouvernement municipal au gouvernement intercommunal)**

[26] JOUVE B., LEFÈVRE C., 2004, *horizons métropolitains*, Lausanne, Presses polytechniques et universitaires romandes, p.31.

[27] UMR PACTE, 2009, « Invitation aux premiers Entretiens de la Cité des Territoires », in VANIER M. (dir.), *Territoires, territorialité, territorialisation : controverses et perspectives*, Rennes, PUR, p.11-15 ;
DEBARBIEUX B., 2009, « Territoire-Territorialité-Territorialisation : aujourd'hui encore, et bien moins que demain… » in VANIER M. (dir.), *Territoires, territorialité, territorialisation : controverses et perspectives*, Rennes, PUR, p.19-30 ;
BRUNET R., THÉRY H., 2001, « territorialité » in BRUNET R., FERRAS R., THÉRY H., *Les mots de la géographie, dictionnaire critique*, Paris, La Documentation Française, p.481 ;
DI MÉO G., 2003, « territorialité », in LÉVY J., LUSSAULT M. (co-dir.), 2003, *Dictionnaire de la géographie et de l'espace des sociétés*, Paris, Belin, p. 919 ;
RAFFESTIN C., 1980, *Pour une géographie du pouvoir*, Paris, Litec ;
VANIER M., 2008, *Le pouvoir des territoires. Essai sur l'interterritorialité*, Paris, Economica.

- **et techniques (capacité de l'élu à disposer voire élever son niveau d'expertise, de ressources, de savoirs et savoir-faire nécessaires à l'exercice du « *métier d'élu* »[28].**

Nous verrons que processus d'apprentissage et processus décisionnel s'interpénètrent, que le degré de participation de l'élu à la décision détermine son apprentissage intercommunal et inversement que la participation à la décision communautaire est conditionnée par son niveau d'apprentissage.

Nous considérons « l'apprentissage » comme un processus central de tout développement local et plus particulièrement du développement intercommunal (chapitre I). Au travers d'une approche interdisciplinaire nous définirons les contours du concept. Les relations entre espaces, acteurs et politiques seront analysées au regard de ce processus. Parmi les approches disciplinaires présentées, nous retiendrons particulièrement les outils proposés par l'approche cognitive des politiques publiques[29] et le développement local[30]. Les mécanismes de formation et de participation à la décision politique feront l'objet d'une attention particulière. Ce premier chapitre éclairera la dimension territoriale du rapport apprentissage / développement local en plaçant « l'acteur » et la « territorialité » au centre de la réflexion.

Il ne s'agit pas cependant de positionner ce travail dans le champ du développement local mais plutôt d'en mobiliser les outils pour éclairer les enjeux intercommunaux au regard de l'apprentissage des maires. A cette fin, nous mobiliserons des concepts utilisés le plus souvent à propos des citoyens non-élus. Nous les détournerons de leurs usages habituels afin de montrer

[28] L'approche que nous retiendrons s'inspire des travaux du GEMEP (Groupe d'Etude du MEtier Politique) menés durant les années 1990.

[29] MULLER P., 2000b, « L'analyse cognitive des politiques publiques : vers une sociologie politique de l'action publique », in *Revue Française de Science Politique*, n°50, vol. 2, p.189-208 ;
MULLER P., SUREL Y., 1998, *L'analyse des politiques publiques*, Paris, Montchrestien ;
BERGER P., LUCKMANN T., 1986, *La construction sociale de la réalité*, Paris, Méridien-Klincksieck ;
HALL P., 1993, « Policy paradigm, Social Learning and the State », in *Comparative Politics*, Vol. 25, n°3, p.275-296 ;
BENNETT C., HOWLETT M., 1992, « The Lessons of Learning and Policy Change », in Policy Sciences, Vol. 25, n°3, p.275-294 ;
ROSE, R., 1991, « What is Lesson-Drawing ? », in *Journal of Public Policy*, Vol. 11, n°1, p.3-30.

[30] HOUEE P., 2001, *Le développement local au défi de la mondialisation*, Paris, l'Harmattan ;
JAMBES J-P., 2001, *Territoires apprenants, esquisses pour le développement local du XXI*^{ème} *siècle*, Paris, L'Harmattan ;
PERROUX F., 1981, *Pour une philosophie du développement nouveau*, Paris, Presses de l'UNESCO ; PECQUEUR B., 1989, *Le développement local*, Paris, Syros ;
GREFFE X., 1984, *Economie des politiques publiques*, Paris, Dalloz ;
VACHON B., 1993, *Le développement local : théorie et pratique*, Boucherville, Gaétan Morin éditeur ; …

que les questions de prise de pouvoir (*empowerment*[31], *leadership*[32], *participation à la décision*[33], *formation*[34] et construction d'une expertise…) concernent également des citoyens élus, éloignés des cercles décisionnaires et de la réflexion intercommunale.

Le maire sera analysé en tant qu'*acteur territorialisé*[35] et nous considérerons son activité tel *un métier*[36] aux apprentissages particuliers (chapitre II). Il s'agira de relever l'importance des savoirs et compétences en tant que ressources indispensables aux jeux de *rôles*[37] auxquels il se livre. Nous verrons que la coopération intercommunale confronte l'élu à un *changement de*

[31] SCHULZ A-J., ISRAËL B-A., ZIMMERMAN M-A., CHECKOWAY B-N., 1995, « Empowerment as a multi-level construct : perceived control at the individual, organizational and community levels », in *Health Education Research : Theory and Practice*, vol. 10, n° 3, p.309-327 ;
NINACS W-A., 2002a, *Types et processus d'empowerment dans les initiatives de développement économique communautaire au Québec*, Thèse de doctorat en sciences sociales, Université Laval, École de service social, soutenue en janvier 2002 ;
BRODHEAD P., 1994, « Community Economie Development Practice in Canada », in GALAWAY B., HUDSON J., 1994, *Community Economie Development : Perspectives on Research and Policy*, Toronto, Thompson Educational, p.2-12 ;
LEMELIN A. et MORIN R., 1991, « L'approche locale et communautaire au développement économique des zones défavorisées : le cas de Montréal », in *Cahiers de géographie du Québec*, vol. 35, n° 95, 285-306 ;
FABRICIUS C., FOLKE C., CUNDILL G., SCHULTZ L., 2007, « Powerless spectators, coping actors, and adaptive co-managers : a synthesis of the role of communities in ecosystem management », in *Ecology and Society*, vol. 12, n°1, p.29-44 ;
STOREY D., 1999, « Integration, Participation and Empowerment in Rural Development : the Case of LEADER in the Republic of Ireland », in *Journal of Rural Studies*, vol.15, n°3, p. 307-315 ; …
[32] BARAIZE F., 2001, « Quel leadership pour les agglomérations françaises ? », in *Sciences de la Société*, n°53, p.43-62 ;
NEGRIER E., 2001, « Territoire, leadership et société, George Frêche et Montpellier », in *Sciences de la Société*, n°53, p.63-87 ;
FAURE A., 2001, « Dynamiques intercommunales, leadership et territoire », in *Sciences de la Société*, n° 53, p. 63-87 ; …
[33] DONZELOT J., MÈVEL C., 2002, « La participation : entre construction d'un pouvoir et accomplissement d'un devoir. Les corporations de développement communautaire et le développement social urbain », in *Lien social et Politiques*, n° 48, p. 81-93 ;
SEGAS S., 2004, *La grammaire du territoire : action publique de développement et lutte politique dans les « pays »*, Thèse de doctorat en sciences politiques, Université Montesquieu - Bordeaux IV, soutenue le 17 décembre 2004 ;
GORGEU Y., JENKINS C., 1997, *La charte de territoire : une démarche pour un projet de développement durable*, Paris, La documentation française ;
BACQUÉ M-H., REY H., SINTOMER Y., 2005, *Gestion de proximité et démocratie participative*, Paris, La découverte ;
CALLON M., LASCOUMES P., BARTHE Y., 2001, Agir dans un monde incertain, essai sur la démocratie technique, Paris, Seuil ; …
[34] SAINSAULIEU R., 1983, *La démocratie en organisation*, Paris, Méridiens-Klincksieck ;
TEISSERENC P., 2002, *Les politiques de développement local*, Paris, Economica ;
VACHON B., 1993, *Op. Cit.* ; …
[35] LAJARGE R., 2007, « Acteurs, engagement et dégagement », in *Géodoc*, n°55, p.69-81 ;
GUMUCHIAN H., GRASSET E., LAJARGE R., ROUX E., 2003, *Les acteurs, ces oubliés du territoire*, Paris, Economica ;
SENECAL G., 2005, « Conflits de proximité et coopération – Une géographie des acteurs et des interactions sociales », in *Cahiers de Géographie du Québec*, Vol. 49, n°138, p.277-285 ; …
[36] FONTAINE J., LE BART C. (dir.), 1994, *Le Métier d'élu local*, Paris, L'Harmattan ;
LAGROYE J., 1994, « Être du métier », in *Politix*, n° 28, p.5-15 ;
LE BART C., 2003, *Les maires, sociologie d'un rôle*, Villeneuve d'Ascq, Septentrion Presses Universitaires ; …
[37] Idem

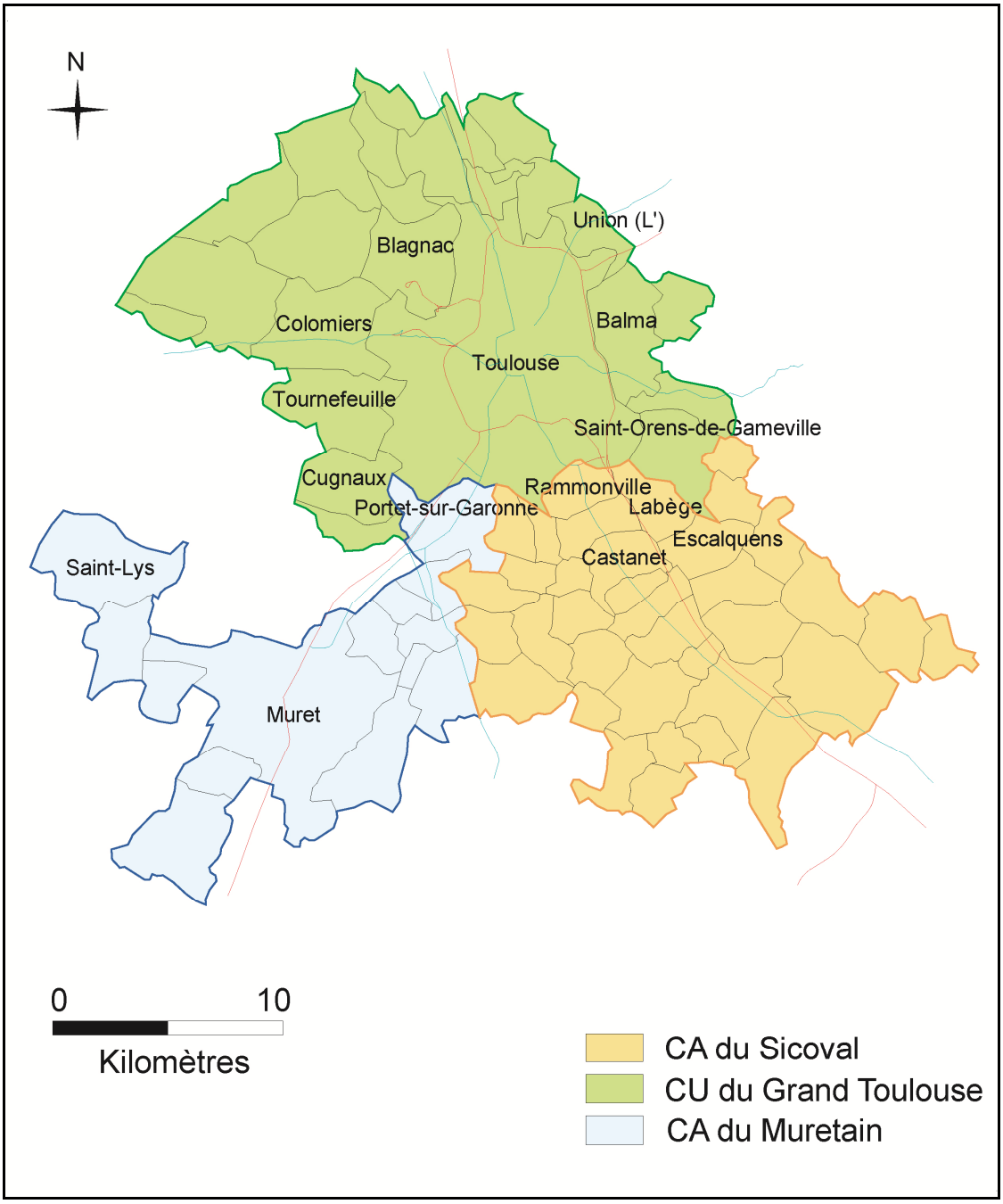
référentiel[38], d'autant plus difficile à opérer qu'il s'exerce dans un contexte de complexification de l'action publique.

La notion de temporalité constitue ici un élément important dès lors que l'on étudie la recomposition intercommunale au prisme de l'apprentissage des maires. Les territoires se façonnent lentement, selon des rythmes différenciés, à mesure que les maires acceptent et maîtrisent le changement. En la matière, notre terrain d'étude offre des opportunités considérables (Cf. méthodologie chapitre III). La fragmentation de l'agglomération toulousaine permet d'analyser trois communautés d'agglomérations ou urbaines frontalières, plus ou moins avancées dans le mouvement d'intégration communautaire (le Grand Toulouse, le SICOVAL, le Muretain) :

- la communauté du SICOVAL, créée dès 1975, bénéficiant d'une image de pionnier sur le plan national ;
- la communauté d'agglomération (CA) du muretain, une intercommunalité plus récente (créée en 1997), construite sur le modèle défensif en résistance au risque d'absorption de la communauté de la ville-centre ;
- enfin l'intercommunalité du Grand Toulouse qui apparaît dans une position intermédiaire. Créée en 1992 sous la forme d'un District, elle devient communauté d'agglomération en 2001 puis communauté urbaine en 2009.

[38] MULLER P., 2000a, *Les politiques publiques*, Paris, PUF ;
MULLER P., 2000b, *Op. Cit.* ;
MULLER P., SUREL Y., 1998, *Op. Cit.* ;
MULLER P., 1995, « Les politiques publiques comme construction d'un rapport au monde », in FAURE A., POLLET G., WARIN P., 1995, *La construction du sens dans les politiques publiques*, Paris, L'harmattan, p.153-179.

Carte 1. Terrain d'étude



L. Loubet, 2011.

Aussi nous faisons l'hypothèse, qu'au regard de leur date de création, ces trois territoires permettent d'observer des maires disposant, en moyenne, d'un niveau d'apprentissage élevé (au SICOVAL), intermédiaire (au Grand Toulouse), plus faible (au muretain). Afin de mesurer les conditions et les ressorts de leur apprentissage intercommunal nous avons développé une méthodologie d'enquête qualitative (chapitre III).

Les entretiens conduits auprès des maires constituent le cœur de notre travail de terrain[39]. Plus de 80 entretiens semi-directifs ont été réalisés. Les 75 maires (36 au SICOVAL, 25 au Grand Toulouse, 14 au Muretain) ont été rencontrés[40] à une ou plusieurs reprises. Cette période d'enquête a été profondément marquée par les élections municipales de mars 2008 et leurs conséquences sur les gouvernements intercommunaux (modifications partielles des exécutifs intercommunaux). Le changement de statut de la CA du Grand Toulouse (devenue Communauté Urbaine en janvier 2009) a aussi constitué un élément marquant de l'étude. Cette phase d'enquête a été menée de janvier 2008 à septembre 2009. Aussi, les résultats présentés dans cette thèse n'intègrent-ils pas les changements intervenus ultérieurement[41].

Après avoir défini le contexte national dans lequel se déploie la coopération intercommunale (Chapitre IV) nous présenterons l'agglomération toulousaine structurée autour d'un modèle fragmenté et multipolarisé (Chapitre V). Nous éclairerons la nature et les logiques de coopération de chacune des trois organisations territoriales étudiées afin d'identifier leurs modèles de construction. Leurs *configurations territoriales*[42], les dynamiques organisationnelles qui président à la fabrique de la décision communautaire seront analysées à cette occasion (Chapitre VI).

Nous observerons combien les territoires fragmentés et hétérogènes de l'intercommunalité toulousaine révèlent des logiques d'acteurs particulièrement complexes (Chapitre VII). Celles-ci se compliquent encore davantage lorsqu'il s'agit de définir une vision partagée du projet territorial. Aussi, la coopération intercommunale propose-t-elle souvent une configuration propice à la *« complexification de la décision »*[43]. La complexité intercommunale s'éprouve ici autour de trois logiques dominantes :

- politique (appréhension des logiques et des jeux politiques à l'échelle supra-communale),
- territoriale (avec la question du périmètre élargi),

[39] Ces entretiens ont été complétés par une phase d'enquête auprès des techniciens intercommunaux ainsi qu'une démarche d'observation des conseils communautaires.
[40] Dans trois cas le maire convalescent ou indisponible s'est fait représenter par un adjoint.
[41] Nous n'intégrerons pas par exemple l'extension du périmètre de la Communauté Urbaine du Grand Toulouse qui est passée de 25 à 37 communes au 1er janvier 2011.
[42] ELIAS N., 1991, *Qu'est ce que la sociologie ?*, Paris, Ed de l'Aube, p.154-161 ;
NEGRIER E., 2001, *Op. Cit.* ;
BARAIZE F., 2001, *Op. Cit.*
[43] MULLER P., 1995, *Op. Cit.*, p.171.

- et technique en termes de savoir et savoir faire convoqués par des dossiers nécessitant compétences sectorielles et vision transversale.

Le cas de l'agglomération toulousaine illustre cette dynamique et positionne l'apprentissage de la complexité au centre des mécanismes de construction intercommunale. La sélection des élus dans les sphères décisionnelles dépend de leurs capacités à évoluer dans cet environnement complexe. L'appréhension des enjeux communautaires et la participation aux décisions nécessitent une maîtrise organisationnelle et institutionnelle, une connaissance technique des dispositifs qui discriminent davantage des élus de ce point de vue inégaux. Diverses logiques organisationnelles et territoriales définissent ces mécanismes de sélection (« l'expertise », « l'adhésion au référentiel communautaire », « la dilatation de la territorialité de référence », « l'appartenance politique »). Dès lors, étudier les modes de gouvernement des communautés participe à éclairer la dynamique intercommunale en tant que produit de l'apprentissage des maires.

Dans ces apprentissages, les élus sont accompagnés par une série d'acteurs et un ensemble de dispositifs qui les aident à prendre la mesure du changement et de la complexité intercommunale. Il s'agit d'instruments d'apprentissage internes à l'EPCI mais aussi extérieurs à celui-ci (Chapitre VIII : *L'apprentissage des maires : modalités et effets*). Dans ce contexte, la temporalité de ces apprentissages et de la recomposition territoriale sont des éléments à observer avec attention. Elle conditionne l'émergence d'une culture intercommunale et définit ce que nous appelons « un parcours initiatique » de l'élu. Afin d'éclairer les mécanismes et effets de l'apprentissage des maires, nous avons choisi de confronter notre problématique (éprouvée à l'échelle toulousaine) et les résultats obtenus, à un autre territoire intercommunal (la communauté d'agglomération havraise). Il ne s'agit pas pourtant de faire une analyse comparative des configurations intercommunales toulousaines et havraise. Cette mobilisation du terrain havrais nous permettra de tester la validité d'analyses construites à partir de l'exemple toulousain et autorisera une montée en généralité qui se poursuivra dans la conclusion. Aussi, elle se positionne à la fin de ce dernier chapitre. Le choix du terrain havrais est le produit de plusieurs éléments scientifiques et personnels (liés à notre parcours de doctorant). Un poste d'ATER à l'université du Havre (2008-2010) nous a contraints à nous éloigner momentanément de notre terrain d'étude. Nous avons mis à profit cette expérience pour transposer notre modèle d'analyse, basé sur les concepts « d'apprentissage » et de « complexité », à l'intercommunalité havraise. Nous avons choisi de tester notre modèle d'étude à partir d'une analyse sectorielle : la

mise en œuvre de la compétence communautaire « Technologies de l'Information et de la Communication » par la communauté d'agglomération havraise. Nous justifierons le choix de cette compétence dans la partie consacrée à cette étude de cas. Cette « entrée » sectorielle est apparue comme une opportunité de conduire un travail que nous avions été tentés de mener dans le cadre de l'analyse du cas toulousain. Dès le début de notre thèse nous avions envisagé la possibilité d'illustrer les mécanismes de construction intercommunale à partir d'une politique sectorielle. A l'échelle toulousaine, la question des transports en commun semblait pouvoir faire l'objet d'une telle étude. Lorsque l'on connait les difficultés de mise en œuvre de la politique de transport en commun dans l'agglomération toulousaine, cette compétence intercommunale apparaissait susceptible d'éclairer l'organisation de la coopération intercommunale de ce territoire. Cependant nous avons rapidement exclu cette possibilité, car « l'intensité » de cette problématique n'était pas compatible avec notre souhait d'analyser l'intercommunalité dans sa dimension organisationnelle (gouvernement et fonctionnement interne de chaque EPCI) et sous l'angle de l'apprentissage des maires. En effet, la gestion des transports en commun à l'échelle de l'agglomération renvoie davantage à des logiques de gouvernance (relation entre les EPCI et avec l'ensemble des partenaires privés comme publics, importance des filières techniques communautaires mais aussi des services décentralisés et déconcentrés). Cette question des transports est d'une telle importance dans l'espace toulousain qu'elle mérite que l'on lui consacre une thèse uniquement dédiée à ce sujet. Faute de temps, nous n'aurions pas pu mener de front notre étude sur l'apprentissage de l'intercommunalité par les maires et l'analyse de cette problématique « transport ». De plus, la vigueur de cet enjeu aurait sans doute pris le pas sur l'analyse de l'organisation intercommunale lors de nos entretiens avec les élus ; nous n'aurions pas pu recueillir les matériaux nécessaires à notre projet de thèse, tel que nous l'avions préalablement défini. Aussi, à l'approche sectorielle, nous avons privilégié une analyse « transversale » de la coopération intercommunale centrée sur le rôle des maires. Dans ce cadre, la dernière partie du chapitre VIII consacrée au cas havrais présente un double intérêt : permettre de sortir notre analyse du seul contexte toulousain et du risque monographique ; satisfaire à l'envie de conduire une réflexion sur une politique spécifique développée dans le cadre de l'intercommunalité.

Pour finir, une partie conclusive envisagera les ressorts du changement. Nous tâcherons, à partir d'un regard plus prospectif, d'identifier des « leviers » susceptibles d'impacter la construction intercommunale et le processus d'apprentissage auquel elle invite. Formation des élus, réforme

des collectivités territoriales[44], et *« citoyenneté locale »* constitueront les éléments de débats structurant notre propos.

[44] Loi n° 2010-1563 du 16 décembre 2010 de réforme des collectivités territoriales.

PREMIÈRE PARTIE :

LE CADRE THÉORIQUE ET MÉTHODOLOGIQUE : L'APPRENTISSAGE ET LE(S) RÔLE(S) DU MAIRE EN SITUATION DE CHANGEMENT

Bien que l'institution intercommunale repose sur un ensemble de statuts, compétences, règlements, procédures diverses et que l'impératif gestionnaire (économie d'échelle, etc.) constitue une dimension consubstantielle de la coopération intercommunale, les lectures juridiques ou managériales ne représentent pas les seules options pour qui veut comprendre les évolutions qui touchent aujourd'hui la coopération intercommunale.

La démarche que nous proposons vise davantage à étudier « la petite fabrique de l'intercommunalité ». Celle-ci sera appréhendée à l'aune des apprentissages opérés par les maires dans le cadre de ce double mandat (municipal et communautaire). À une analyse en termes de résultats, structures ou périmètres, nous privilégions une étude qui valorise le rôle des acteurs. Le cadre de référence de notre analyse repose sur des emprunts de concepts à des disciplines proches du champ politique ou territorial. Le raisonnement proposé est de type analogique. Notre démarche revendique une approche pragmatique où le choix des notions et des concepts est dicté par leur utilité et leur capacité à être transposé aisément.

Un **premier chapitre**, « L'apprentissage comme facteur clé du développement territorial », sera consacré à l'étude du concept *d'apprentissage*. Après avoir présenté la revue des principales disciplines qui participe de son assise conceptuelle, nous retiendrons *l'approche cognitive des politiques publiques* et les notions mobilisées par le développement local (*empowerment, leadership, participation à la décision, formation,* et construction d'une expertise…).

Comme nous l'évoquions en introduction, il ne s'agit pas de positionner ce travail dans le champ du développement local, mais plutôt d'en mobiliser les outils afin d'éclairer les enjeux intercommunaux au regard de l'apprentissage des maires. Nous considérons en effet que l'intercommunalité relève d'une logique similaire à celle du développement local. Le développement local vise à produire un projet territorial en positionnant l'acteur au centre du processus de développement ; notre analyse positionne le maire au centre de la construction intercommunale en relevant l'importance de la territorialité. Le développement local se construit sur un modèle qui privilégie le développement « endogène », les initiatives « bottom up » et encourage l'apprentissage des acteurs locaux (élus, citoyens, société civile…). Nous considérons qu'il en va de même pour le développement de la coopération intercommunale. Le développement local oppose parfois l'élu (celui qui sait, qui à le pouvoir) aux citoyens (qui doivent élever leur niveau de « conscience » politique, de savoir et de savoir faire afin de participer et peser sur la décision). Nous considérons que les méthodes et concepts, qui

participent à augmenter la capacité des citoyens à peser sur la décision politique locale, peuvent être utilement transposés à l'analyse du rôle du maire dans la décision intercommunale. En effet, l'organisation intercommunale n'apparaît pas homogène et tous les élus ne disposent pas des mêmes atouts pour participer de manière égale à la décision. Ainsi la notion de *participation*, qui apparait fortement dans le développement local, sera reprise dans notre analyse et appliquée à l'objet intercommunal.

Parce que le développement local considère avec attention la dimension territoriale du projet et de la décision, il nous propose des éléments d'analyse de la relation espaces-acteurs-politiques. Afin de corréler variables actoriales et territoriales, nous mobiliserons la notion *d'acteur territorialisé* (**chapitre II**). Il s'agira d'appréhender la dimension identitaire qui conditionne les agissements des maires. Conformément aux éléments évoqués en introduction, nous considérons *l'apprentissage de la coopération intercommunale* comme un processus conduisant les maires à réviser leur action et ses références dans une démarche intercommunale, à dépasser la prégnance du territoire municipal en valorisant le devenir du territoire communautaire. Cet apprentissage se réalise, entre-autres, par une mise en tension des éléments identitaires (*« territorialité »*, sentiment d'appartenance au territoire communal…). Il encourage les maires à opérer une dilatation de leurs *territorialités* de référence (communale) et à construire une territorialité étendue à l'ensemble du territoire communautaire.

Nous considérons la fonction de maire comme *un métier* aux apprentissages particuliers. Ceci nous permettra d'évoquer l'importance des savoirs et compétences, en tant que ressources indispensables aux « jeux de *rôles* » auquel il se livre. Nous mobiliserons les travaux sur le *métier d'élu* afin de montrer (en troisième partie) combien la participation active aux décisions intercommunales repose sur l'élévation de leur niveau de compétence (voire sur l'acquisition de nouvelles). Ceci servira de support à l'analyse des résultats qui relève l'importance de « l'expertise » dans la sélection des élus aux instances décisionnaires.

Nous considérerons aussi que l'intercommunalité confronte l'élu à un *changement de référentiel*, d'autant plus difficile à opérer qu'il s'exerce dans un contexte de complexification de l'action publique. Après avoir exposé différentes approches théoriques du *changement*, nous considérerons que la coopération intercommunale invite les maires à repenser leur métier, au travers d'une translation : *du référentiel communal au référentiel communautaire*. La notion de *complexité* sera mobilisée afin de souligner la difficulté de ce changement. Cette assise théorique

permettra ultérieurement d'examiner comment la coopération intercommunale constitue un changement dans la complexité de l'action qui discrimine des élus inégalement dotés. La capacité des acteurs à gérer ce changement (du gouvernement municipal au gouvernement intercommunal, d'une territorialité communale à une territorialité intercommunale, d'une gestion municipale à une gestion communautaire, du *référentiel communal* au *référentiel communautaire*) conditionne l'apprentissage intercommunal qui confronte les élus à une complexité politique, territoriale et technique accrue.

Enfin, **un dernier chapitre** (chapitre III) présentera notre démarche méthodologique. Celle-ci s'organise autour d'une approche qualitative (plus de 80 entretiens semi-directifs menés auprès des maires des trois communautés). Le choix des terrains sera justifié, et la méthodologie d'enquête développée. Nous exposerons les éléments qui structurent l'évaluation du discours des maires selon les critères « d'expertise », de « poids politique », « d'adhésion au référentiel intercommunal » et de « dilatation de la territorialité ». Nous présenterons également la méthode qui a conduit à élaborer une typologie des élus, selon leur degré d'influence sur la décision intercommunale (« leaders », « sous-leadeurs », « suiveurs » et « opposants »). Poursuivant notre démarche par analogie et emprunts conceptuels, nous exposerons les travaux sur *les coopérations territoriales* qui permettront, en deuxième partie de cette thèse, de qualifier le profil des intercommunalités étudiées.

CHAPITRE I

L’apprentissage comme facteur clé du développement territorial

Ce chapitre considère l’apprentissage comme un processus central du développement intercommunal et plus généralement de tout développement local. Une première partie, peut-être la plus importante, sera consacrée à l’étude du concept d’apprentissage (1.). Au travers d’une approche interdisciplinaire nous en définirons les contours. Nous évoquerons les liens entre espace, acteur et politique en montrant combien ceux-ci dépendent d’un processus d’apprentissage définissant la configuration intercommunale. Si plusieurs approches disciplinaires seront présentées, en matière d’apprentissage nous retiendrons particulièrement les outils proposés par l’approche cognitive des politiques publiques (1.1.6) et ceux du développement local (1.2).

Après avoir identifié la nature conceptuelle de ce modèle de développement, nous rappellerons les conditions de sa diffusion dans les politiques territoriales françaises (2.). Puis nous étudierons les composantes d’un développement qui vise à repositionner les acteurs locaux au centre de l’action publique (3.). Les mécanismes de formation et de participation à la décision politique feront l’objet d’une attention particulière. Enfin, nous essayerons de mieux identifier la dimension territoriale de ce rapport apprentissage / développement local au moyen d’une *« géographie de la complexité »* qui place l’individu et la territorialité au centre de sa réflexion (4.).

1. LE CONCEPT D'APPRENTISSAGE

Ce travail ambitionne d'éclairer les liens entre espace, acteur et politique dans une configuration intercommunale. Nous considérons que ceux-ci relèvent d'un construit dans lequel les processus d'apprentissage sont centraux. Parce que ces liens associent dimensions organisationnelle, individuelle, institutionnelle et territoriale, un traitement interdisciplinaire voire transdisciplinaire semble nécessaire.

Le terme « d'apprentissage » est régulièrement repris en sciences sociales. Bien qu'évoqué, il fait rarement l'objet d'un traitement spécifique. Il apparaît souvent comme un terme englobant où diverses notions sont mobilisées afin de décrire de nombreux phénomènes[45]. Comme nous le rappelle E. Coudel chaque discipline apporte son lot d'outils conceptuels. La sociologie[46] évoque *« l'innovation »*, *« les changements sociaux »*, *« l'organisation »*. Les sciences de l'éducation[47] utilisent les concepts *« d'aptitudes »*, *« compétences »*, « *capacités »*. L'économie[48] mobilise les concepts de *« capitaux »*, *« information »*, *« connaissance »* ; les sciences de gestion[49] étudient *« l'organisation »*, *« les interactions »*, « *l'action »*. En géographie-aménagement c'est surtout la géographie économique et la géographie industrielle (dans un échange avec l'économie territoriale) qui ont évoqué l'apprentissage dans le cadre notamment de *« l'innovation »*, des *« milieux innovateurs »*, des *« réseaux »* et des *« champs créateurs »* [50]. Ces thèmes sont entre-autres convoqués à l'occasion d'analyse des systèmes productifs locaux, des technopoles, des districts industriels… Dans ce cadre, les proximités (sociales, spatiales, institutionnelles…) d'acteurs multiples favoriseraient les échanges, transferts d'expertise et autres apprentissages… Le développement local, comme nous le verrons ultérieurement, a aussi donné l'occasion à des géographes de relever la prégnance des processus d'apprentissage. Les recours à la notion *« d'acteur »* sont de plus en plus fréquents en géographie. Ils augurent d'une montée en

[45] COUDEL E., 2009, *Formation et apprentissages pour le développement territorial : regards croisés entre économie de la connaissance et sciences de gestion. Réflexion à partir d'une expérience d'Université Paysanne au Brésil*. Thèse de doctorat en agroéconomie, Montpellier SupAgro, soutenue le 26 février 2009, p.144.

[46] BERNOUX P., AMBLARD H., HERREROS G., LIVIAN Y-F, 2005, *Les nouvelles approches sociologiques des organisations*, Paris, Seuil ;
CROZIER M. et FRIEDBERG E., 1977, *L'acteur et le système*. Paris, Edition du Seuil ;
TOURAINE A., 1978, *La voix et le regard. Sociologie des mouvements sociaux*, Paris, Seuil.

[47] BARBIER J.-M., 2007, « Le vocabulaire des rapports entre sujets et activités », in AVENIER M-J., SCHMITT C., *La construction des savoirs pour l'action*, Paris, L'Harmattan, p.49-68 ;
PERRENOUD P., 2001, « The Key to Social Fields : Competencies of an Autonomous Actor », in RYCHEN D.S., SAGALNIK L.H., *Defining and Selecting Key Competencies*, Gottingen, Hogrefe & Huber Publishers, p.121-149.

[48] FORAY D., 2000 ; GUERRIEN B., 1997 ; GURGAND M., 2005 ; PETIT P., 1998.

[49] AVENIER M-J. et SCHMITT C. (eds.), 2007 ; PLANE J-M., 2000 ; REIX R., 1998.

[50] AYDALOT P. ; BENKO G. ; CAMAGNI R. ; GUILLAUME R. ; MAILLAT D. ; ZULIANI J-M. ; SCOTT A-J. …

puissance des dimensions cognitives dans l'étude des relations acteurs-territoires. Les notions *« d'acteur territorialisé »*[51] et de *« territoire apprenant »*[52] illustrent cette dynamique. L'espace réservé à *« l'apprentissage »* demeure cependant étroit comme en témoigne l'absence du terme dans plusieurs dictionnaires récents de géographie et/ou aménagement[53].

Le caractère englobant de l'apprentissage explique pour beaucoup notre utilisation dans l'analyse de la construction intercommunale. Il nous permet de relier, au sein d'un même processus, les dimensions auxquelles se confrontent les acteurs que nous avons choisi d'étudier (les maires)[54]. L'amplitude du terme permet ainsi de pénétrer tour à tour les enjeux fondamentaux du processus de recomposition territoriale : la complexité, la mobilisation de ressources cognitives, l'organisation territoriale, la territorialité, le changement, le gouvernement intercommunal, la question des échelles, l'ingénierie territoriale, l'adoption du référentiel communautaire…[55]

Pour mieux comprendre la complexité de ce concept et les enjeux de sa formalisation, un recours aux définitions générales peut être utile : Le Nouveau Petit Robert (1996) définit l'apprentissage comme *« le fait d'apprendre »* (du latin *apprehendere*, « saisir »), *« acquérir un ensemble de connaissances par un travail intellectuel ou par l'expérience »*, ou bien comme une *« modification durable du comportement d'un sujet »*. Cette définition générale permet d'appréhender les débats qui ont cours au sein des disciplines qui s'intéressent à l'apprentissage : « *D'abord, l'apprentissage est considéré à la fois comme cognitif, c'est-à-dire dirigé vers l'acquisition de nouvelles connaissances (knowledge), et comportemental, c'est-à-dire lié à une modification de comportement (behavior). Ensuite, l'apprentissage désigne à la fois un processus (learning, process of gaining knowledge, parfois désigné comme knowing) et un résultat (knowledge gained). Enfin, l'apprentissage est vu à la fois comme un phénomène individuel et un phénomène inscrit dans la société (schooling, conditionning) »*[56]. Cette définition donne une idée des débats qui agitent les sciences s'intéressant à l'apprentissage. A

[51] GUMUCHIAN H., GRASSET E., LAJARGE R., ROUX E., 2003, *Les acteurs, ces oubliés du territoire*, Paris, Economica.
[52] JAMBES J-P., 2001, *Op. Cit.*
[53] LÉVY J. et LUSSAULT M. (co-dir.), 2003, *Dictionnaire de la géographie et de l'espace des sociétés*, Paris, Belin ; MERLIN P. et CHOAY F. (co-dir.), 2009, *Dictionnaire de l'urbanisme et de l'aménagement*, Paris, PUF ; le dictionnaire de BRUNET R., FERRAS R., THÉRY H., (BRUNET R., FERRAS R., THÉRY H., 2005, « apprentissage », in *Les mots de la géographie, dictionnaire critique*, Paris, Reclus-La Documentation Française, p.40.) définit toutefois le terme d'apprentissage mais de manière succincte et dans son acception générale.
[54] Le choix des maires en tant que sujets d'étude sera justifié davantage dans le chapitre suivant.
[55] Ces notions et concepts feront l'objet d'une définition plus précise au cours de ce chapitre et des chapitres suivants.
[56] COUDEL E., 2009, *Op. Cit.*, p.144.

l'instar d'E. Coudel, revenons sur différentes disciplines pour illustrer la manière dont s'est construit le concept d'apprentissage. Il ne s'agit pas ici de dresser un bilan exhaustif mais plutôt d'éclairer *« l'apprentissage »* au moyen des disciplines lui ayant manifesté un intérêt particulier (1.1). Nous retiendrons surtout *l'approche cognitive des politiques publiques*. Enfin, nous valoriserons les apports du développement local (1.2) à travers les notions et concepts qu'il mobilise et qui ont trait à cette dimension (*empowerment, leadership, configuration territoriale*).

1.1 L'apprentissage en sciences humaines et sociales

Les sciences humaines et sociales proposent divers éclairages du concept. Nous relèverons les principales dimensions et points de divergences qui le façonnent. Après avoir évoqué les dualités internes aux disciplines (approches cognitives *versus* approches comportementales, résultats *vs* processus, individualisme *vs* holisme), nous évoquerons le rôle de *l'apprentissage* dans l'économie de la connaissance, les sciences de gestion, dans les approches organisationnelles et institutionnelles. Nous retiendrons de ces apports *l'approche cognitive des politiques publiques* (1.1.6). Nous l'utiliserons ultérieurement, afin d'analyser *le changement* auquel se confrontent les maires dans le cadre de la coopération intercommunale.

1.1.1 Approches cognitives et comportementales de l'apprentissage

Les apports de la psychologie ont été considérables dans l'étude des processus d'apprentissage. D'un côté les cognitivistes considèrent l'apprentissage comme une assimilation de connaissances par une activité de l'esprit, de la cognition, de l'autre les « behavioristes » privilégient l'apprentissage comme une modification comportementale produit de l'expérimentation dans l'action.

La période de 1950 à 1980 permettra aux théories d'évoluer progressivement, face aux schémas behavioristes classiques[57], vers la valorisation d'une composante plus cognitive. Cependant la cognition se structure autour de plusieurs conceptions opposées : *« d'un côté, la théorie représentationnelle de l'esprit présuppose que la cognition s'appuie sur des symboles mentaux et des opérations logiques, plus ou moins universels (Kayser, 1997)[58]. C'est donc notre esprit qui représente le monde. Une théorie s'oppose à cette conception, et postule que la cognition*

[57] MARINÉ C., ESCRIBE C., 1998, *Histoire de la psychologie générale. Du behaviorisme au cognitivisme*, Paris, Press.
[58] KAYSER D., 1997, *La représentation des connaissances*, Paris, Hermès.

émerge plutôt d'une co-détermination entre le monde et notre action. Dans cette théorie dynamique de l'esprit, la cognition serait alors directement liée à nos expériences, ce serait une « enaction » selon le néologisme de Varela (Varela et al., 1991)[59]*. Dans ce cas, la cognition ne peut être formalisée en dehors d'un système d'interactions impliquant de multiples agents cognitifs : la cognition est dès lors sociale et située (Markman et Dietrich, 2000)*[60] *»*[61].

Aujourd'hui, le mouvement cognitiviste semble dominer la psychologie scientifique mondiale[62] [63]. Il se concentre sur les mécanismes mentaux organisateurs : les processus de transformation de l'information sensorielle (réduction, élaboration, stockage, récupération et utilisation). Le développement de l'informatique et de l'intelligence artificielle n'est pas étranger à ce mouvement. Des théoriciens, dont Chomsky[64], Fodor[65], Simon[66], envisagent l'esprit comme fonctionnant selon des principes de calcul, réinterrogeant la question des rationalités.

Dans le cadre de la décision intercommunale, nous garderons entre-autre en mémoire le modèle de la rationalité limitée de Herbert Simon[67] : l'homme est incapable de se plier à une rationalité absolue ; le décideur n'est pas en quête de l'optimal, mais d'une solution capable de le satisfaire à *« moindre coût »* au regard de ses critères de rationalité : *« L'homme n'est pas un animal qui cherche l'optimisation, mais la satisfaction »*[68].

Ainsi, les débats au sein de la psychologie s'exportent dans d'autres disciplines. Simon reçoit le prix Nobel d'économie pour ses travaux sur la rationalité ; les travaux behavioristes de Bateson[69] sont repris en sciences de gestion, notamment par Argyris et Schön[70]…

---

[59] VARELA F., THOMPSON E., ROSCH E., 1991, *The Embodied Mind: Cognitive Science and Human Experience*, Massachusetts, MIT Press.
[60] MARKMAN A., DIETRICH E., 2000, « Extending the Classical View of Representation », in *Trends in Cognitive Sciences*, vol 4(12), p.470-475.
[61] COUDEL E., 2009, *Op. Cit.*, p.145.
[62] BAUDOUIN J-Y., TIBERGHIEN G., 2007, *Psychologie cognitive*, Rosny-sous-Bois, Bréal.
[63] GARDNER H., 1993, *Histoire de la révolution cognitive*, Paris, Payot.
[64] CHOMSKY N., 1980, *Le langage et la pensée*, Paris, Payot ;
CHOMSKY N., 2005, *Nouveaux horizons dans l'étude du langage et de l'esprit*, Paris, Stock.
[65] FODOR J-A., 1998, *Concepts. Where cognitive science went wrong*, Oxford, Oxford University Press.
[66] SIMON H., 1978, « Rationality as Process and as Product of Thought », in *The American Economic Review*, vol. 68, n°2, p.1-16 ;
SIMON H., 1999, « The many shapes of knowledge », in *Revue d'économie industrielle*, vol 88, n°1, Paris, p.23-40.
[67] SIMON H., 1978, *Op. Cit.* ;
SIMON H., 1982, *Models of Bounded Rationality*, Massachusetts MIT Press.
[68] SIMON H. *cité dans* CROZIER M. et FRIEDBERG E., 1977, *L'acteur et le système*, Paris, Edition du Seuil, p.321.
[69] BATESON G., 1972, *Steps to an Ecology of Mind : Collected Essays in Anthropology, Psychiatry, Evolution, and Epistemology*, Bolton, Chandler Press.

1.1.2 L'apprentissage : entre résultat et processus

Lorsque l'on s'intéresse aux questions d'apprentissage, le processus de construction est bien souvent minoré au bénéfice du « produit » de celui-ci. Notre intérêt pour ces questions dans le cadre de la construction intercommunale suit le cheminement inverse. Nous valorisons l'analyse du processus d'apprentissage des maires afin de mieux saisir ce qui en résulte.

La valorisation d'une de ces deux entrées (produit versus processus) constitue une occasion de débat au sein des disciplines. La pédagogie illustre cette tension. Certains auteurs se concentrent sur les résultats, *« les connaissances acquises »* (*knowledge*), d'autres privilégient le processus, *« la prise de connaissance »* (*knowing*).

Dans ce contexte, Piaget[71] développe une théorie cognitive sur les stades du développement chez l'enfant, une épistémologie de la connaissance relevant l'importance du processus : « *La connaissance est processus de construction de connaissances avant d'être résultat* »[72]. La méthode active s'inscrit dans ce courant. Elle vise à développer l'ensemble des facultés de l'enfant *« par l'action »*. Elle considère que les connaissances de l'enfant se construisent au travers de processus d'apprentissage et favorise ce processus à partir d'éléments méthodologiques[73]. D'autres, tel Skinner[74], considèrent qu'il existe des connaissances que l'enfant doit apprendre *« telles quelles »* par la répétition ou des stimuli (sanctions, encouragements).

Plus récemment, J-M. Barbier[75] met en évidence cette diversité de conceptions et propose des modèles qui se distinguent *« par l'importance accordée à l'action et donc au processus au cours duquel se construit l'apprentissage »*[76].

---

[70] ARGYRYS C., SCHÖN D-A, 1978, *Organizational learning: A theory of action perspective*, Reading (Massasuchets USA), Addison-Wesley.
[71] PIAGET J., 1950, *La construction du réel chez l'enfant*, Paris, Delachaux et Niestlé.
[72] Idem, p.62.
[73] FREINET P., 1979, *Perspectives d'Education Populaire*, Paris, Editions Maspero.
[74] SKINNER B., 1969, *Contingencies of Reinforcement : A Theoretical Analysis*, New-York, McGraw-Hill Primis Custom Publishing.
[75] BARBIER J-M., 2007, *Op. Cit.*
[76] COUDEL E., 2009, *Op. Cit.*, p.147.

1.1.3 Perspectives individualistes et holistes de l'apprentissage

La vision de l'éducation, développée dans le cadre de la pédagogie, doit beaucoup aux approches psychologisantes des sciences de l'éducation. Ces courants, qui considèrent que l'apprentissage est un phénomène individuel, ont été vivement critiqués, notamment par les sociologues : « *la pédagogie n'a que trop souvent été une forme de littérature utopique* »[77]. Refusant de considérer l'homme de manière intemporelle et décontextualisée, Durkheim étudie le lien entre système éducatif et système social. L'apprentissage renverrait à un processus dépassant la dimension individuelle, situé au sein d'un ensemble social plus large.

La sociologie produit aussi ses débats entre tenants d'une perspective individualiste[78] et défenseurs d'une perspective holiste[79] : *« En schématisant, les théories individualistes basent leurs analyses sur les individus, censés agir « rationnellement » en utilisant des ressources et en subissant des contraintes. Les perspectives holistes analysent les structures de la société et expliquent le comportement des acteurs par leur position dans ces structures »*[80]. Les courants holistes s'intéressent à l'influence de la société sur l'apprentissage. Ils développent deux visions contraires. Bourdieu mobilise le concept de *« reproduction sociale »* : le système d'éducation ne permettrait pas une démocratisation et une égalité des chances, l'individu apprenant au sein d'un système social fermé[81]. P. Freire défend une éducation qui permettrait une prise de conscience, en libérant l'individu des contraintes sociales[82].

Cette approche holiste de l'apprentissage se retrouve aussi dans certains courants de l'économie. Les évolutionnistes[83] par exemple relèvent au sein des entreprises les routines et les conventions qui structurent l'apprentissage et bornent l'action des individus.

Entre individualisme et holisme, un courant intermédiaire de sociologie émerge. L'approche relationnelle y est développée[84]. L'apprentissage naitrait de l'interaction entre individus au sein

[77] DURKHEIM E., 1903, « Pédagogie et sociologie », in *Revue de Métaphysique et de Morale*, vol.11, p.37-54.
[78] De Max Weber aux théories actuelles de l'action rationnelle.
[79] De E. Durkheim à E. Parsons ou P. Bourdieu.
[80] COUDEL E., 2009, *Op. Cit*., p.148.
[81] BOURDIEU P., PASSERON J., 1970, *La reproduction: éléments pour une théorie du système d'enseignement*, Paris, Minuit.
[82] FREIRE P., 1974, *Education for critical consciousness*, New York, Continuum International Publishing Group.
[83] DOSI G., 1988, « The nature of the innovative process », in *Technical Change and Economic Theory*, Dosi G. (ed.), London, Printer Publishers ;
NELSON R., WINTER S., 1974, « Neoclassical vs. Evolutionary Theories of Economic Growth : Critique and Prospectus », in *Economic Journal*, vol. 84 (336), p.886-905.

de collectifs. En matière d'apprentissage, l'hypothèse relationnelle donne l'occasion à différents courants de sociologie de se développer (sociologie de la traduction[85], étude des médiations autour d'*« objets intermédiaires »*[86] (cartes, schéma)….).

1.1.4 L'apprentissage dans « l'économie de la connaissance » et les sciences de gestion

Selon Foray[87], le changement est devenu ces dernières années l'activité économique principale. Si jusqu'à présent on pouvait observer une alternance de cycles courts de construction de nouvelles capacités, et des cycles plus longs d'exploitation de celles-ci, aujourd'hui on se trouve dans un régime d'innovation permanente[88]. Ce contexte nécessite un niveau de formation accru et de nouvelles compétences. Dès lors, l'apprentissage se positionne au centre des activités économiques[89] et la connaissance est considérée comme un facteur de production prépondérant : *« L'économie basée sur la connaissance, devient un nouveau paradigme de développement »*[90].

L'apprentissage est ici appréhendé au travers des connaissances produites et échangées. La connaissance est considérée comme un bien économique relevant des règles générales de l'économie, avec tout de même certaines particularités[91]. Contrairement à l'information, son échange ne peut s'opérer qu'au travers de l'apprentissage. *« Le principal apport de l'économie de la connaissance est d'expliciter l'enjeu de la codification pour voir comment améliorer la production et l'échange de connaissances »*[92].

---

[84] GROSSETI M., BES M., 2002, « Proximité spatiale et relations science-industrie : savoirs tacites ou encastrement », in *Revue d'Economie Régionale et Urbaine*, n°5, p. 777-788.
[85] AKRICH M., CALLON M., LATOUR B., 2006, *Sociologie de la traduction : textes fondateurs*, Paris, Presse de L'Ecole des Mines.
[86] VINCK D., 2000, « Approches sociologiques de la cognition et prise en compte des objets Intermédiaires », *7ème Ecole d'Ete de l'ARCo*, Bonas.
[87] FORAY D., 2000, *Op. Cit.*
[88] GUELLEC D., 1996, *Knowledge, skills and growth : some economic issues*, Paris, OCDE.
[89] ARROW K-J., 1962, « The Economic Implications of Learning by Doing », in *Review of Economic Studies*, vol 29, p.155-173.
[90] COUDEL E., 2009, *Op. Cit.*, p.149.
[91] La connaissance constitue un bien cumulatif, non excluable, non rival (DAVID P-A., 1993, « Knowledge, property and the system dynamics of technological change », in *Proceedings of the World Bank Annual Conference on Development Economics*, Washington D.C., World Bank Press.) ;
KEELY L., QUAH Q, 1998, *Technology and growth, Center for Economic Performance*, London, London School of Economics.
[92] COUDEL E., 2009, *Op. Cit.*, p.149.

La connaissance associe différents types de *capacités*[93] : une capacité cognitive (mobilisation de procédés identifiés et mémorisables, résolution d'énigmes, définition d'une tactique), une capacité interactive (dialogue, supervision, autonomie), ou une capacité machinale (gestes, manipulation). Ces connaissances s'acquièrent le plus souvent au cours de la répétition d'un processus, de manière procédurale. Elles seront par la suite mobilisées par l'individu en fonction de la situation. Généralement ceux-ci ne font pas un usage conscient de la connaissance ; celle-ci n'est pas toujours exprimable. Lorsqu'il devient possible de l'exprimer, de l'extérioriser par rapport au sujet, la connaissance est dite *« codifiable »*. Dès lors, les échanges de connaissances s'organisent davantage à travers les réseaux (qui participent à la création et à la diffusion des connaissances) qu'au sein d'organisations formelles[94].

Ainsi, l'économie de la connaissance apporte des éléments de réflexion en matière de production de connaissance, notamment au niveau macro-économique. Cependant, ces apports semblent limités lorsqu'il s'agit d'étudier la connaissance comme un construit social et les processus d'apprentissage au sein de collectifs. Les sciences de gestion peuvent en partie pallier ce déficit lorsqu'elles analysent, au sein des firmes[95], les mécanismes de gestion de la connaissance en situation de changement. L'amélioration de l'action (productivité et capacité d'innovation) de l'entreprise est au centre de ses problématiques. Celles-ci ont évolué, de l'étude de la répartition des tâches à la formation de managers qualifiés[96]. Le concept de *knowledge management* a fait l'objet d'un développement récent. Il s'agit ici d'observer les mécanismes de valorisation des connaissances au sein des entreprises en favorisant notamment les relations sociales[97]. Dès lors, l'amélioration des dynamiques d'apprentissage au sein du personnel fait l'objet d'une attention particulière. L'enjeu consiste à développer une capacité permanente à l'innovation *« learning organization »*[98]. Ces réflexions s'inscrivant dans une perspective organisationnelle. Il peut être utile d'en définir les contours.

[93] HATCHUEL A., WEIL B., 1992, *L'expert et le système*, Paris, Economica.
[94] AMABLE B., BARRÉ R., 1997, *Les systèmes d'innovation à l'heure de la globalisation*, Paris, Economica.
[95] HANSEN M., NOHRIA N., TIERNEY T., 1999, « What's your strategy for managing knowledge ? », in *Harvard Business Review*, vol. 77, n°2, p.106-116.
[96] PLANE J-M., 2000, *Op. Cit*.
[97] PESQUEUX Y., DURANCE P., 2004, « Apprentissage organisationnel, économie de la connaissance : mode ou modèle ? », in *Cahiers du LIPSOR*, n°6, p1-58.
[98] SENGE P., 1990, *The fifth discipline: the art and practice of the learning organization*, New York, Currency.

1.1.5 L'apprentissage organisationnel : une notion polysémique

L'apprentissage organisationnel est devenu un objet majeur des études organisationnelles. Ce regain d'intérêt doit beaucoup aux évolutions conceptuelles dans l'analyse du processus de structuration de la *« réalité sociale »*. Celle-ci est aujourd'hui davantage appréhendée comme une dynamique de construction stratégique et fragile, plutôt que comme une donnée immuable assujettie à la loi de l'évolution naturelle. Ainsi, des disciplines comme l'économie, la sociologie et la gestion essayent d'expliquer le rôle du processus d'apprentissage organisationnel. Les travaux se structurent autour d'approches associant études du processus (comment apprend une organisation ?), du sujet (qui apprend ? L'organisation ou le sujet, voire les deux…), de l'objet (qu'est ce qui est appris ? Quelles sont les caractéristiques de ce qui est appris ?)[99].

Nombre de travaux confrontent changement social et apprentissage organisationnel sans toutefois proposer une définition consensuelle de ce dernier. D'un coté l'apprentissage organisationnel se définit comme un ajustement du comportement de l'organisation face aux modifications de l'environnement ; de l'autre, comme une interaction entre individus au sein de l'organisation. Les définitions sont multiples exprimant des visions divergentes.

Selon Argyris et Schön[100] l'apprentissage est un processus au cours duquel les membres d'une organisation détectent des erreurs et les corrigent en modifiant leur théorie d'action ; Fiol et Lyles[101] le considèrent comme un processus d'amélioration des actions qui repose sur l'acquisition de connaissances nouvelles, renforçant ainsi la compréhension de l'entreprise et de son environnement. Midler[102] étudie l'apprentissage en tant que mise en commun des connaissances afin d'agir sur l'environnement interne et externe de l'organisation. Cyert et March[103] le qualifie d'adaptation de l'organisation à son environnement : l'apprentissage révélerait le processus par lequel les organisations codifient les ingérences du passé, les transformant en routines[104]. Selon Koening[105], il s'agit d'un phénomène collectif de construction

[99] LEROY F., RAMANANTSOA B., 1997, « Dimensions cognitives et comportementales de l'apprentissage organisationnel : un modèle intégrateur », in *Perspectives en management stratégique*, Paris, Economica.
[100] ARGYRYS C., SCHÖN D-A, 1978, *Organizational learning : A theory of action perspective*, Reading (Massasuchets USA), Addison-Wesley ; ARGYRYS C., SCHÖN D-A, 2002, *apprentissage organisationnel. Théorie, méthode, pratique*, Bruxelles, Boek Université.
[101] FIOL C-M., LYLES M-A, 1985, « Organizational learning », in *Academy of management reviews*, vol.10, n°4, p.803-813.
[102] MIDLER C., 1994, « Evolution des règles de gestion et processus d'apprentissage » in *Analyse Economique des conventions*, Orléans, PUF-Economie.
[103] CYERT R., MARCH J., 1963, *A Behavioral Theory of the Firm*, New Jersey : Prentice Hall, Englewood Cliffs.
[104] LEVITT B., MARCH J., 1988, « Organizational learning », in *Annual Review of Sociology*, vol. 14, p.319-340.

de compétences modifiant la gestion des situations et l'environnement organisationnel. Pour Kolb[106], il constitue une création de savoirs à partir de l'action de l'organisation. De l'avis de Bennis et Namus[107], l'apprentissage organisationnel permet à l'organisation d'accroitre ses chances de survie, grâce à sa capacité de négocier les changements de son environnement. Huber[108] définit l'apprentissage organisationnel comme une acquisition, au sein de l'organisation, de connaissances interprétables, distribuables, mémorisables. Enfin, Weick et Roberts[109] le considèrent comme un processus de multiplication et de coordination des interactions entre individus.

Le concept d'apprentissage organisationnel se décline en deux courants principaux selon F. Dorvilier[110]. Les définitions précédentes relevant de l'un ou de l'autre. Le premier considère l'apprentissage organisationnel en tant qu'objet d'étude ayant sa propre dynamique. Ceci implique des tentatives de schématisation, de caractérisation des savoirs mobilisés au sein de l'organisation : *« l'apprentissage est appréhendé comme un processus par lequel les données anciennes (savoirs, pratiques, procédures, représentations) sont combinées avec de nouvelles données et mises en œuvre collectivement dans des actions ou des préparations d'actions futures »*[111]. Le second courant considère l'apprentissage organisationnel comme un dispositif médiateur, permettant l'étude d'autres phénomènes sociaux (adaptation, décision, diffusion des innovations, développement économique…). Les acteurs sont centraux dans ce processus. Ils peuvent, à partir de la création de ressources et de représentations sociales endogènes, influencer leur environnement.

En conclusion, les conceptions en matière d'apprentissage organisationnel varient selon que les auteurs se concentrent sur l'objet d'apprentissage, le sujet, le déclencheur, l'objectif ou le processus.

---

[105] KOENIG G., 1994, « L'apprentissage organisationnel : un repérage des lieux », in *Revue Française de Gestion*, n° 97, 79-91.
[106] KOLB D-A., 1984, *Experiential Learning : experience as the source of learning and development*, New Jersey : Prentice Hall, Englewood Cliffs.
[107] BENNIS W., NAMUS B., 1985, *Leaders : The Strategies for Taking Charge*, New-York, Harper and Row.
[108] HUBER G-P., 1991, « Organizational learning : the contributing processes and the literatures », in *Organization science*, Vol 2, n°1, p.88-115.
[109] WEICK K-E., ROBERTS K-H., 1993, « Collective Mind in Organizations Heedful Interrelating on Flight Decks », in *Administrative Science Quarterly*, vol. 38, p.357-381.
[110] DORVILIER F., 2007, *Apprentissage organisationnel et dynamique de développement local en Haïti : proposition d'une intelligibilité en termes de production d'un nouvel ordre territorial*. Thèse de doctorat en sciences sociales (Population-Environnement-Développement), Université catholique de Louvain, soutenue en juin 2007.
[111] Idem, p.36.

1.1.6 L'apprentissage institutionnel dans l'approche cognitive des politiques publiques

Depuis le milieu des années 1980, l'approche cognitive s'est développée. Elle considère les politiques publiques *« comme des matrices cognitives et normatives constituant des systèmes d'interprétation du réel, au sein desquels les différents acteurs publics et privés pourront inscrire leur action »*[112]. Ce courant d'analyse regroupe une série de travaux valorisant le poids des idées, des valeurs, du symbolique, des préceptes généraux et des représentations sur l'évolution sociale et dans le champ politique. Ceux-ci ont pour ambition commune d'établir l'importance des dynamiques de construction sociale de la réalité, dans la définition de cadres et de pratiques socialement légitimes à un moment donné[113].

L'action publique apparaît dès lors régulièrement étudiée sous l'angle du changement[114]. L'apprentissage, de nouveau, peut être mobilisé afin d'éclairer les pratiques des élus dans le cadre de l'évolution des politiques publiques (l'intercommunalité par exemple). L'action publique évoluerait progressivement au travers de mécanismes d'apprentissage. Ceux-ci affectent aussi bien les connaissances, que les instruments mobilisés par les acteurs pour faire face aux problèmes auxquels ils sont confrontés. La nature des liens et rapports de force qui caractérisent un sous-système donné[115] est aussi le fruit de cette dynamique. Selon Hall[116], trois présupposés structurent cette analyse :

- l'expérience et le poids du passé conditionnent les agissements des acteurs des politiques publiques. Ceux-ci modifient l'action publique en fonction de l'évaluation des résultats du modèle choisi ;
- l'apprentissage valorise en outre des mécanismes de connaissance au sens strict. L'analyse se concentre dès lors sur les processus de construction d'une expertise par les acteurs publics (ayant entre autre recours aux experts) ;
- enfin, la mobilisation du concept d'apprentissage nécessite de considérer l'action politique comme relativement autonome des autres champs sociétaux. L'apprentissage s'exerce ici dans un contexte considéré comme plutôt stable.

[112] MULLER P., SUREL Y., 1998, *L'analyse des politiques publiques*, Paris, Montchrestien, p.47.
[113] BERGER P., LUCKMANN T., 1986, *La construction sociale de la réalité*, Paris, Méridien-Klincksieck.
[114] Nous consacrerons une partie du chapitre II à l'étude du changement dans l'analyse des politiques publiques.
[115] MULLER P., SUREL Y., 1998, *Op. Cit*., p.127.
[116] HALL P., 1993, « Policy paradigm, Social Learning and the State », in *Comparative Politics*, Vol. 25, n°3, p.275-296.

Fort de ce constat, Bennet et Howlett[117], identifient trois types d'apprentissage distinct dans la littérature :

- le *« government learning »* : s'appliquant à l'étude des mécanismes adaptatifs internes à une institution ou à un segment politico-administratif définit : *« l'ajustement des dispositifs instrumentaux caractérisant un programme précis constitue l'illustration classique de ce type d'apprentissage… »*[118] ;
- le *« lesson-drawing »*[119] : il s'intéresse aux modifications plus vastes qui impactent les programmes gouvernementaux. Il dépasse la dimension technique des *« ajustements »* pour s'intéresser aux changements de perception des problèmes et des dispositifs ;
- le *« social learning »* : l'apprentissage social appréhende une plus grande catégorie d'acteurs (privés comme publics) et valorise les variables *« idées »* et *« valeurs »*. Il rejoint ici les travaux autour du changement de paradigmes qui interrogent les réévaluations normatives et cognitives qui peuvent intervenir dans un sous-système donné[120].

Selon P. Muller, depuis ces conceptions originelles, l'apprentissage a dépassé le seul cadre institutionnel de l'action publique. Il montre aujourd'hui que les dynamiques adaptatives ne se structurent pas seulement sur des connaissances techniques et une expertise. Les modifications de pratiques, de comportements, de valeurs, des acteurs apparaissent comme des éléments fondamentaux de l'analyse en termes d'apprentissage : *« l'apprentissage devient alors synonyme de nouveaux espaces d'action à trouver, de réseaux à tisser, de ressources à valoriser, en tenant compte, notamment du poids du passé sur l'action publique présente »* [121].

Bien que l'apprentissage, tel qu'il est abordé dans l'analyse des politiques publiques, constitue un outil fortement mobilisé dans notre travail, nous ne développerons pas davantage sa présentation théorique. Cette approche fera l'objet d'un traitement ultérieur. Elle constituera un recours dans l'analyse du changement auquel se confrontent les maires dans le cadre intercommunal.

[117] BENNETT C., HOWLETT M., 1992, « The Lessons of Learning and Policy Change », in Policy Sciences, Vol. 25, n°3, p.275-294.
[118] MULLER P., SUREL Y., 1998, *Op. Cit.*, p.128.
[119] ROSE, R., 1991, « What is Lesson-Drawing ? », in *Journal of Public Policy*, Vol. 11, n°1, p.3-30.
[120] MULLER P., SUREL Y., 1998, *Op. Cit.*, p.128.
[121] Idem, p.130

1.2 Apprentissage et développement local

Si le développement local ne constitue pas une science cognitive, il se construit implicitement dans sa dimension humaniste[122] sur l'hypothèse de base des sciences cognitives[123]. Les principes du développement local participeraient *« d'un processus constructiviste de la connaissance et de l'action »*[124]. Le développement local mobilise un grand nombre de concepts qui ont trait à la question de l'apprentissage. Empruntant aux disciplines précédemment évoquées, il agrège ces outils théoriques à des fins opérationnelles dans le but d'encourager l'apprentissage des acteurs locaux. Difficile de citer ou de dissocier tous ces concepts, nous relèverons ceux qui ont fait l'objet d'une large diffusion au travers de multiples dispositifs et organisations de développement local. Enfin, nous choisirons ceux qui nous semblent les plus adaptés à notre étude en proposant de les définir davantage.

Parmi les concepts qui ont la faveur des institutions internationales de développement, les termes d'*extension*[125] et *capacity building*[126] (focalisés sur la connaissance et les pratiques) présentent un caractère opérationnel qui explique leur succès. Le concept de *community learning*[127], mobilisé régulièrement par les ONG, positionne les relations entre acteurs au centre du dispositif de développement. Celui de s*ocial learning*[128] associe processus d'apprentissage et développement de systèmes de gouvernance.

Parmi les concepts qui gravitent autour de l'apprentissage, nous retiendrons les concepts d'*empowerment* et de *leadership*. Tous deux mettent l'accent sur la capacité d'agir de l'acteur, de

[122] *« ce processus d'accession de l'individu à une manière plus congruente d'agir et d'être »* (JAMBES J-P., 2001, *Op. Cit*, p.192.).
[123] Un traitement de l'information segmenté en filtrage de l'information, mise en forme des données et élaboration d'une réponse.
[124] JAMBES J-P., 2001, *Op. Cit*, p.192.
[125] L'extension est utilisée en particulier dans le développement rural. Elle repose sur l'aide aux acteurs ruraux afin d'améliorer leurs pratiques au travers de nouvelles informations: *« l'extension est une fonction éducative non-formelle qui s'applique à n'importe quelle organisation qui dissémine de l'information et du conseil avec l'intention de favoriser la connaissance, des aptitudes, des qualifications et des motivations »* RIVERA W-M., QAMAR K., 2003, *Agricultural Extension, Rural Development and the Food Security Challenge*, Rome, FAO, p.7.
[126] L'objectif principal du *capacity building* ést de permettre à des organisations d'être plus efficaces économiquement, voire plus puissantes politiquement (MERCOIRET M-R., BERTHOMÉ J., 2001, *L'appui aux producteurs ruraux - Guide à l'usage des agents de développement et des responsables de groupements*, Paris, Karthala, p.202-230.). Le *capacity building* dépasse le concept de formation, car il inclut les dimensions de développement des ressources humaines, institutionnelles et juridiques de l'organisation.
[127] L'enjeu des études mobilisant le concept de *Community learning* est de comprendre les mécanismes d'apprentissage au sein des communautés en relevant notamment le rôle des réseaux et du capital social.
[128] *« Dans le social learning le processus est au centre de l'analyse allant de la constitution d'un dispositif collectif à la mise en place d'un processus de décision, pour essayer de développer progressivement une capacité pour influencer les normes sociales »*. COUDEL E., 2009, *Op. Cit.*, p.136.

gagner du pouvoir, notamment grâce à l'acquisition de connaissances et l'adaptation à l'environnement. Ces concepts prennent en compte implicitement les groupes et donc la communauté. Néanmoins, l'analyse se concentre sur les individus, *« en tant que représentant un groupe dans un environnement (leadership studies), en tant que personne dans une société (empowerment)… »*[129].

1.2.1 Le concept d'empowerment comme outil d'analyse de la construction intercommunale

Notre travail envisage le rôle des maires comme un élément central de la construction intercommunale. Les écarts en matière d'accès aux ressources (politiques, décisionnelles, expertise, ingénierie territoriale, informations…) demeurent une préoccupation majeure dans notre étude. Nous estimons que le manque de pouvoir individuel de certains maires (emprise sur la décision, contrôle) influence la construction intercommunale. Or l'idée du renforcement du pouvoir des acteurs locaux se retrouve dans presque toutes les définitions du développement local. L'empowerment traduit cette capacité d'action ainsi que le processus pour l'atteindre[130] ; il identifie le processus par lequel un individu ou une collectivité s'approprie le pouvoir ainsi que sa capacité à l'exercer de façon autonome[131].

Le concept d'*empowerment* se développe dans un corpus idéologique où la participation des individus et collectivité aux décisions qui les concernent apparaît comme un droit[132]. Le terme est d'abord employé, en Amérique du nord aux débuts des années 1960, en tant que substitut à la notion de participation : *« il* [l'empowerment] *était alors utilisé par quelques activistes noirs et des travailleurs sociaux. Il doit sa fortune aux déboires que connut celui de participation…Plutôt que de supprimer le mot de participation, celui d'empowerment permet, en fait, de le décanter »*[133].

---

[129] COUDEL E., 2009, *Op. Cit*., p.131.
[130] SCHULZ A-J., ISRAËL B-A., ZIMMERMAN M-A., CHECKOWAY B-N., 1995, « Empowerment as a multi-level construct : perceived control at the individual, organizational and community levels », in *Health Education Research : Theory and Practice*, vol. 10, n° 3, p.309.
[131] NINACS W-A., 2002a, *Types et processus d'empowerment dans les initiatives de développement économique communautaire au Québec*. Thèse de doctorat en sciences sociales, Université Laval, École de service social, soutenue en janvier 2002, p.48.
[132] Idem
[133] DONZELOT J., MÈVEL C., 2002, « La participation : entre construction d'un pouvoir et accomplissement d'un devoir. Les corporations de développement communautaire et le développement social urbain », in *Lien social et Politiques*, n° 48, p. 86.

Il constitue un élément conceptuel et pratique important dans de nombreux champs : le développement économique communautaire ou le développement local[134] mais aussi la psychologie communautaire[135], la santé publique[136], la prévention[137], le développement international[138], l'action sociale[139]…

Selon B. Jouve, si le concept tarde à s'implanter dans le registre français de l'action publique[140], il n'en est pas de même dans les territoires plus ou moins voisins *: « À l'heure actuelle, l'empowerment gagne du terrain dans des secteurs de politique publique très différents : accueil de la petite enfance et santé publique au Québec, logement social dans certaines villes italiennes et anglaises, développement économique communautaire et traitement du chômage de longue durée en Allemagne… »*[141].

L'empowerment, dans un contexte de développement local, constitue un outil méthodologique et conceptuel intéressant. Il relève la nécessité d'accroitre le pouvoir des individus et des communautés les plus faibles. Il pourrait sembler peu pertinent de mobiliser ce concept dans l'analyse du rôle d'acteurs tels les maires, considérés rarement comme des personnes en situation

[134] BRODHEAD P., 1994, « Community Economie Development Practice in Canada », in GALAWAY B., HUDSON J., 1994, *Community Economie Development : Perspectives on Research and Policy*, Toronto, Thompson Educational, p.3 ;
BRODHEAD P., LAMONTAGNE F., 1994, « Summary, Future Directions and the Research Agenda », in GALAWAY B., HUDSON J., 1994, *Community Economie Development : Perspectives on Research and Policy*, Toronto, Thompson Educational, p.275 ;
FONTAN J-M., 1993, *Revue de la littérature en développement local et en développement économique communautaire*, Montréal, Institut de formation en développement économique communautaire, p.11-12 et p.16 ;
LEMELIN A. et MORIN R., 1991, « L'approche locale et communautaire au développement économique des zones défavorisées : le cas de Montréal », in *Cahiers de géographie du Québec*, vol. 35, n° 95, p.287 ;
SWACK M., MASON D., 1987, « Community Economic Development as a Strategy For Social Intervention » in BENNETT E-M, *Social Intervention: Theory and Practice*, Ontario, The Edwin Mellen Press, 327.
[135] LE BOSSÉ Y-D., LAVALLÉE M., 1993, « Empowerment et psychologie communautaire : aperçu historique et perspective d'avenir » in *Les Cahiers Internationaux de Psychologie Sociale*, n° 18, p.7-20.
[136] LABONTE R., 1990, « Empowerment: Notes on Professional and Community Dimensions », in *Canadian Review of Social Policy*, n°26, p. 64-75 ;
LABONTE R., 1995, « Health Promotion and Empowerment frameworks : Practice Frameworks », in *Health Promotion Series*, n°3, Toronto, University of Toronto.
[137] CHAMBERLAND C., DALLAIRE N., CAMERON S., FRÉCHETTE L., HÉBERT J., LINDSAY J., 1993, « La prévention des problèmes sociaux : réalité québécoise », *Service social*, volume 42, n° 3, p.55-77 ;
FORTIN R., GÉLINAS A., 1998, « L'*empowerment* comme processus appropriatif en éducation pour la santé », in *Éducation santé*, n° 129, p.4-8.
[138] FRIEDMANN J., 1992, *Empowerment : The Politics of Alternative Development*, Oxford, Blackwell Publishers.
[139] NINACS W-A., 1995, « *Empowerment* et service social : approches et enjeux », in *Service social*, vol. 44, n° 1, p.69-93 ;
PARSONS R-J., 1991, « Empowerment : Purpose and Practice Principle in Social Work », in *Social Work with Groups*, vol. 14, n°2, p.7-21.
[140] Voir à ce sujet l'article de B. Jouve qui analyse les résistances des pouvoirs publics face au développement des démarches d'empowerment : JOUVE B., 2006, « Politiques publiques et empowerment, l'exeption française », in *Economie & Humanisme*, n°379, p.99-101.
[141] Idem, p.99.

de faiblesse. Nous considérons, à l'instar de certains auteurs, qu'au contraire l'intercommunalité révèle la faiblesse de certains maires[142]. Les élus les moins dotés en matière de ressources cognitives (compétences et expertise), politiques (ne disposant pas d'un réseau important et d'une assise au sein des partis politiques dominants), économiques ou démographiques semblent des participants de « second rang » dans le cadre de la fabrique de la décision intercommunale. Cette participation a minima d'une partie des élus de l'intercommunalité explique pour beaucoup les mécanismes de repli communaux. Elle freine le développement d'un sentiment d'appartenance intercommunal.

Ce concept peut également être considéré comme un moyen de permettre à l'individu d'influencer son environnement[143]. Selon Ninacs[144], *l'empowerment* associe un sentiment de pouvoir personnel à une capacité d'influencer le comportement d'autres personnes. L'accroissement des capacités des individus et communautés y est appréhendé dans un cadre d'analyse écologique. Celui-ci repose sur l'idée que le pouvoir ne constitue pas une denrée rare[145]. *L'empowerment* considère que les individus et communautés disposent déjà des compétences ou du potentiel requis pour le changement.

Ainsi, W-A. Ninacs propose un cadre conceptuel de *l'empowerment* qu'il décline autour de trois modèles ayant des caractéristiques propres :

- *l'empowerment individuel*, correspondant au processus d'appropriation d'un pouvoir par une personne ou un groupe ;
- *le self-empowerment*, permettant aux personnes possédant déjà la capacité d'entreprendre une démarche autonome de le faire ;
- *l'empowerment communautaire*, qui renvoie à la prise en charge du milieu par et pour l'ensemble du milieu.

[142] GUERRANGER D., KÜBLER D., 2004, « Existe-t-il une élite politique métropolitaine ? Une comparaison quantitative franco-suisse », in JOUVE B. et LEFÈVRE C., 2004, *horizons métropolitains*, p.241-274 ;
DUBOIS J., 2009, « Quel débat territorial face à l'éclatement des dispositifs, des financements et des responsabilités », in BOINO P., DESJARDINS X., *Intercommunalité : politique et territoire*, p.125-142.
[143] STOREY D., 1999, « Integration, Participation and Empowerment in Rural Development : the Case of LEADER in the Republic of Ireland », in *Journal of Rural Studies*, vol.15, n°3, p. 307-315.
[144] NINACS W-A., 1995, *Op. Cit*.
[145] GUTIÉRREZ L-M., 1995, « Working with Women of Color: An Empowerment Perspective » in ROTHMAN J., ERLICH J-L., TROPMAN J-E, *Strategies of Community Intervention*, Itaska (Illinois), P. E. Peacock Publishers Inc., p.205.

Dans cette logique, le pouvoir renvoie à *« la capacité que possède un individu ou un système de choisir librement (ce qui requiert la présence d'au moins une alternative), de transformer son choix en une décision (Lemieux, 1989: 181)*[146] *et d'agir en fonction de sa décision tout en étant prêt à assumer les conséquences de sa décision »*[147]. Le pouvoir s'exprime dans l'action et dans la participation à la décision. Le processus d'empowerment vise à développer les capacités de choisir et de décider, l'acquisition d'une capacité d'agir *« l'état d'empowerment »* étant l'étape finale de ce processus.

1.2.1.1 L'empowerment individuel

Cette dimension individuelle de l'empowerment sera privilégiée dans notre analyse ; la dimension communautaire renvoyant davantage au lobbying de groupes minoritaires ou éloignés des centres de décisions. Selon W-A. Ninacs, l'*empowerment* individuel opère sur quatre plans : la participation, les compétences, l'estime de soi et la conscience critique : *« Il s'agit d'un enchaînement simultané d'étapes sur chaque plan qui, dans leur ensemble et de par leur interaction, forment le passage d'un état sans pouvoir, disempowered, à un état d'empowered, où l'individu est capable d'agir en fonction de ses propres choix »*[148]. Chaque composante est multidimensionnelle :

- la participation comporte deux dimensions, l'une psychologique (droit de parole et participation aux décisions) et l'autre pratique (capacité de contribuer et d'assumer les conséquences de sa participation) ;
- les compétences (surtout techniques) impliquent les connaissances et les habiletés permettant la participation et l'exécution de l'action ; elles peuvent se traduire tant par l'acquisition de nouvelles compétences que par la modification de celles déjà possédées[149] ;
- l'estime de soi renvoie à une transformation psychologique qui annule les évaluations négatives antérieures dans l'expérience de développement de l'individu ; au terme de ce

[146] LEMIEUX V., 1989, « Le pouvoir dans la réalisation des politiques sociales », in *Service social*, vol. 38, n° 2-3, p.181.
[147] NINACS W-A., 1995, *Op. Cit*., p.51.
[148] NINACS W-A., 2002b, « Le pouvoir dans la participation au développement local », in TREMBLAY M., TREMBLAY P-A. TREMBLAY S., *Développement local, économie sociale et démocratie*, Québec, Presses de l'Université du Québec, p.23.
[149] PAPINEAU D., KIELY M-C., 1994, *Personal and Collective Empowerment through Community Economic Development*, communication au congrès annuel de la Société canadienne de psychologie (Penticton, juillet 1994), document ronéo, p.10.

processus celui-ci arrivera à se percevoir comme capable d'agir afin d'atteindre ses objectifs et/ou ceux du collectif ;

- la conscience critique comprend le développement d'une conscience de groupe (conscience collective), la conscience sociale (les problématiques individuelles ou collectives sont influencées par le type d'organisation de la société) et l'acceptation d'une responsabilité personnelle pour le changement (conscience politique)[150] ; elle renvoie également à une capacité d'analyse sociopolitique (fruit de l'aller retour entre action et réflexion)[151] qui participe à l'émergence d'un sentiment d'appartenance et à l'engagement dans le collectif.

A l'instar de Ninacs, nous considérons que dans ce cadre, la capacité de décider et d'agir doit dépasser la seule dimension psychologique[152]. Certains auteurs relèvent d'ailleurs que la dimension psychologique est souvent trop valorisée dans l'*empowerment.* Ils insistent davantage sur la nécessité de l'accès aux ressources pour les individus qui en ont besoin afin d'influencer les politiques mises en œuvre[153]. Aussi, selon Arnstein[154], un véritable pouvoir requiert l'accès au processus décisionnel, mais également des connaissances et des habiletés afin d'exercer une influence significative. L'utilisation de l'empowerment dans notre étude s'inscrit dans cette logique. Nous mobiliserons ce concept dans l'étude de la participation des maires à la décision intercommunale et dans la définition des compétences requises par cette participation. Les deux autres dimensions davantage d'ordre psychologique (l'estime de soi et la conscience critique) seront peu investies.

Pour résumer, lorsqu'un individu est en capacité d'exercer un pouvoir, il est dit *empowered*. Pour parvenir à cet état, il franchit des étapes qui constituent le *processus* d'*empowerment.* La capacité de choisir, de décider et d'agir caractérise cet état d'*empowerment*. Dès lors l'empowerment fait écho au concept de compétence utilisé dans le champ de l'éducation : *« dans un certain sens, être empowered serait donc l'équivalent d'être compétent »*[155]. La capacité

[150] GUTIÉRREZ L-M., 1995, *Op. Cit.*, p.206-207.
[151] STAPLES L-H., 1990, « Powerful Ideas about Empowerment », in *Administration in Social Work*, vol. 14, n°2, p.38.
[152] NINACS W-A., 2002a, *Op. Cit.*, p.57.
[153] PAPINEAU D., KIELY M-C., 1996, « Peer Evaluation of an Organization Involved in Community Economic Development », projet d'article déposé à la *Revue canadienne de santé mentale communautaire*, document ronéo, p.17.
[154] ARNSTEIN S-R. cité dans BRIGGS X., MUELLER E-J., SULLIVAN M-L.,1997, *From Neighborhood To Community: Evidence on the Social Effects of Community Development*, New York, Community Development Research Center, New School for Social Research, p.190.
[155] NINACS W-A., 2002a, *Op. Cit.*, p.60.

renvoie ici à *« la capacité qu'a un individu d'accomplir une tâche donnée »*[156] au moyen d'*« un ensemble de connaissances déclaratives, de connaissances procédurales et d'attitudes qui sont activées lors de la planification et de l'exécution d'une tâche donnée »*[157] ou encore *« un savoir-faire complexe qui exige la mobilisation et la coordination de plusieurs connaissances »*[158].

1.2.1.2 L'empowerment communautaire

Il correspond au moyen mobilisé par la *communauté* afin d'augmenter son pouvoir collectif. Barker définit *la communauté* comme un groupe de personnes qui partagent des valeurs, des services, des institutions, des intérêts ou une proximité géographique[159] ; Christenson et al. [160], comme un ensemble de personnes vivant à l'intérieur d'un espace géographique précis et ayant une interaction sociale, ainsi que des liens psychologiques entre elles et avec les lieux qu'elles habitent[161].

Dans ce contexte, *l'empowerment communautaire* constitue l'environnement au sein duquel se développe *l'empowerment individuel* des membres de l'organisation communautaire (un EPCI par exemple). Tout comme *l'empowerment individuel*, il se structure autour de quatre dimensions qui coagissent simultanément. Selon Ninacs, empruntant au modèle développé par Parsons et al.[162], on retrouve :

- la participation, qui permet à l'ensemble des membres (y compris les non-leaders) d'agir au sein des sphères décisionnelles afin d'assurer une redistribution du pouvoir équitable ;
- l'imputabilité des compétences, obligeant l'organisation à rendre des comptes afin de favoriser la compétence et l'efficacité des individus et de la communauté ;

---

[156] BRIEN R., 1998, *Science cognitive et formation*, Sainte-Foy (Québec), Presses de l'Université du Québec, p.90.
[157] Idem
[158] TARDIF J., 1999, *Le transfert des apprentissages*, Montréal, Les Éditions Logiques, p.42.
[159] BARKER R-L., 1995, *The Social Work Dictionary*, Washington (D.C.), NASW Press, p.68.
[160] CHRISTENSON J-A., FENDLEY K ., ROBINSON J-W., 1989,« Community Development » in CHRISTENSON J-A., ROBINSON J-W. (dir.), *Community Development in Perspective*, Ames (Iowa), Iowa State University Press, p.9.
[161] Différents types de communauté co-existent : la communauté géographique, la communauté de solidarité fondée sur une identité commune, le réseau social, la communauté d'intérêt, l'espace de vie partagé (Rubin et Rubin cité dans KEMP S-P., 1995, « Practice with Communities » in MEYER C-H., MATTAINI M-A. (dir.), *The Foundations of Social Work Practice*, Washington (D.C.), NASW Press (National Association of SocialWorkers), p.182-186.).
[162] PARSONS R-E., BOESEN J-F., BOESEN M-B., 1994, « Empowerment : A Case Study with AFDC Women » in GUTIÉREZ L., NURIUS P. (dir), *Education and Research for Empowerment Practice*, Seattle (Washington), University of Washington, p.268-272.

- la communication, favorisant l'interaction positive et l'expression de points de vue divergents dans un environnement de confiance, d'efficacité dans la circulation de l'information, de transparence du processus décisionnel ;
- le capital communautaire, construit autour du sentiment d'appartenance à la communauté et à son environnement [le territoire par exemple], renforçant une citoyenneté partagée comme support de la coopération.

Selon Rothman[163], l'empowerment communautaire (dans le cadre du développement local) équivaut à la compétence de la communauté, à laquelle doit s'associer un sentiment de maîtrise individuelle de ses membres. La compétence est ici définie comme les habilités qui permettent d'aboutir à la mise en œuvre de décisions consensuelles. La définition de Fellin[164] d'une « *communauté compétente* » permet de parfaire cette vision de l'empowerment communautaire. Selon l'auteur il existe un empowerment organisationnel : un processus par lequel l'organisation (l'EPCI par exemple) devient le support de l'empowerment individuel tout en parcourant elle-même un processus similaire. L'organisation joue un rôle majeur en matière d'empowerment individuel et communautaire. Elle doit pour cela garantir l'interaction des acteurs et encourager la participation de tous en développant leurs compétences[165].

1.2.1.3 L'empowerment : « entre mythe et nécessité »

En 2006, la revue *Géographie, Economie, Société* réservait un numéro spécial à la notion d'empowerment[166]. A cette occasion une série d'articles s'articule autour de trois lectures qualifiées par B. Jouve[167] d'optimiste, sceptique ou critique. Si le caractère idéaliste de l'empowerment est évoqué, les auteurs lui accordent toutefois certaines vertus : *« L'empowerment relève plus d'un idéal – indispensable pour enclencher un processus de changement social et politique – que d'une réalité stabilisée faisant consensus »*[168]. Ce concept

[163] ROTHMAN J., 1995, « Introduction to Part One, Parameters of Intervention » et « Approaches to Community Intervention » in COX F., ERLICH J, ROTHMAN J., TROPMAN J. (dir.), *Strategies of Community Intervention*, Itaska (Illinois), P. E. Peacock Publishers Inc., P.41.
[164] FELLIN P.,1995, « Defining Communities and Community Competence », Itasca (Illinois), P.E. Peacock Publishers, p.5.
[165] PAPINEAU D., KIELY M-C., 1996a, « Participatory Evaluation in a Community Organization: Fostering Stakeholder Empowerment and Utilization », in *Evaluation and Program Planning*, Vol. 19, n° 1, p.79-93.
[166] JOUVE B. (dir.), 2006, *Géographie, Economie, Société*, 2006, vol. 8, n° 1.
[167] JOUVE B., 2006b, « L'empowerment : entre mythe et réalités, entre espoir et désenchantement », in *Géographie, Economie, Société*, vol. 8, n° 1, p.2
[168] Idem

se heurterait à *« l'épreuve des faits »*[169] et principalement à une répartition asymétrique en matière de ressources et de légitimité. Ce dernier point, illustrant le scepticisme de certains auteurs, pourrait selon nous au contraire justifier la nécessité de l'empowerment. Il ne faut pas confondre *« processus »* d'empowerment et *« état »* d'empowerment qui est l'étape finale de ce processus. Si l'on considère l'empowerment comme un processus - donc en cours de réalisation - il est difficile de lui reprocher un partage inéquitable du pouvoir. En effet, seul l'état d'empowerment (la finalité du processus) conduira à une réduction (et non à une disparition) des écarts de pouvoir et un regain de légitimé des acteurs à la marge. Pour les auteurs les plus critiques, il y aurait aussi un risque d'instrumentalisation par les pouvoirs publics des mouvements d'empowerment, *« l'empowerment participe d'un processus de recomposition piloté par l'État. Sous couvert de démocratisation des politiques publiques et de transformation de ses relations avec la société civile, cela lui permet de se déresponsabiliser en faisant peser sur la société civile les conséquences de ses choix en matière de politiques macro-économiques et de traitement des inégalités socio-économiques… »*[170].

En conclusion, si l'ambivalence du terme (entre état et processus mais aussi entre dimension individuelle et collective) peut semer la confusion, elle explique pour beaucoup l'intérêt manifesté à ce concept : « *Sans doute cette ambivalence constitutive du terme d'empowerment se trouve-t-elle à la base de sa fortune, du succès croissant qu'il rencontre… »*[171].

1.2.2 Leadership et configuration territoriale

Le territoire qu'il soit communal ou intercommunal apparaît souvent fortement déterminé par la personnalité, les méthodes et desseins du maire ou de tout autre élu charismatique. Aussi, la notion de leadership (que l'on retrouve aussi bien dans les travaux de développement local que dans l'approche cognitive de l'action publique), peut être un recours considérable dans l'analyse de la dynamique intercommunale. Notons que ce charisme constitue autour de la figure de l'élu un halo, qui reste difficile à évaluer et à replacer dans un système politique partisan dont il bouscule parfois les contours.

[169] Idem
[170] Idem
[171] DONZELOT J., MÈVEL C., 2002, *Op. Cit.*, p. 86.

Pour être appréhendée avec profit, la notion de leadership a besoin d'un ancrage territorial et théorique, tant les usages, pratiques et représentations en matière de *leadership* varient à travers le temps et l'espace. La notion de configuration[172], parce qu'elle combine données territoriales, systémiques et individuelles peut être l'un de ces ancrages permettant d'éclairer le rapport leadership / territoire. Nous traiterons dès lors conjointement ces deux notions. *« Parler de configurations, c'est faire le pari de prendre en compte les différents territoires qui se chevauchent, les représentations alternatives du projet. Bref, c'est envisager les aspects globaux d'un problème donné afin de questionner les hypothèses sur de nombreux points, sans croire pour autant à un système d'action qui mettrait en cohérence ces territoires, ces représentations, ces ressources et contraintes contradictoires, complémentaires, ou encore indépendantes les unes des autres. C'est aussi rendre à l'analyse stratégique une valeur plus heuristique. En s'abstenant de basculer de la configuration, hétérogénéité complexe, au système d'action, ordinal et ordonné, on tente non seulement de prendre en compte les aspects globaux, d'un problème, mais aussi de voir en quoi cette configuration est dynamique, comment elle évolue et se modèle au fur et à mesure de l'apparition et de l'intervention des acteurs en son sein »*[173].

Les configurations intercommunales toulousaines étudiés peuvent s'appréhender comme des construits historiques particuliers. Ceux-ci déterminent un ensemble d'opportunités et de singularités que saisissent les acteurs pour fonder leurs stratégies. Ces spécificités locales apparaissent sous les traits de diverses données contextualisées : démographiques, spatiales, nature des forces politiques en présence, histoire de la politique et du politique local, figure du leader et des pouvoirs locaux, tradition intercommunale…

L'intercommunalité présente une de ses opportunités qui permettent au maire d'accroître leurs pouvoirs face à leurs *« associés-rivaux »*[174] (à l'échelle municipale et supra-communale). La participation active au projet communautaire accentue la dissymétrie informationnelle du maire face à ses conseillers municipaux et à ses collègues intercommunaux plus attentistes. De plus, parce que *« le leader est d'autant plus enclin à forcer ses positions (et dispositions) qu'il est dans un rapport instable à l'environnement politique »*[175] la participation au projet contribue à

[172] ELIAS N., 1991, *Qu'est ce que la sociologie ?*, Paris, Ed de l'Aube, p. 154-161.
[173] BARAIZE F., 2001, « Quel leadership pour les agglomérations françaises ? » in *Sciences de la Société*, n°53, p. 53-54.
[174] DAHL R., 1971, *Qui gouverne ? Démocratie et pouvoir dans une ville américaine*, Paris, Armand Colin.
[175] NEGRIER E., 2001, « Territoire, leadership et société, George Frêche et Montpellier », in *Sciences de la Société*, n°53, p.73.

structurer et augmenter le leadership et le pouvoir des protagonistes. Les acteurs les moins pugnaces sont dès lors relégués au second plan.

Cependant pour que le leadership apparaisse au sein d'une configuration territoriale, certains éléments sont indispensables : *« un leadership émerge au sein d'une configuration qui balise le champ des possibles de quatre points de vue :*

- *des espaces sociaux au sein desquels il peut construire un registre spécifique ;*
- *du champ politique dont il peut tirer une légitimation propre ;*
- *de ses interactions avec d'autres champs de pouvoir (l'économie par exemple) où il peut accroître la dissymétrie d'information et d'influence en sa faveur, notamment à l'égard de ses alliés et de ses adversaires dans le champ politique ;*
- *de la reconnaissance réciproque du leaders et de ses différents types d'entourage et d'adversité »*[176].

L'ensemble de ces composantes a vocation dans notre étude à être étudié au sein d'une configuration intercommunale. Cependant, essayer de replacer ces éléments dans une dimension exclusive, stratégique et systémique, ferait perdre toute la spécificité et par la même l'utilité de la notion de leadership[177]. En effet, le rapport leadership-territoire ne repose pas exclusivement sur des éléments rationnels, institutionnels ou normatifs. Certains processus apparaissent, tels que l'appropriation et la patrimonialisation du territoire par l'élu : « mon territoire », « ma commune »… Le développement ultérieur du concept de territorialité nous permettra d'affiner cette dynamique.

En contrepartie, le territoire forge l'identité du leader en construisant un consensus autour des représentations attendues en matière de leadership. Difficile de dire ce qui est légitime en matière de leadership quand selon les territoires est valorisée, ou pas, l'agressivité voire l'injure, *« les comportements de divas, d'autoritarisme sans limite…de bon nombre de « patrons » »*[178], la négociation ou la fermeté des positions, quand ce qui apparaît ici comme une qualité se qualifie ailleurs de défaillance[179]. La dimension identitaire et les cultures locales s'inscrivent donc pleinement dans une configuration territoriale et nous invitent à être attentifs à l'imaginaire qui nourrit le jeu politique. C'est pourquoi le leadership devient *« une variable d'analyse si*

[176] Idem, p.74.
[177] Idem, p.75.
[178] VANIER M., 2008, *Le pouvoir des territoires. Essai sur l'interterritorialité*, Paris, Economica, p.77.
[179] BARAIZE F., 2001, *Op. Cit.*, p.59.

importante dans ces objets que sont les constructions de territoires et d'institutions, car il explique, au final, une part importante des conditions de mise en œuvre »[180].

Avec le leadership la rationalité n'est pas reine, le leader est appréhendé dans sa temporalité qui fait de lui un être en construction (sous la tutelle de l'apprentissage) et de ses décisions des éléments mouvants. Le leadership relève d'une configuration relationnelle : sans l'autre impossible de l'étudier. De plus, au regard de la prégnance de la dimension personnelle, il est difficile de transposer les modèles d'une configuration territoriale à une autre.

Dans l'analyse du changement, le *leadership* peut être aussi considéré comme la capacité d'un individu à conduire un groupe en s'adaptant aux situations. Le *leadership* est fondamental pour permettre l'adaptation au changement car il fait intervenir des notions de vision, de motivation[181]. Dans notre étude, la montée en puissance de l'intercommunalité constitue pour de nombreux maires un élément important de changement. C. Fabricius et al[182], considèrent qu'une capacité d'adaptation (adaptative capacity) « *reflète l'apprentissage par l'échange de connaissance et la réponse aux rétroactions* ». Pour développer cette capacité, les maires doivent intégrer les changements de l'environnement sur le long terme. Pour développer un *leardership,* cette capacité d'adaptation doit se traduire dans l'action, afin d'influencer l'environnement local selon une vision et une stratégie.

Afin de mieux mesurer les apports théoriques et pratiques du développement local en matière d'apprentissage des acteurs, il semble nécessaire de rappeler les conditions d'émergence de ce courant.

[180] BARAIZE F., 2001, *Op. Cit*., p.59.
[181] FABRICIUS C., FOLKE C., CUNDILL G., SCHULTZ L., 2007, *Op. Cit.*
[182] Idem, p.2.

2. L'ÉMERGENCE DU DÉVELOPPEMENT LOCAL DANS LES POLITIQUES TERRITORIALES FRANCAISES

2.1 Le concept de développement local

Le concept de développement local est un concept mobilisé et partagé par un grand nombre d'acteurs (institutionnels, théoriciens, praticiens, acteurs locaux …). Selon les auteurs, les territoires, les institutions, les enjeux et la nature des projets, le développement local se dote de divers attributs. Le concept évolue et se décline laissant entrevoir les orientations privilégiées et l'idéologie dominante : développement endogène, développement ascendant, autodéveloppement, développement local, développement territorial, développement économique local, développement économique communautaire, développement social local, développement social urbain… Il est parfois difficile d'en différencier le contenu tant les auteurs utilisent tour à tour ces appellations. Cependant, toutes ces dénominations s'entendent sur un développement local endogène, construit sur le temps long autour d'un processus de transformation et d'évolution d'une société. Le terme local renvoie ici à la notion de territoire[183] et à l'échelle pertinente sur laquelle s'opère ce processus de transformation. Le « local » constitue une réalité politique, organisationnelle, émotionnelle incontournable mais aussi un concept opératoire capable d'orienter et de réguler les évolutions sociétales[184]. A l'instar de G. Di Méo on peut considérer que le territoire local se structure à travers un rapport étroit, social et symbolique, entre l'individu et les lieux. La mondialisation des économies n'affaiblit en rien cette relation, elle la renforce dans une certaine mesure s'enracinant dans des structures territoriales et historiques[185] : *« Parce que la mondialisation n'est pas synonyme d'uniformité, le local ou le « territoire » reste une donnée incontournable de l'expérience humaine »*[186]. Il s'agira d'aborder le développement local à travers les relations qu'entretiennent individus, groupes, sociétés, espaces et pouvoirs ; le caractère territorialisé des politiques de développement local incitant les acteurs locaux à construire de nouveaux modes d'action politique.

Le terme de développement nécessite aussi un éclaircissement. A la fois action de développer et produit de ce développement, il sera entendu dans le sens des politiques de développement. Le

[183] *« Espace socialement construit et approprié au point de constituer en même temps un référent identitaire, un cadre de régulation et un périmètre pour l'action publique »* VANIER M., 2008, *Le pouvoir des territoires. Essai sur l'interterritorialité*, Anthropos/Economica, p.4.
[184] JAMBES J-P., 2001, *Territoires apprenants, esquisses pour le développement local du XXI*^{ème} *siècle*, Paris, L'Harmattan, p.7.
[185] VELTZ P., 2005, *Mondialisation, villes et territoires*, Paris, PUF.
[186] JAMBES J-P., 2001, *Op. Cit.*, p.7.

développement constitue un processus de déploiement de l'activité des hommes au service des hommes grâce aux échanges de biens, services, informations et symboles[187] : *« le développement …n'est donc pas un donné mais un construit »*[188]. Il matérialise des choix, fruits de stratégie mais aussi de l'inconscient et de la culture des acteurs. La notion de temporalité conditionne l'action qui apparaît instable, en mouvement.

Dès lors, nous retiendrons une série de définition du développement local qui participe à éclairer le sens de notre démarche :

- *« Ni mode, ni modèle, le développement local est une dynamique qui met en évidence l'efficacité des relations non exclusivement marchandes entre les hommes pour valoriser les richesses dont ils disposent »*[189] *;*
- *« …un processus de diversification et d'enrichissement des activités économiques et sociales sur un territoire à partir de la mobilisation et la coordination de ses ressources et de ses énergies »*[190] *;*
- *« Le développement local est fondé sur la mobilisation locale des ressources et des savoir-faire, et met l'accent sur le développement des initiatives locales, le renforcement des solidarités intercommunales et la prise en compte des aspirations et des besoins de la population dans les domaines économique, social et culturel »*[191] *;*
- *« De manière plus institutionnelle, pour la DATAR, le développement local est la mise en œuvre, le plus souvent dans un cadre de coopération intercommunale, d'un projet global associant les aspects économiques, sociaux et culturels du développement. Généralement lancée par les élus locaux, une opération de développement local…trouve sa traduction dans une maîtrise d'ouvrage commun »*[192].

2.2 L'émergence du développement local en France

Le développement local n'a été reconnu que récemment en France. Avant d'être intégré aux politiques de développement et d'aménagement, il constituait une perspective alternative portée par les courants autogestionnaires. D'autres territoires, comme le Québec par exemple, ont une histoire plus riche en la matière. La dynamique sociopolitique des territoires explique donc pour

[187] PERROUX F., 1981, *Pour une philosophie du développement nouveau*, Paris, Presses de l'UNESCO.
[188] JAMBES J-P., 2001, *Op. Cit*, p.10.
[189] PECQUEUR B., 1989, *Le développement local*, Paris, Syros, p.16-17.
[190] GREFFE X., 1984, *Economie des politiques publiques*, Paris, Dalloz, p.146.
[191] Conseil Régional d'Alsace, 1988, *Région Alsace*, n°7 citée in VACHON B., 1993, *Le développement local : théorie et pratique*, Boucherville, Gaétan Morin éditeur, p.11.
[192] HOUEE P., 2001, *Le développement local au défi de la mondialisation*, Paris, l'Harmattan, p.108.

beaucoup son émergence. Selon P. Houée[193] le concept n'apparaît réellement qu'en 1975 dans les débats sociaux français avant d'être repris dans les propositions et mesures ministérielles en 1982. Par la suite, il se positionnera au centre des politiques territoriales de 1995 et 1999 impulsant le développement de l'intercommunalité. Toutefois ces textes officiels ne constituent pas la genèse de la pensée du développement local. De l'après guerre à aujourd'hui on retrouve des formes de développement local fruit du compromis entre politiques descendantes (prédominantes) et dynamiques ascendantes en voie de reconnaissance. Selon l'auteur, dès la Libération le débat est ouvert : *« Faut-il reconstruire la France par la planification verticale de ses activités ou à partir d'une meilleure organisation de ses territoires ? »*[194]. Si le courant économique l'emporte durant les Trente Glorieuses, une tendance « aménagiste » émerge comme en témoigne : l'ouvrage de J-F Gravier sur le déséquilibre entre *« Paris et le désert français »*[195], la Direction de l'Aménagement du Territoire ainsi que le *« Plan national d'Aménagement du Territoire »* proposés en 1950 par Eugène Claudius-Petit. Les travaux de L. J. Lebret (dont certains soulignent la faiblesse théorique)[196] et du mouvement Economie et Humanisme illustrent le dynamisme des partisans d'un mouvement ascendant. Pour résumer, le développement local ne pénètre que peu la politique de la IV^{e} République orientée davantage vers des programmes équipementiers et de modernisation économique dirigés par l'État.

2.2.1 Emergence du développement local et modernisation de la France

La période 1960-1975 marquera les prémices du développement local. Malgré l'affirmation d'une volonté centralisatrice, en 1964 l'État met en œuvre quelques réformes administratives engageant un début de déconcentration. La DATAR est créée en 1963, dans un souci de décloisonnement des administrations afin de valoriser une approche globale et prospective des politiques (au delà des contours ministériels). Trois axes structurent cette politique : maîtriser la croissance urbaine par un ralentissement de la concentration parisienne tout en renforçant les métropoles d'équilibre et les villes moyennes ; aider l'expansion régionale au moyen d'une décentralisation industrielle ; développer les zones rurales.

Ce dernier volet va donner lieu à une série d'expérimentation en matière de développement local. Les Parcs Naturels Régionaux (1967), la politique de la Rénovation Rurale (1969-1975) en sont

[193] HOUEE P., 2001, *Op. Cit*, p.112.
[194] Idem
[195] GRAVIER J-F., 1947, *Paris et le désert français : décentralisation, équipement, population*, Paris, Flammarion.
[196] MERLIN P., 2007, *L'aménagement du territoire en France*, Paris, La Documentation Française, p.48.

des exemples. Ils témoignent d'un début d'institutionnalisation des démarches ascendantes, globales, fondées sur de nouvelles relations entre services publics, collectivités locales et organisations économiques. Durant cette période, les Plans d'Aménagement Rural (1970) illustrent l'intégration du développement local dans les procédures publiques et la participation grandissante des forces ascendantes. Celles-ci se regroupent autour de deux pôles *« les artisans du développement local »* et *« les militants d'un autre développement »*[197]. La première catégorie est essentiellement constituée d'organisations professionnelles de jeunes ruraux proches de mouvements syndicaux. Les mouvements d'action sociale et d'aménagement rural[198] constituent le reste des forces. Progressivement des réseaux d'agents de développement se structurent. Durant cette période les Comités de pays émergent s'appuyant souvent sur les fondations naissantes de l'intercommunalité. *« Les militants d'un autre développement »* regroupent une série d'acteurs prolongeant les idéaux soutenus lors de la révolution culturelle de 1968. Ecologistes, autogestionnaires, néo-ruraux, régionalistes dénoncent un système centralisé et militent en faveur d'un nouveau modèle sociétal privilégiant l'autonomie locale : *« vivre, travailler et décider au pays »*. Durant cette période le développement local demeure un ensemble hétérogène ne parvenant pas à faire la synthèse de l'ensemble de ces forces. S'il est évoqué une capacité d'initiatives et une force de proposition, le développement local témoigne aussi d'une réflexion peu structurée et d'un manque d'appuis politiques.

2.2.2 Le développement local : entre crise et décentralisation

De 1975 à 1992 le développement local s'organise sous l'influence de la crise et la décentralisation. Face à la crise économique l'État français est contraint de modifier sa politique d'aménagement et de développement. Il agit *« en pompier »* définissant une série de mesures de soutien aux bassins d'emplois, entreprises, leaders politiques en difficultés. La crise révèle l'impuissance de l'État à entreprendre les réformes susceptibles d'inverser la tendance. Le développement local trouve dans ce contexte une opportunité de prouver son intérêt sans toutefois pénétrer pleinement les stratégies des pouvoirs publics et groupes sociaux : *« désormais, il n'y a plus de grand modèle ni d'antimodèle ; à chacun d'inventer constamment son chemin »*[199]. La France passe (très) progressivement d'une conception nationale de

[197] HOUEE P., 2001, *Op. Cit*, p.118-120.
[198] Mutualité Sociale Agricole, Comités d'Habitat Rural, groupements de la *« Famille Rurale »*.
[199] HOUEE P., 2001, *Op. Cit*, p.121.

l'aménagement du territoire au développement local et territorial[200]. L'État doit composer avec les directives européennes et avec les collectivités territoriales susceptibles de mieux répondre à la diversité des problématiques : *« l'État jacobin a perdu le monopole de la décision »*[201]. La gauche accède au pouvoir en 1981, nationalise des grandes entreprises et organise d'importantes réformes sociales. Face à l'insuffisance de ces politiques, elle reprend les mesures antérieures et les développe autour de l'emploi, les nouvelles technologies et la formation. Durant cette période, les ministères présentent des mesures d'aides sectorielles pensées au sein d'une approche transversale. Des territoires aussi bien urbains que ruraux en bénéficieront. En réponse à la violence des quartiers (1981), le gouvernement Mauroy met en œuvre le *« Développement Social des Quartiers »* confiée à M. Dubedout. La démarche se veut globale, valorisant la participation des habitants au projet local. Le développement local progresse : *« un peu partout, l'appui aux initiatives locales économiques fait du développement local la référence obligée pour toute demande d'aide publique »*[202].

Dans ce contexte (1975-1981) la DATAR endosse le rôle d'urgentiste, en charge des solutions ponctuelles, des circuits financiers complémentaires… Elle inaugure la politique des contrats de pays et affiche ses missions : endiguer le dépeuplement en valorisant les ressources locales, proposer des solutions en tenant compte des spécificités territoriales, développer la solidarité et la gestion partenariale du pays autour des acteurs locaux. Les communes sont encouragées financièrement par l'État, puis par les Régions, à coopérer et définir un périmètre de solidarité et de projet. Les résultats sont partagés. D'un coté ces mesures ont initié les forces locales à la conduite de projets locaux. Les acteurs se sont rencontrés ont échangé, débattu, travaillé ensemble. Ailleurs, elles ont abouti à un saupoudrage des subventions, développant le clientélisme et la logique de guichet.

Les lois de décentralisation de 1982-1983 fixeront le cadre des nouvelles relations entre l'État et le développement local sans toutefois lui reconnaitre un véritable statut et les moyens conséquents. Les collectivités locales accroissent leur capacité de décision mais les communes et l'intercommunalité ne sont que peu concernées par les réformes. Seules les chartes intercommunales de développement et d'aménagement témoignent d'une réelle avancée et de l'intérêt pour les démarches ascendantes. Cette reconnaissance sera traduite par un soutien aux

[200] LACOUR C., DELAMARRE A., 2006, *40 ans d'aménagement du territoire*, Paris, La Documentation française, p.62.
[201] HOUEE P., 2001, *Op. Cit*, p.121.
[202] Idem, p.122.

organisations de développement local, mais rapidement la crise entraînera une réduction des crédits. Selon P. Houée cette période marquera aussi le regain de l'intérêt portée à l'analyse des initiatives locales par les économistes, sociologues et géographes. Au centre de leurs questionnements, les rapports de pouvoir centre-périphérie, le débat entre utopie ou opérationnalité d'un modèle de développement alternatif, la durabilité d'un mouvement social ou l'éphémérité d'une tendance, l'affirmation d'une société civile en mal d'expression citoyenne versus l'opportunisme de nouveaux acteurs à la recherche de subsides.

La gauche, arrivée au pouvoir, crée un climat favorable à l'épanouissement du développement local. Elle le sort de sa clandestinité, de l'expérience marginale et du débat idéologique. Les États Généraux de Mâcon (juin 1982) officialisent sa naissance[203]. En 1992, l'UNADEL (Union Nationale des Acteurs et Structures du Développement Local) apparaît, associant praticiens et élus. Celle-ci constitue un groupe de pression actif qui agit auprès des institutions afin de faire reconnaitre le bien fondé de la démarche. Le gouvernement Rocard (1989) renouvelle son soutien à la dynamique de développement local. L'Europe renforcera cette tendance notamment au travers des fonds structurels (FEDER, FEOGA, FSE), des programmes d'initiative communautaire (LEADER I et II). Le développement local « s'européanise ».

2.2.3 Le développement local dans la réforme des collectivités territoriales

Depuis 1992, les réformes des collectivités territoriales ont intégré grandement les dimensions ascendantes et descendantes du développement local. La LOADT[204] marque le retour du territoire dans les problématiques de cohésion sociale et d'égalité républicaine. D'inspiration jacobine, cette loi parie sur le pouvoir régulateur de l'État dans une démarche associant rééquilibrage serviciel des territoires, participation des populations (représentées par leurs élus), développement équilibré et solidaire. L'avancée majeure demeure la reconnaissance institutionnelle des pays. Au-delà du simple découpage administratif, le pays apparaît en tant que réalité socio-économique susceptible de supporter une action globale de développement. Espace de coordination de l'action publique (État-collectivités territoriales), ses compétences demeurent toutefois relativement floues.

[203] COULMIN P., 1986, *La dynamique du développement local*, Paris, Syros.
[204] Loi n° 95-115 du 4 Février 1995, loi d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire, dite loi Pasqua.

Par la suite, l'alternance politique de 1997 façonnera la LOADDT[205]. Celle-ci propose une conception davantage ascendante, tournée vers la dynamisation des forces locales autour d'initiatives locales. Elle rompt avec le caractère descendant et redistributif de l'administration territoriale développé dans la loi Pasqua. Ces lois marqueront l'essor de l'intercommunalité et la modification du paysage politico-administratif local. Elles constituent le début d'une institutionnalisation du développement local dans laquelle la coopération intercommunale joue un rôle majeur[206].

3. L'ACTEUR AU CENTRE DU PROCESSUS DE DEVELOPPEMENT

Les théoriciens du développement local ont accordé une place centrale aux acteurs locaux. Nombre de démarches en matière de politiques de développement local ont repris cette logique. Si son caractère idéologique est fortement marqué, il se structure néanmoins autour d'un contenu méthodologique précis. Peu à peu la logique ascendante, ouverte à une participation relative, propose une alternative aux mesures descendantes impulsées par l'État *« grand maître de l'aménagement du territoire »*[207]. Dans ce contexte, Bernard Vachon, préconise de *« réintroduire l'humain »* dans la stratégie de développement local : *« la personne constitue la force motrice du développement »*[208]. Un modèle de croissance économique (articulé autour du progrès technologique, la performance des grandes entreprises et l'action centralisée des gouvernements) aurait relégué la personne au second rang du processus de développement. Selon l'auteur *« l'objet du développement c'est la personne et la collectivité à laquelle elle appartient…sans l'engagement des personnes, tous les efforts de développement sont compromis »*[209]. Dans une période de démultiplication des possibilités offertes par les avancées techniques, les solutions aux problèmes économiques et sociaux demeureraient entre les mains de l'homme. Cette approche permettrait de revaloriser l'homme dans un contexte d'économie de marché et de

[205] Loi n° 99-533 du 25 Juin 1999, loi d'orientation pour l'aménagement et le développement durable, dite loi Voynet.
[206] Le contenu et l'esprit de ces lois (loi Voynet ; Loi n° 99-586 du 12 juillet 1999, loi relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale, dite loi Chevènement ; Loi n° 2000-1208 du 13 décembre 2000, loi relative à la solidarité et au renouvellement urbains, dite loi SRU) ne seront pas détaillés ici. Elles font l'objet d'un traitement spécifique dans le Chapitre IV.
[207] TAULELLE F., 2006, *Les politiques d'aménagement du territoire : systèmes d'acteurs, échelles et images*. Thèse d'habilitation à diriger des recherches : Géographie et aménagement, Université de Toulouse 2, soutenue le 30 novembre 2006, p.52.
[208] VACHON B., 1993, *Le développement local : théorie et pratique*, Boucherville, Gaétan Morin éditeur, p.74.
[209] VACHON B., 1993, *Op. Cit*, p.84.

réorganiser le développement des ressources humaines[210]. Dès lors, le développement local se concentre sur la capacité des individus à mobiliser leurs ressources (en particulier cognitives) afin de réaliser leurs aspirations dans une perspective de développement individuel et collectif. La dégradation de la qualification est un écueil à éviter, son amélioration constitue un objectif majeur. « *La clé de la production économique à venir et de sa contribution au bien-être humain se trouve dans l'accroissement des aptitudes acquises par les individus (éducation, expérience, compétence et santé) et dans le progrès des connaissances utiles »*[211]. De cet accroissement dépend la capacité des populations à maîtriser leur avancement. La dépendance d'une communauté à un aménagement exogène de son territoire limite sa capacité décisionnelle et au-delà sa capacité de réflexion sur son propre développement. L'amélioration de la qualification individuelle et collective, par des mesures de formations, peut pallier ce déficit.

3.1 La formation

Nombre d'initiatives se développent en matière de formation. Toutefois, elles se limitent souvent à des dimensions professionnelles, techniques et gestionnaires au détriment de certaines connaissances et apprentissages indispensables au développement local. Ces derniers s'avèrent pourtant fondamentaux car ils impactent la capacité des individus à agir en tant que citoyens, c'est-à-dire *« leur obligation sociale de promouvoir le mieux-être de la collectivité et de participer à l'élaboration et à l'atteinte des objectifs de développement de celle-ci »*[212]. Par l'amélioration de la qualification collective, B. Vachon entend rendre à la collectivité ses capacités à exprimer ses aspirations et besoins, analyser sa situation et son environnement, définir et réaliser des projets afin de résoudre les problèmes qui la touchent. Dans ce cadre, l'auteur préconise la construction de réseaux de communication interne et externe, la dynamisation de la population locale (autour d'actions et d'organisations structurées), d'assurer une meilleure qualité de vie à ses membres. La formation doit servir de support aux initiatives locales en mobilisant l'ensemble des forces vives : citoyens, élus, associations, entrepreneurs, responsables d'établissements publics et privés… Elle vise à conforter les compétences techniques, scientifiques et savoir-faire requis par le projet de développement local. Elle enrichit un processus complexe d'apprentissage des acteurs afin que les projets individuels ou collectifs

[210] DE ROSNAY J., 1990, « La terre est malade et le virus c'est l'homme », *Ecologie*, citée in VACHON B., 1993, *Le développement local : théorie et pratique*, Boucherville, Gaétan Morin éditeur, p.85.
[211] SCHULTZ T.W., 1983, *Il n'est de richesse que d'hommes*, Paris, Bonnel.
[212] VACHON B., 1993, *Op. Cit*, p.83.

puissent bénéficier des capacités de coopération et d'entraide de l'ensemble des partenaires[213]. La formation outre ses visées d'insertion professionnelle encourage le fonctionnement participatif sous diverses formes, au moyen d'un travail sur l'expression, la concertation et la prise de décision[214]. La formation s'entend aussi dans une dimension politique où les citoyens sont invités à transformer leurs cultures civiques au cours d'un apprentissage de la citoyenneté. Les démarches participatives jouent dès lors un rôle important. Les revues comme « territoires » de l'ADELS (Association pour la démocratie et l'éducation locale et sociale) constituent des relais non-négligeables dans la promotion de cette démarche.

3.2 Les défis de la participation

La participation, *« l'accès pour les individus aux décisions qui les concernent »*[215], au projet de développement local repose sur l'expression de la diversité des acteurs et citoyens. Les leaders, souvent institutionnels (élus, pouvoirs publics) suscitent la participation des habitants en leur permettant de s'identifier et de s'associer au projet grâce à un travail pédagogique d'information. Les citoyens sont invités à se transformer en acteurs du territoire capable de faire des propositions et de développer, dans le cadre du partenariat, leurs propres projets. *« le grand* [leader, groupe pilote du projet], *en suscitant l'implication, la participation des petits au projet, contribue à leur élévation en les faisant passer de la passivité à l'action, en les ouvrant aux autres, en leur faisant acquérir des compétences (par le biais de formations) »*[216]. Dans ce dispositif les leaders valorisent l'ouverture du partenariat autour du projet. La recherche de l'implication de nouveaux acteurs, l'extension du réseau, doivent permettre l'émergence de nouvelles idées et de nouveaux projets afin de fédérer les énergies locales. La mission d'animation des leaders[217] doit contribuer à l'élévation des acteurs qui participent au projet. La démarche participative dans le développement local encourage les leaders à *« ouvrir les groupes de projet à qui le souhaite »*[218]. La qualité[219] et la réussite du projet sont conditionnées par cette ouverture et son caractère démocratique. Les auteurs du développement local entendent la

[213] SAINSAULIEU R., 1983, *La démocratie en organisation*, Paris, Méridiens-Klincksieck, p.213.
[214] TEISSERENC P., 2002, *Les politiques de développement local*, Paris, Economica, p.190.
[215] VACHON B., 1993, *Op. Cit*, p.194.
[216] SEGAS S., 2004, *La grammaire du territoire : action publique de développement et lutte politique dans les « pays »*, Thèse de doctorat en sciences politiques, Université Montesquieu - Bordeaux IV, soutenue le 17 décembre 2004, p.124.
[217] La notion de *leader* sera abordée plus précisément en fin de chapitre.
[218] GORGEU Y., JENKINS C., 1997, *La charte de territoire : une démarche pour un projet de développement durable*, Paris, La documentation française, p. 236.
[219] *« La qualité du plan de mise en œuvre* [du projet] *est notamment le fruit de la dimension participative conférée à la démarche d'élaboration du projet de territoire »* in RIGALDIES B., 1996, *Le projet de territoire*, Paris, Editions du Papyrus, p.53.

démocratie non pas dans sa dimension représentative, élective, mais dans une conception participative. Selon eux la démocratie de délégation ne suffirait plus : *« Si on veut redonner du sens à notre démocratie, il faut placer l'ambition de participation à un niveau très élevé. Davantage qu'information, sensibilisation et concertation, la participation se propose d'inclure l'engagement du plus grand nombre possible d'habitants dans des processus d'invention de solutions adaptées, de décisions, de gestions de leur mise en œuvre et de leur évaluation. Sans remettre en cause la démocratie de délégation, elle l'enrichit et la complète »*[220].

Outre l'extension (quantitative) du partenariat, la *diversité* et la *mixité* des partenaires engagés constituent un autre gage de qualité : *« le partenariat n'a d'intérêt que s'il contribue à rapprocher des personnes différentes de part leurs origines et leurs compétences, habituellement séparées par des cloisonnements (du type administratif/société civile), des frontières institutionnelles, des rivalités, etc., afin de les amener à dialoguer et à trouver des solutions globales »*[221].

La participation ne se limite pas à la définition du projet. Elle intègre l'investissement des scènes décisionnelles et l'évaluation de l'action : *« Après avoir mobilisé des partenaires très divers pour son élaboration, et rendu fortement public son contenu et ses signataires, il faut continuer à faire participer très ouvertement beaucoup d'acteurs et de citoyens à sa réalisation, et trouver des modes de consultation réguliers, pour faire valider les programmes d'action et les adaptations de stratégie »*[222]. Dans ce cadre, les leaders jouent un rôle pédagogique déterminant. Ils doivent convaincre et dynamiser autour du projet. Ils doivent accompagner les individus et groupes dans leur apprentissage de la participation. Leur mission est de rendre les hommes acteurs du développement en jouant notamment sur le sentiment d'appartenance au territoire. A cette occasion, les questions de temporalité font l'objet d'une réflexion et d'un apprentissage particulier : si le projet se nourrit d'un espace, il se construit sur le long terme et implique une capacité de projection. Les leaders doivent se montrer pédagogues, donner des informations (sur les objectifs poursuivis, les moyens nécessaires, etc.), des explications, et proposer des formations. Ces formations visent à accroitre la compétence des participants et leur capacité à collaborer à la définition du projet : *« les formations sont surtout un moyen fondamental pour accompagner la réalisation des projets de développement, en permettant aux personnes*

[220] LOGIÉ G., 2001, *L'intercommunalité au service du projet de territoire*, Paris, La découverte-Syros, p.239.
[221] SEGAS S., 2004, *Op. Cit*, p.126.
[222] GORGEU Y., JENKINS C., 1997, *Op. Cit*, p.215.

directement concernées, dans une première phase de compléter leurs connaissances pour être à même d'élaborer le projet dans lequel elles sont impliquées, par la suite d'acquérir au fur et à mesure de leurs besoins, les compléments de qualification nécessaires au succès de leur initiative »[223]. Dans cette *« grammaire du développement territorial »*[224], la publication régulière des éléments du projet (dans un langage « intelligible ») constitue un élément majeur d'identification et d'implication des forces locales. La dimension événementielle, autour de moments festifs, peut renforcer la démarche et affermir le partenariat[225].

Cette démarche repose donc pour beaucoup sur les leaders et leur capacité à développer une pédagogie participative : *« La construction d'un regard collectif sur le territoire nécessite la superposition des regards individuels, leur confrontation, mais aussi leur dépassement. Le premier impératif est donc de développer une pédagogie participative pour faire s'exprimer les usages et les appréciations portées sur le territoire par les différents types d'acteurs qui y vivent ou le pratiquent »*[226].

Le contenu idéologique du développement local, les valeurs d'ouvertures qu'il sous-tend se heurtent toutefois à un certain nombre de réalités sociologiques et institutionnelles. La participation ne se décrète pas. Les *« citoyens ordinaires »*[227] rencontrent des difficultés à se rapprocher des scènes participatives et décisionnelles (particulièrement ceux appartenant aux groupes *« des plus opprimés »*[228]*).* Plus l'organisation de développement local se structure en strates hiérarchiques (multipliant les cellules de réflexions, concertations, décisions) davantage ceux-ci semblent s'en éloigner. In fine, *« d'un point de vue quantitatif, la participation reste dans la plupart des cas limitée »*[229]. La participation entendue comme l'élargissement du cercle de l'activité politique à des *« citoyens ordinaires »* reste très mesurée au regard de la population totale locale. Dans cet *« auto-développement négocié »*[230] avec les pouvoirs publics, l'élu local demeure l'acteur le plus sollicité par l'État dans la mise en œuvre de la territorialisation des politiques publiques. L'idéal d'une délibération représentative de l'ensemble des différents

[223] LEADER (cellule d'animation), 1994, *La conduite du projet local*, Bruxelles, Dossier Leader, p. 16.
[224] SEGAS S., 2004, *Op. Cit.*
[225] *« L'humour et la fête, pour aller plus loin »* in VACHON B., 1993, *Op. Cit*, p.248 ; GORGEU Y., JENKINS C., 1997, *Op. Cit*, p.238.
[226] GORGEU Y., JENKINS C., 1997, *Op. Cit*, p.121.
[227] BACQUÉ M-H., REY H., SINTOMER Y., 2005, *Gestion de proximité et démocratie participative*, Paris, La découverte, p.39.
[228] Idem
[229] Idem
[230] HOUEE P., 1989, *Les politiques de développement rural : des années de croissance aux temps d'incertitude*, Paris, INRA-Economica, p.108.

groupes sociaux du territoire semble, dans les faits, difficilement atteignable. La participation des populations *« proches de la base »* (classes populaires et groupes minoritaires *« dominés »*[231]) s'estompe dès que des conseils participatifs sont mis en place ; elle reste souvent limitée aux habitants organisés en associations, groupes de pression… Ceux-ci appartiennent rarement aux groupes sociaux les plus défavorisés[232]. La confiscation du pouvoir par les élites locales constitue un risque réel, y compris en matière de démocratie participative locale.

L'efficacité de la démarche participative constitue un autre défi auquel se confronte les acteurs locaux. Elle place la question de l'expertise au centre de l'enjeu et des débats. Selon les théories élitistes, toute activité nécessiterait des compétences spécifiques. La division croissante du travail dans les sociétés modernes accroit les besoins de compétences scolaires, professionnelles… Dans ce contexte, la gestion des problématiques locales mobilise des savoirs et compétences auxquels les citoyens ordinaires n'auraient pas eu accès. Leur amateurisme, leur manque d'investissement dans la recherche d'information et dans le traitement des sujets, leur manque d'objectivité, ne garantirait pas l'efficacité de leurs actions. Leur participation pourrait nuire à l'efficacité politique, puisqu'elle revient à doter *« les incompétents »* d'un pouvoir de décision[233]. Cependant, l'investissement des citoyens dans la modernisation administrative, la mobilisation de leur savoir d'usage et l'intérêt d'une contre-expertise des associations, semblent pouvoir infirmer les théories élitistes[234]. L'institutionnalisation de procédures de qualité pourrait pallier les déficits des néo-participants et optimiser leurs apports. La participation pourrait même constituer un élément de *« pression à la transparence et à l'efficacité »*[235]. Elle ouvre sur des débats techniques voire scientifiques où citoyens et élus peuvent réinterroger leurs savoirs et leurs représentations. Dès lors, *« une voie semble s'offrir pour dépasser la dichotomie qui opposait traditionnellement une vision spontanéiste de la participation à une vision technocratique de la gestion »*[236].

Dans cette configuration, *la qualité de la délibération*[237] est un élément fondamental. Elle englobe efficacité et légitimité de la participation. Face à cet enjeu, l'organisation de développement local tentera de définir un cadre et des règles susceptibles de valoriser la prise de

[231] BACQUÉ M-H., REY H., SINTOMER Y., 2005, *Op. Cit*, p.40.
[232] Idem
[233] SCHUMPETER J., 1951, *Capitalisme, socialisme et démocratie*, Paris, Payot.
[234] BACQUÉ M-H., REY H., SINTOMER Y., 2005, *Op. Cit*, p.41.
[235] Idem
[236] Idem
[237] Idem

parole et la justice de l'action menée. Il s'agit de normer la délibération en construisant des règles et savoir-faire en matière de conduite des débats (distribution égalitaire de la parole…), de formation à la participation (des citoyens, élus et techniciens), en termes de gestion des budgets participatifs… La participation pour être de qualité doit être procédurale faisant écho aux questionnements de la *« démocratie technique »*[238] et *« délibérative »*[239].

Pour conclure, il semble que les processus d'apprentissage soient centraux en matière de développement local : « *L'existence d'un processus d'apprentissage collectif devient donc la matière du développement local en permettant aux territoires de trouver et de maintenir leur place dans l'économie globale. Ce processus ne peut s'organiser et se réaliser qu'à proximité des acteurs, et via leurs partenariats, de manière à sécréter les manières de communiquer et les liens de confiance nécessaires* »[240]. Toutefois, si les auteurs intègrent le développement des compétences individuelles et collectives dans leurs discours et leurs modèles d'action, ils analysent peu la nature même du processus d'apprentissage. Tout en étant évoquée, la dimension cognitive de cet apprentissage n'est que faiblement traitée. Les dimensions idéologiques mais aussi opérationnelles l'emportent sur l'analyse du processus et sa relation au territoire. Au moyen d'une approche géographique nous essayerons de qualifier davantage ce processus dans sa dimension territoriale.

4. LE DÉVELOPPEMENT LOCAL : UNE SCIENCE GÉOGRAPHIQUE POUR PENSER LA COMPLEXITÉ

J-P Jambes dans son ouvrages intitulé *« Territoires apprenants »*[241] esquisse les contours d'un développement local *« science humaniste, cognitive et géographique »*. L'étude de l'évolution du développement local et l'emprunt du concept d'apprentissage nous ont permis d'éclairer les deux premières dimensions (humaniste et cognitive). Bien que peu évoqué la dimension géographique est prépondérante, tant le partage d'un espace et de représentations participe au processus cognitif qui conduit à la décision, à l'action. Le présupposé de l'auteur apparaît clairement : *« la fréquentation d'un même espace par un groupe humain, les processus de médiation comme les échanges matériels et immatériels qu'il favorise, bref les fonctionnements*

[238] CALLON M., LASCOUMES P., BARTHE Y., 2001, *Agir dans un monde incertain, essai sur la démocratie technique*, Paris, Seuil.
[239] HABERMAS J., 1997, *Droit et démocratie*, Paris, Gallimard.
[240] GREFFE X., 2002, *Le développement local*, Paris, l'Aube-Datar, p.14.
[241] JAMBES J-P., 2001, *Op. Cit.*.

socio-cognitifs qu'il autorise, s'avèrent en mesure de jouer à la fois sur les surdéterminations structurelles, pour le faire évoluer ou les réguler dans un sens favorable, et sur le renforcement des initiatives individuelles ou sur leur mise en cohérence » [242]. Nous partageons cette hypothèse et attachons une importance particulière à la dimension géographique dans le processus de décision intercommunale. Ce rapport s'avère complexe à étudier ; il nous invite à penser la géographie comme outil d'analyse de la complexité.

4.1 Une géographie de la complexité ?

Lorsque J-P Jambes évoque la géographie pour mieux voir et comprendre le monde, il porte notre attention sur la dimension complexe des sociétés contemporaines. La géographie se révèle dès lors d'un réel intérêt dans l'analyse d'un ensemble de processus qui relient les espaces et ceux qui les animent (processus d'échange et de construction au sein des espaces de vie quotidien, représentations, symboles et valeurs supportées par ces espaces…). Selon l'auteur, le développement local relèverait *« d'un jeu et d'un enjeu géographique »*[243] : un jeu puisqu'il s'agit d'activer une nouvelle façon de penser le monde à travers le local ; un enjeu, reposant sur la conception d'une démarche susceptible d'aider à la compréhension et à la requalification des territorialités individuelles et collectives. Cette démarche se matérialise dans une réflexion au caractère opératoire marqué : *« Comment comprendre et stimuler les solidarités potentielles et les relations matérielles et immatérielles qui lient, d'une part, les personnes, les groupes ou les sociétés et, d'autre part, l'espace géographique pour (si l'on s'inscrit dans une démarche de développement) inventer un futur acceptable ou pour construire la cité de demain ? »*[244]. Notre ambition peut paraitre beaucoup plus modeste. Nous ne conserverons que la dimension analytique afin de comprendre ce qui se joue dans la construction des territoires intercommunaux, notamment en matière de territorialité.

En ce domaine, la pensée du développement local nous offre des pistes d'exploration. D'abord, parce que celui-ci développe une entrée territoriale dans le développement des individus et leur intégration dans la société locale. Ensuite, parce qu'il considère avec attention les éléments culturels, affectifs, symboliques attachés au territoire. Enfin, considérant que seul le développement d'une pensée complexe peut permettre de saisir les relations entre toutes ces dimensions, il nous place dans de bonnes dispositions pour saisir la territorialité dans sa

[242] JAMBES J-P., 2001, *Op. Cit.*. p.192.
[243] Idem, p.194.
[244] Idem

complexité. Réciproquement, la notion de territorialité telle qu'elle est travaillée en géographie aide à la perception du développement local et du développement de la personne. Dans ce cadre, la géographie à aussi comme mission *« d'œuvrer à la requalification des territorialités juridico-politiques traditionnelles pour donner toute leur épaisseur à la géographicité des individus et des sociétés humaines »*[245].

Pour résumer, la démarche proposée par l'auteur se construit autour de cinq principes :

- renforcer les capacités d'action individuelle et collective [le concept d'empowerment peut être mobilisé à cet effet],
- questionner l'identité géographique et parier sur une *« médiation identitaire »*[246],
- identifier l'échelle pertinente de résolution des problématiques de développement [l'intercommunalité se nourrit de cette philosophie ; on peut cependant lui opposer que « *dans un monde complexe et ouvert »* [247] il n'existe pas d'échelle ou de territoires pertinents, seulement des politiques dont la pertinence tient à la qualité de la coopération entre ces territoires[248]],
- tenir compte de la dimension temporelle [la notion de temporalité jouant un rôle majeur en matière de projet et de recomposition territoriale],
- enfin, le principe de requalification politico-territoriale qui interroge le rôle du politique dans sa capacité à évoluer et à accepter la situation d'apprentissage.

Cette géographie de la complexité, en cours de construction, positionne l'individu et la territorialité au centre de sa réflexion, elle la considère comme *« l'un des principes moteurs de la dialectique de l'ordre et du désordre, un moyen nécessaire pour réapprendre à apprendre et donc pour fonder les processus cognitifs dont on observe l'importance grandissante »*[249]. Afin de mieux identifier la portée de ce propos, il convient maintenant de définir ce que nous entendons par territorialité et par la notion d'acteur[250] qu'elle sous-tend.

[245] JAMBES J-P., 2001, *Op. Cit.*, p.198.
[246] Idem, p.203.
[247] VANIER M., 2008, *Op. Cit.*, p.82.
[248] Idem
[249] JAMBES J-P., 2001, *Op. Cit.*, p.210.
[250] Cf. chapitre suivant

4.2 Territoire, territorialité

Depuis son apparition, il y a plus de vingt ans dans la production scientifique, le *« territoire »* s'est imposé peu à peu en sciences humaines et sociales avant de se développer dans le domaine de l'action publique. Les géographes (Raffestin, Frémont, Roncayolo, Brunet, Turco…), les économistes (Brusco, Becattini, Bagnasco…), les sociologues (Marié, Ganne, Barel…) et d'autres chercheurs en sciences sociales ont tour à tour étayé le concept. Objet interdisciplinaire, concept polysémique[251], le territoire offre des perspectives de débat sans cesse renouvelées. Toutefois certains éléments conceptuels semblent se stabiliser *« le territoire reste dans de nombreux cas une portion d'espace clairement identifiée, ressource et produit à la fois d'un processus d'identification et parfois d'appropriation plus ou moins exclusive »*[252]. La notion de territoire, en géographie, se distingue de celle d'espace dans le sens où *« elle permet de réintroduire le sujet et l'acteur, ses pratiques et représentations, que l'analyse quantitative et fonctionnelle font perdre de vue »*[253]. Pour les sciences sociales recourir au *« territoire »* constitue donc un moyen, dans l'analyse de la spatialisation du social, pour invoquer les logiques d'acteurs.

Parce qu'il nous permet de comprendre la dimension spatiale des sociétés, il constitue un recours dans l'analyse du rapport espace et politique. Nous interrogeons le territoire dans sa dimension processuelle et considérons avec attention l'une de ces productions, la territorialité, *« le territoire serait lié à de la territorialité activée avec le cortège des questions sur les actions, les pratiques, les mobiles, les intentions, les ressorts, les genèses, les histoires particulières et les attendus cognitifs qui accompagnent la construction et/ou la production des territoires »*[254]. Le territoire pourrait renvoyer également à la territorialisation *« en tant qu'ensemble de processus engagés par les systèmes d'acteurs et/ou agents, par les organisations sociales et politiques, par les dispositifs et procédures ad hoc, par les rapports de force et les mises en tension, par les déterminants économiques et structurels, par des configurations génériques existants et/ou des*

[251] LÉVY J., 1999, *Le tournant géographique. Penser l'espace pour lire le monde*, Paris, Belin, p.123-125.
[252] DEBARBIEUX B., 2009, « Territoire-Territorialité-Territorialisation : aujourd'hui encore, et bien moins que demain… » in VANIER M. (dir.), *Territoires, territorialité, territorialisation : controverses et perspectives*, Rennes, PUR, p.20.
[253] OZOUF-MARIGNER M-V., 2009, « Le territoire, la géographie et les sciences sociales : aperçus historiques et épistémologiques », in VANIER M. (dir.), *Territoires, territorialité, territorialisation : controverses et perspectives*, Rennes, PUR, p.33.
[254] UMR PACTE, 2009, « Invitation aux premiers Entretiens de la Cité des Territoires », in VANIER M. (dir.), *Territoires, territorialité, territorialisation : controverses et perspectives*, Rennes, PUR, p.12.

configurations particulières émergentes, permettant de faire advenir le territoire, le faire exister, se maintenir et parfois de devenir opératoire »[255].

Ces définitions englobantes peuvent constituer un point de départ au travail épistémologique auquel le concept de territoire nous invite. Ce travail, s'il se veut profitable à tous doit être pensé comme affranchi des frontières disciplinaires. Toutefois, le caractère inachevé des travaux épistémologiques sur le territoire, la territorialité, la territorialisation, n'ont pas empêché la sphère de l'action publique de se saisir de ces concepts, encourageant nombre de recherches.

Il est difficile de se positionner face à la question de la durabilité de ces concepts et l'hypothèse d'une possible obsolescence. Dès lors, convaincus de leurs *« potentiels analytiques »*[256] et conscients qu'une assise théorique comporte inéluctablement une part d'instabilité, nous utilisons ces concepts et nourrissons ce travail de leurs apports. Nous mobiliserons la territorialité en dégageant les éléments qui semblent faire consensus et selon les définitions des principaux dictionnaires de la géographie.

Ainsi, R. Brunet et H. Théry nous proposent de définir la territorialité selon deux approches : la territorialité renvoyant à *« ce qui appartient en propre à un territoire considéré politiquement »* et la territorialité comme *« rapport individuel ou collectif à un territoire considéré comme approprié… L'identification est apprise par le processus de socialisation, elle relève de la psychologie collective et contribue à fonder l'identité du groupe…. D'un coté la territorialité semble un élément utile à la cohésion d'un groupe ; de l'autre, elle est une source ou un support des hostilités, des exclusions, des haines »*[257].

La définition de Guy Di Méo se structure autour d'éléments similaires *« Relation au territoire, existence d'une dimension territoriale dans une réalité sociale. Spécialement identité territoriale d'un individu ou d'un collectif »*[258]. Après avoir rappelé que pouvoir et territorialité sont intimement liés au principe de contrôle politique d'un espace identifié, l'auteur nous invite à dépasser la seule dimension politique dans l'analyse du rapport collectif entre société et territoire. Ce rapport s'enracine dans un ensemble de valeurs culturelles, sociales, mémorielles et

[255] Idem
[256] DEBARBIEUX B., 2009, *Op. Cit.*, p.19.
[257] BRUNET R., THÉRY H., 2001, « territorialité » in BRUNET R., FERRAS R., THÉRY H., *Les mots de la géographie, dictionnaire critique*, Paris, La Documentation Française, p.481.
[258] DI MÉO G., 2003, « territorialité », in LÉVY J., LUSSAULT M. (co-dir.), 2003, *Dictionnaire de la géographie et de l'espace des sociétés*, Paris, Belin, p. 919.

symboliques. Rappelant, selon la formule de Raffestin *« la multidimensionnalité du vécu territorial »*[259] de tout individu socialisé. Il poursuit en soulignant le caractère réticulaire de celle-ci. Il s'agit bien ici de la question identitaire, de la diversité des rapports à l'espace dans l'identité d'un individu : *« ces identités comportent plusieurs facettes : existentielle (géographicité), psychologique et socio-culturelle, poétique… D'où le recours à la notion d'identité spatiale qui, dans le cas des appartenances individuelles, s'ouvre à d'autres métriques que celle du territoire et ne préjuge pas de l'ouverture à d'autres identités (altérité) ou de son rejet (clôture) »*[260].

Dès lors, fort de ces enseignements, nous nous intéressons à la dimension sociétale des territoires (espaces vécus, appropriés) mais privilégions l'étude des rapports entre pouvoir et territoire. Nous pourrions analyser l'intercommunalité au regard des habitants, des réseaux d'actions collectives non politiques, mais nous valorisons une entrée politique incarnée par la figure du maire. Si la territorialité, dans sa dimension identitaire, nous mobilise, nous la concentrons autour du maire de manière à éclairer ses décisions et ses motivations. Notre démarche vise à analyser le rapport entre territorialité et pouvoir politique, en démontrant combien l'identité communale pèse sur les décisions des maires, en particulier dans les scènes décisionnelles intercommunales. Il semble que *territoire* et *politique* apparaissent consubstantiels dans l'exercice du métier de maire et d'élu communautaire. Nous considérons dès lors le territoire comme une construction politique *« un espace socialement construit et approprié au point de constituer en même temps un référent identitaire, un cadre de régulation et un périmètre pour l'action publique »*[261] et le maire comme un acteur territorialisé.

[259] RAFFESTIN C., 1980, *Pour une géographie du pouvoir*, Paris, Litec.
[260] DI MÉO G., 2003, *Op. Cit.*, p.919.
[261] VANIER M., 2008, *Op. Cit.*, p.4.

CHAPITRE II

Le maire en situation de changement : un acteur aux rôles complexes

Précédemment, le développement local nous a permis de valoriser le rôle des acteurs dans l'action politique. Ce chapitre approfondit cette démarche en proposant d'étudier le maire en tant qu'*acteur territorialisé*. Considérant que les processus de recompositions territoriales peuvent se lire comme étant la double expression de volontés institutionnelles et d'implications d'acteurs[262], nous concentrerons notre attention sur le rôle du maire dans la recomposition territoriale intercommunale.

Davantage qu'une fonction, nous observerons son activité en la considérant comme *un métier* nécessitant des apprentissages particuliers. Ceci nous permettra de mobiliser les travaux de la sociologie des professions. Ainsi nous évoquerons l'importance des savoirs et compétences en tant que ressources indispensables aux « jeux de *rôles* » auxquels il se livre, dans un contexte de professionnalisation tacite de la fonction politique. Nous verrons ultérieurement (dans l'exposé et l'analyse des résultats) que cette position nous permettra d'étudier l'importance des partis politiques mais aussi de *« l'expertise »* (savoirs, compétences, savoir-faire) dans la participation aux exécutifs des communautés observées.

Enfin, nous considérerons que l'intercommunalité confronte l'élu à un *changement de référentiel* (du référentiel communal au référentiel communautaire), d'autant plus difficile à opérer qu'il s'exerce dans un contexte de complexification de l'action publique. Nous évoquerons, en troisième partie de thèse, l'adhésion au *référentiel communautaire* comme une composante de l'apprentissage des maires qui justifie leurs participations aux organes décisionnaires.

[262] VANIER M., 2002, « Recomposition territoriale : la voie française », in *Information géographique*, n°2, Paris, Sedes, p.99-112.

1. LE MAIRE, « UN ACTEUR TERRITORIALISÉ »

1.1 La notion d'acteur en géographie

Depuis les années 1990, le recours à la notion d'acteur est de plus en plus fréquent dans la géographie sociale francophone. Elle apparaît d'abord comme un outil d'analyse susceptible d'éclairer l'articulation entre l'espace et le social[263]. Ceci justifie sa mobilisation dans notre analyse de la coopération intercommunale.

L'émergence de *« l'acteur »* en géographie est profondément liée aux évolutions théoriques et thématiques de la discipline : *« l'imbrication entre des questionnements d'ordres épistémologique, méthodologique mais aussi politique transparait clairement dans des problématiques transversales complexes dont la géographie a dû se saisir, telles que les enjeux environnementaux et la redéfinition des cadres et des lieux de la gouvernance territoriale »*[264]. Dans ce contexte, des auteurs comme G. Di Méo[265], H. Gumuchian[266], V. Veschambre[267], L. Deshaies[268], G. Sénécal[269], positionnent la notion d'acteur au centre de leur travail.

Selon J. Milian[270], l'intérêt pour l'acteur en géographie est le fruit de deux sollicitations. La première provient de l'économie territoriale qui, en questionnant les effets de localisation et de situation, a interpellé la géographie autour des facteurs territoriaux de l'organisation des activités économiques. La « *ressource territoriale* » qui structure cette approche, renvoie à un processus d'accomplissement dépendant de l'intentionnalité d'acteurs économiques géographiquement situés[271]. La seconde sollicitation dérive des sciences politiques ; elle interroge les implications

[263] Cf. à ce sujet CAVAILLÉ F. et MILIAN J. (Coord.), 2008, « Mobiliser la notion d'acteur en géographie », in *Géodoc,* n°55, 126 p. Les éléments présentés dans ce sous-chapitre s'inspirent de cette initiative.
[264] MILIAN J., 2008, « La notion d'acteur et la géographie : postures, démarches et pratiques », in *Géodoc,* n°55, p.6.
[265] DI MÉO G., 1998, *Géographie sociale et territoires*, Paris, Nathan Université ;
DI MÉO G. et BULEON P. (dir.), 2005, *L'espace social – une lecture géographique des sociétés*, Paris, Armand Colin.
[266] GUMUCHIAN H., GRASSET E., LAJARGE R., ROUX E., 2003, *Op. Cit.*
[267] VESCHAMBRE V. et SECHET R. (dir.), 2006, *Penser et faire la géographie sociale. Contributions à une épistémologie de la géographie sociale*, Rennes, PUR.
[268] DESHAIES L., 2006, « Les défis d'une géographie en émergence comme science sociale », in *Cahiers de Géographie du Québec*, Vol. 50, n°141, Laval, Département de géographie de l'Université Laval, p. 565-576.
[269] SENECAL G., 2005, « Conflits de proximité et coopération – Une géographie des acteurs et des interactions sociales », in *Cahiers de Géographie du Québec*, Vol. 49, n°138, p.277-285.
SENECAL G., 2006, « Entre structure et action : nouvelles perspectives en géographie », in *Cahiers de Géographie du Québec*, Vol. 50, n°141, p. 283-287.
[270] MILIAN J., 2008, *Op. Cit.*
[271] GLON E., PECQUEUR B., 2006, « Développement et territoires : une question d'environnement et de ressources territoriales ? », in *Territoire en mouvement*, n°1, p.13-22.

géographiques des formes nouvelles de l'action publique. Les questions de construction des périmètres, d'articulations entre échelles…ont trouvé un écho favorable auprès des géographes-aménageurs (notre travail de recherche illustre ce propos).

Certains géographes ont saisi l'opportunité proposée par la notion d'acteur afin *« de comprendre ce qu'est l'espace au-delà de la description des formes et de saisir quelle est sa substance »*[272]. L'emprunt d'outils et de modèles méthodologiques issus de disciplines « voisines » a nécessité de leur part un requestionnement des problématiques spécifiques à la géographie. Nombre de ses auteurs partagent une conception commune de *« l'acteur »* définit comme *« origine de l'agir »*[273]. Dès lors, l'exploration du rôle de l'espace dans la détermination et la spécification *« de l'agir »* constitue un enjeu partagé. M. Lussault propose un positionnement similaire lorsqu'il parle de *« faire avec l'espace »*[274]. La notion d'acteur devient dès lors *« un outil au service d'un raisonnement destiné à comprendre comment l'espace est le fruit d'une fabrication »* [275].

Pour certains auteurs, la mobilisation accrue de la notion d'acteur en géographie résulte de la montée en puissance du *« territoire »* au sein de la discipline. Le contexte de territorialisation renforcée de l'action publique encourage cette tendance. Cet « assujettissement » de la notion d'acteur au territoire explique le positionnement de G. Sénécal. Il interroge *« les stratégies d'action qui façonnent les faits territoriaux »*[276] et considère la *« géographie des acteurs sociaux »*[277] comme un outil d'analyse pertinent dans l'étude des processus de régulation des conflits de proximité. L. Deshaies[278] rajoute que désormais, *les acteurs* constituent un intermédiaire puissant de l'analyse des territoires. Le concept *« d'acteur territorialisé »*[279] vient conforter ce positionnement.

En revanche, selon J. Milian, d'autres auteurs sont davantage suspicieux face à une utilisation *« métaphorique »* du fait territorial et de la démarche qui consiste à systématiquement

[272] MILIAN J., 2008, *Op. Cit.*, p.7.
[273] LAHIRE B., 1998, *L'homme pluriel : les ressorts de l'action*, Paris, Nathan.
[274] LUSSAULT M., 2007, *L'homme spatial – la construction sociale de l'espace humain*, Paris, Seuil.
[275] MILIAN J., 2008, *Op. Cit.*, p.7.
[276] SENECAL G., 2006, *Op. Cit.*
[277] Idem
[278] DESHAIES L., 2006, *Op. Cit.*
[279] GUMUCHIAN H., GRASSET E., LAJARGE R., ROUX E., 2003, *Op. Cit.*.

territorialiser l'espace social[280]. Ils s'écartent de l'hypothèse d'un paradigme territorial afin d'éviter le processus de *« réordination de l'espace »* décrit par C. Raffestin[281] : le territoire serait une réordination de l'espace dont l'ordre est à chercher dans les systèmes informationnels dont dispose l'homme en tant que membre d'une culture. L. Cailly[282] est partisan d'une séparation entre territoire et réseaux. Il considère l'utilisation du fait territorial en tant qu'outil d'analyse comme dépassée. L'affaiblissement des configurations territoriales au profit d'une organisation de plus en plus réticulaire des spatialités justifierait son propos. S. Lima[283] abonde dans son sens, estimant que *« chercher à traduire la complexité de la relation de la société à l'espace par le trinôme TTT[284] basé sur le terme de territoire dont la racine renvoie à l'ancrage des sociétés pose problème face à la mobilité généralisée »*. De plus le territoire, au regard de la pluralité des sens et des approches qu'il génère, *« occulte plus qu'il n'éclaire la multiplicité des formes de rapport de l'individu à l'espace »*[285].

Face à la richesse du concept de territoire, la question du pouvoir peut se révéler particulièrement éclairante lorsqu'il s'agit d'évoquer les acteurs. C. Raffestin[286] interrogeait déjà ce rapport de l'homme à son environnement dans le cadre d'un système relationnel : *« l'homme est en situation, il agit et réagit par rapport à un environnement qu'il utilise, sur lequel il influe, en fonction de sa technicité qui guide ses possibilités à faire et à faire faire »* [287]. M. Lussault[288] rejoint C. Raffestin et appréhende l'espace comme *« une ressource de l'action »* et non comme un simple support. Son approche privilégie l'individu, *« l'acte »* procédant *« d'une convergence actorielle »*. L'acteur agit sur la configuration, il est capable de la modifier. L'auteur parle de « *capital spatial »*[289] en tant qu'*« ensemble intériorisé des modes de relation (intellectuelles et pratiques) d'un individu à l'espace-ressource […]. Il se constitue socialement dans et par l'expérience »*. Ces deux auteurs évoquent implicitement une dimension d'apprentissage dans la relation de l'acteur à l'espace. Ceci nous encourage à étudier la relation des maires à

[280] LIMA S., 2007, « Le dépassement des territoires – Bâtisseurs et passeurs d'espaces » (version provisoire), *Colloque Territoire-Territorialité-Territorialisation : et après ?*, Grenoble, 7-8 juin 2007, Entretiens de la Cité des Territoires, p.3.
[281] RAFFESTIN C., 1986, « Ecogenèse territoriale et territorialité », in AURIAC F. et BRUNET R. (dir.), 1986, *Espaces, jeux et enjeux*, Paris, Fayard, p.175-185.
[282] CAILLY L., 2009, « Des territorialités aux spatialités : pourquoi changer de concept ? », in VANIER M. (dir.), *Territoires, territorialité, territorialisation : controverses et perspectives*, Rennes, PUR, p.151-157.
[283] LIMA S., 2007, *Op. Cit.*
[284] Territoire-Territorialité-Territorialisation
[285] CAILLY L., 2009, *Op. Cit.*, p.155.
[286] RAFFESTIN C., 1980, *Pour une géographie du pouvoir*, Paris, Litec.
[287] MILIAN J., 2008, *Op. Cit*, p.9.
[288] LUSSAULT M., 2007, *L'homme spatial – la construction sociale de l'espace humain*, Paris, Seuil.
[289] Idem.

l'intercommunalité au travers des dimensions cognitives (apprentissage), actoriales et territoriales.

1.2 L'acteur territorialisé

« Si on veut travailler sur l'action et se chercher une théorie de l'acteur, si on veut travailler sur la notion de l'acteur adaptée aux questions géographiques, il faut y aller franchement »[290]. Dès lors, R. Lajarge, H. Gumuchian, E. Grasset, E. Roux proposent de travailler sur l'acteur territorialisé qu'ils définissent comme *« tout homme ou toute femme qui participe de façon intentionnelle à un processus ayant des implications territoriales. Ces acteurs contribuent à la constitution de territoires, et ce, quels que soient les niveaux d'implications et/ou leurs places dans les systèmes de décision. »*[291]. Nous rajouterons que selon nous, il convient toutefois d'appréhender le niveau d'implication et la place de l'acteur dans le système décisionnel car ceux-ci définissent la nature et l'ampleur de sa contribution à la construction du territoire.

La notion d'acteur territorialisé se structure autour d'un ensemble d'éléments reliant acteur et territoire. S'éloignant de la définition de R. Brunet dans la Géographie Universelle (est acteur celui qui dispose du statut et qui est reconnu comme tel), les auteurs considèrent que *« tout homme peut être acteur »*[292]. Mandats, statuts, fonctions ne constituent pas des éléments fondamentaux dans la capacité des individus à être acteur. Il ne s'agit pas de dire que tout homme est acteur, mais plutôt que tout homme peut être acteur : *« tout homme est doté d'une personnalité, d'une individualité qui ne se dissolvent pas dans l'action »*[293], mais se construisent à travers elle, structurant les expériences individuelles. Ceci éclaire en partie notre travail sur l'acteur « maire ». Son mandat ne lui confère pas un statut d'acteur agissant dans l'organisation intercommunale. Il l'invite plutôt à se doter d'attributs (compétences, territorialité élargie, réseaux politiques) susceptibles de l'élever au rang d'acteur intercommunal. Aussi, malgré une légitimité égale, certains maires apparaissent comme des acteurs de poids, d'autres comme des acteurs « de second rang », d'autres encore demeurent à la marge (ne parvenant pas à s'élever au rang d'acteur). Les conditions de cette segmentation seront développées ultérieurement dans le cadre d'une typologie caractérisant les maires selon leur degré d'influence sur la décision intercommunale (élus « leaders » / « sous-leaders » / « suiveurs » et « opposants »). Nous

[290] LAJARGE R., 2007, « Acteurs, engagement et dégagement », in *Géodoc*, n°55, p.72.
[291] GUMUCHIAN H., GRASSET E., LAJARGE R., ROUX E., 2003, *Op. Cit*, p.110.
[292] LAJARGE R., 2007, *Op. Cit*, p.73.
[293] Idem.

pensons que la capacité de peser sur la décision est intimement liée à un processus d'apprentissage de la coopération intercommunale dont nous analyserons plus tard les ressorts.

Ceci nous amène à interroger la question de la *compétence territoriale*. Celle-ci constitue le deuxième élément structurant la notion *« d'acteur territorialisé »*. Au sens géographique (dans sa dimension sociale et culturelle), cette compétence est entendue par les auteurs comme une *« compétence à être dans l'espace en conscience »*[294].

La troisième dimension du concept conditionne le statut d'acteur au fait d'agir : *« le sujet agissant devient acteur territorialisé »*[295]. La potentialité, le droit d'agir, ne confère pas au maire le statut d'acteur intercommunal. Seule l'action fait de lui un acteur intercommunal. *« L'acteur territorialisé est donc une catégorie opératoire, qui veut saisir des processus en cours de production »*. Nous considérons que participer à la décision en votant lors des assemblées communautaires, des mesures « prémâchées » (le plus souvent)[296] par des instances décisionnelles resserrées, ne suffit pas pour être considéré comme agissant. La décision comprise comme action se définit dans le cadre d'une participation active à la fabrique de la décision, notamment au sein de diverses instances qu'elles soient consultatives (commissions thématiques), formelles (bureaux exécutifs), ou informelles (groupes de pressions : par exemple d'élus de petites communes ou d'élus rassemblés au regard de leur appartenance politique)…

La situation d'action se définit aussi au regard d'un cadre *« spatial et temporel, une modalité concrète de rencontre et d'échanges, une modalité concrète d'interaction, un lieu d'accomplissement d'une liberté ontologique »* [297]. La situation d'action renvoie à la réalisation d'une liberté d'agir.

Cette liberté d'agir s'opère au sein d'un système d'action concret (SAC) définit comme un ensemble de mécanismes relationnels, né des stratégies mises en place par les acteurs pour répondre aux contraintes de l'organisation. *« A la limite un système d'action concret n'est qu'un ensemble de jeux structurés »*[298]. Les acteurs mettent en place un système de régulation des relations et un système d'alliance, en fonction de leurs objectifs personnels et de ceux de

[294] Idem.
[295] Idem., p.74
[296] L'exemple des intercommunalités toulousaines nous permettra de justifier ce propos dans la seconde partie.
[297] LAJARGE R., 2007, *Op. Cit*, p.74.
[298] CROZIER M. et FRIEDBERG E., 1977, *L'acteur et le système*, Paris, Edition du Seuil, p.285.

l'organisation. Notons que face au fonctionnement formel que représente tout type d'organisation, les acteurs structurent et stabilisent des jeux de pouvoir qui révèlent un système de pratiques informelles. Celles-ci éloignent l'acteur d'un système fondé sur la rationalité parfaite, il développe des stratégies autonomes ayant pour objectif de maximiser ses gains de tout ordre. Ces pratiques informelles peuvent se matérialiser par un ensemble de relations contradictoires, de pressions, de conflits et d'alliances qui opposent et qui rassemblent autour de décisions collectives. *« Les SAC permettent de construire la décision et de transformer collectivement des objets spatiaux »*[299], ils modifient la réalité spatiale qui apparaît comme le résultat d'un processus de construction collective, sociale.

L'acteur territorialisé se confronte donc à la question du pouvoir en renégociant en permanence sa place par des jeux de pouvoir situés spatialement et temporellement. Le territoire apparaît comme *« la condition première de la réalisation de ces interactions »*[300]. Dès lors, un acteur territorialisé est un acteur qui se réalise, s'appuyant sur des compétences propres inscrites territorialement à condition que ce territoire lui permette de réaliser ces interactions[301]. Dans ce contexte, le territoire agrège *Territoire-Territorialité-Territorialisation*.

Face aux problèmes méthodologiques que suscite la notion d'acteur territorialisé, R. Lajarge propose trois éléments qui clarifient sa posture. Tout d'abord, les acteurs sont toujours « multi-casquettes », ils poursuivent plusieurs desseins, défendent plusieurs intentionnalités, et sont inscrits dans des territorialités différentes voire contradictoires. Les concepts de *« rationalité limitée »* et de *« rôle »* nous permettront d'approfondir ces éléments. Ensuite, les acteurs sont innombrables, *« cela veut dire qu'on peut faire du quantitatif là où on nous disait « vous n'êtes que dans le qualitatif » […] Il suffit de faire un système d'enquêtes qui va jusqu'à la récurrence… »* [302]. Notre enquête s'inscrit dans cette dynamique, ayant fait le choix de ne pas opérer d'échantillonnage mais de rencontrer l'ensemble des maires (plus de 80 au total). Enfin, se pose un problème d'éthique lorsque l'on travaille sur le discours d'acteur. Une méthode scientifique peut permettre de recueillir des éléments d'analyse ; le recueil de la parole constitue ici *« une manière effective de construction du social en cours de réalisation »* [303].

[299] LAJARGE R., 2007, *Op. Cit*, p.74.
[300] Idem, p.75.
[301] Idem, p.74.
[302] Idem, p.77.
[303] Idem, p.78.

Pour compléter cette approche de l'acteur, M-C Jaillet nous invite à questionner sa rationalité afin de mesurer *« les limites de modèles explicatifs rationalisateurs qui considèrent l'acteur comme un être de « raison » qui agit donc raisonnablement et rationnellement, même s'il est éventuellement mû par des intérêts »*[304]. L'action, quel que soit l'acteur, ne repose pas nécessairement et seulement sur une intentionnalité, une réflexion, une raison. Il faut réintroduire de l'humain, envisager *« les conduites apparemment « inconséquentes » qui mettent en jeu l'inconscient, les représentations, les croyances, les symboles… »*[305]. Aussi, nous commencerons par utiliser le modèle de la rationalité limitée afin de nuancer la dimension rationnelle de la décision des maires dans l'organisation intercommunale puis nous travaillerons les concepts de métier et de rôle appliqués au « travail » des maires.

1.3 Décisions intercommunales et rationalité limitée

La notion de rationalité dans la décision nous propose un modèle interprétatif pertinent face à la question de l'ambivalence de l'élu cumulant mandats communal et intercommunal. Analyser l'élu dans sa dimension objective et rationnelle peut apparaître limitée et réductionniste dans le cadre d'une approche systémique du pouvoir local[306] fondée sur la complexité et la nuance. Il convient de rappeler que cet acteur dispose d'une subjectivité prédominante. Ainsi, *« relativiser la décision et le mythe du décideur et trouver des moyens rationnels de passer de la rationalité du système à la rationalité de l'acteur »*[307] guide notre démarche. Dans le contexte intercommunal, *« la décision »* peut apparaître particulièrement politique, *« la rationalité du système »* se nourrit du référentiel communautaire[308] valorisant la coopération et l'abnégation. Enfin *« la rationalité de l'acteur »* à trait à tout décideur influant, par exemple le maire.

Notre questionnement nous renvoie, au-delà de l'acteur mandaté, à la rationalité de la politique publique qui, idéalement, a pour fonction d'être appréciée au regard de l'intérêt collectif (dont le décideur a la charge). Cependant, comme nous essayons de le montrer, il semble que le décideur ne s'inscrivant pas dans une rationalité absolue, le modèle politique ne peut apparaître rationnel à son tour. En effet, le maire a vocation à inscrire ses décisions politiques dans une rationalité, valorisant surtout l'intérêt collectif à l'échelle communale (son territoire de compétence et de

[304] JAILLET M-C., 2007, « Géographie et acteur, élément de discussion », in *Géodoc*, n°55, p.121.
[305] Idem
[306] Nous définirons dans un premier temps le pouvoir local comme la capacité d'un acteur d'influencer autrui au niveau local. Aussi, le pouvoir dispose de la faculté de révéler les acteurs et leurs stratégies sur la « scène locale ».
[307] CROZIER M. et FRIEDBERG E., 1977, *Op. Cit*, p.309.
[308] Nous nous attarderons sur la définition du référentiel communautaire plus tard dans ce chapitre.

« missions »). Or, cet élu, lorsqu'il se place en situation d'élu communautaire, a vocation de nouveau à servir l'intérêt collectif de son territoire, cependant celui-ci apparaît autre, défini par le découpage intercommunal. Le « système local »[309] apparaît irrationnel car défini par des rationalités territorialisées souvent convergentes, mais parfois divergentes.

De plus, notons que *« la rationalité de l'individu ne correspond pas forcément à la rationalité du groupe qu'il représente »*[310]. C'est lorsque cette déviance apparaît, née de la problématique du choix partisan, nourrie de l'enchevêtrement des échelles territoriales, que l'ambivalence de l'élu émerge. Notre élu se place dans une rationalité limitée nécessitant un compromis face à l'intérêt communautaire. *« Les intentions du législateur peuvent prêter à discussion, et surtout dans chaque cas concret ou pour chaque mission, des intérêts légitimes, consacrés par la loi, sont directement ou indirectement en opposition, occasionnant conflits et blocages… »* [311].

Le modèle de la rationalité limitée d'Herbert Simon[312] permet d'affiner ce rapport entre rationalité du système et rationalité du décideur. Celui-ci se structure autour de quelques principes fondamentaux :

- croire en la capacité de l'homme de se plier à une rationalité absolue relève de l'utopie ;
- le décideur n'est pas en quête de l'optimal, mais d'une solution capable de le satisfaire à « moindre coût » au regard de ses critères de rationalité.

« L'homme n'est pas un animal qui cherche l'optimisation, mais la satisfaction »[313].

Pour appréhender la décision, il convient de ne pas fonder notre analyse sur l'optimum rationnel mais d'étudier les conflits d'intérêts et le champ des possibilités qui se présentent au maire, les ressources (y compris cognitives) dont il dispose et qu'il mobilise ainsi que les contraintes qui pèsent sur lui. On peut penser également, que le contexte prime face à la dimension rationnelle. Le rapport entre rationalité du système et rationalité du décideur s'opérationnalise à mesure que l'on considère l'influence du contexte systémique sur les critères de satisfaction du décideur.

Considérons le modèle proposé tel qu'il vient d'être décortiqué succinctement et transposons-le, ou plutôt essayons de l'appliquer à la question du système local et de l'ambivalence de l'élu,

[309] MABILEAU A.,1994, *Le système local en France*, Paris, Montchrestien.
[310] CROZIER M. et THOENIG J-C., 1975, « La régulation des systèmes organisés complexes. Le cas du système de décision politico-administratif local en France », in *Revue Française de Sociologie*, n°16 (1), p.27.
[311] CROZIER M. et FRIEDBERG E., 1977, *Op. Cit*, p.310.
[312] MARCH J-G. et SIMON H-G., 1965, *Les organisations*, Paris, Dunod.
[313] Idem

partagé entre intérêts intercommunaux et communaux. Nous avons vu que si l'acteur était capable de s'inscrire dans une rationalité absolue, le référentiel communautaire guiderait l'ensemble des décisions du maire adhérent. Or, il n'en est rien car l'optimum est souvent minoré au regard de l'élu, au profit de la satisfaction des objectifs affiliés au devenir communal. Ainsi, *« la solution capable de le satisfaire à moindre coût au regard de ses critères de rationalité »*[314] est celle qui aura tendance à maximiser les gains en faveur de sa commune (optimisant ses chances de réélection) s'inscrivant ou pas dans le référentiel communautaire. Apparaît donc le compromis face à la recherche de l'optimal : les décisions valorisant les deux échelons territoriaux étant parfois trop complexes à nourrir.

La cohabitation de deux entités territoriales de référence apparaît donc centrale dans l'analyse de la décision des maires. Considérer le maire au travers de la notion de métiers nous permettra d'aborder les institutions dans leurs rôles normatifs et cognitifs. Cela nous permettra de clarifier les contours de cette cohabitation entre ces deux échelons. De même nous évoquerons la notion de rôle en montrant comment l'intercommunalité invite le maire à passer du rôle d'émissaire communal chargé de peser sur les instances décisionnelles intercommunales à la fonction d'ambassadeur communautaire auprès de son conseil municipal. Nous verrons, à partir des cas toulousains, que les maires disposant d'un niveau d'apprentissage élevé considèrent la cohabitation de ces deux mandats comme génératrice de complémentarité ; alors que les autres emploient régulièrement à ce sujet le terme de « schizophrénie ».

[314] Cf. principes fondamentaux précédemment cités.

2. APPRENTISSAGE DU MÉTIER DE MAIRE ET JEUX DE ROLES

Les travaux sur l'institution des rôles politiques sont nombreux[315]. Les élus locaux y trouvent une place confortable. L'approche que nous retiendrons dépasse l'idée de professionnalisation[316] [317] et doit beaucoup aux travaux du GEMEP[318] menés durant les années 1990. L'utilisation du concept de *rôle* a permis à ces auteurs d'étayer l'analyse du métier d'élu local. Elle a permis de dépasser les clivages entre les différentes conceptions du pouvoir local, quelles soient institutionnelles (influencées par les juristes), centrées sur la communauté locale (influencées par les approches américaines des années 1950), ou encore sur les relations centre-périphérie (Centre de Sociologie des Organisations)[319]. J. Lagroye s'est davantage attaché à l'analyse des savoir-faire des hommes politiques[320]. Ainsi, le concept de *métier « rassemble aussi bien les acteurs qui l'exercent que les activités dont il constitue la synthèse structurée »* [321].

2.1 Le métier de maire

L'approche par *« le métier »* s'illustre par des travaux qui se concentrent sur les éléments de pratiques quotidiennes des élus[322]. L'apprentissage, l'exercice de rôles, les savoirs et compétences qui assurent à leurs détenteurs leurs leaderships, qui formatent leurs pratiques, sont autant d'éléments qui façonnent ce courant. Elle se différencie en cela des travaux sur la profession politique qui s'intéressent davantage *« aux effets de la monopolisation progressive des activités politiques »*[323]. J-L. Briquet[324] distingue ces deux approches, en rappelant que les

[315] L'institution comprenant ici *« non seulement les différentes catégories de représentant, mais bien l'ensemble des conditions sociales de possibilité de fonctionnement de la représentation qui font que ces représentants sont ce qu'ils sont, on comprend que les « institutions » acquièrent une existence propre qui ne doit pas grand-chose en fait au texte constitutionnel, bien qu'à travers les usages et images qui s'imposent de celles-ci la Constitution soit réputée leur avoir donnée naissance »*. LACROIX B., 1992, « Le politiste et l'analyse des institutions. Comment parler de la présidence de la République ? », in LACROIX B. et LAGROYE J. (dir.), *Le président de la République – Usages et genèses d'une institution*, PARIS, Presses de Sciences po., p.63.
[316] MICHELS R., 1914, *Les partis politiques*, Paris, Flammarion.
[317] Les travaux sur la professionnalisation se sont centrés particulièrement sur l'analyse de la spécialisation organisationnelle, sociale voire financière des activités politiques alors que l'approche par le métier vise davantage à définir les compétences et leurs mobilisations nécessaires à l'activité des élus (MEVELLEC A., 2008, *La construction politique des agglomérations en France et au Québec. Territoire, gouvernement et action publique*, Laval, Presses de l'Université Laval, p.190.).
[318] Groupe d'Etude du MEtier Politique
[319] FONTAINE J., LE BART C. (dir.), 1994, *Le Métier d'élu local*, Paris, L'Harmattan, p.12.
[320] LAGROYE J., 1973, *Société et politique : Chaban-Delmas à Bordeaux*, Paris, Pédone.
[321] FONTAINE J., LE BART C., 1994, *Op. Cit.*.
[322] GUERANGER D., 2003, *La coopération entre communes dans le bassin chambérien (1957-2001). Éléments pour une analyse néo-institutionnaliste des dynamiques intercommunales*, Thèse de doctorat en sciences politiques, Université Pierre Mendès-France-GrenobleII, soutenue le 10 juin 2003, p.34.
[323] Idem.

règles et normes constitutives d'un métier se déterminent à partir de *« l'engagement situationnel »*. Celles-ci sont intériorisées par les professionnels et reproduites au sein des institutions où ils agissent.

Les travaux autour du concept de métier ont apporté de nombreux éléments dans l'analyse de l'espace politique local : conditions d'accès aux mandats locaux[325] ; rôle des partis politiques[326] et des associations dans l'apprentissage et la formation identitaire des élus[327]. Ils ont mis l'accent sur l'apprentissage de la gestion d'exigences contradictoires[328], sur les ambitions politiques des élus et les stratégies qui en découlent[329], sur la professionnalisation politique[330]. Nombre de variables agissantes ont pu être étudiées : les déterminants socioprofessionnels qui expliquent l'accès aux fonctions politiques[331], la pénétration de connaissances scientifiques dans l'organisation[332], les contraintes symboliques pesant sur le métier de maire (quelles soient relatives aux exigences de rationalisation[333] ou de proximité[334]), le rôle des maires dans l'élaboration des politiques locales …

Lorsque l'on invoque le concept de métier, plusieurs dimensions sont à rappeler dans le cadre de son application au maire. Les notions d'intérêt local (justifiant chaque action entreprise par l'élu) et de développement local constituent des principes unificateurs. Cependant, ces éléments tiennent beaucoup à la représentation qu'ont les maires de leur travail. Elles sont d'ailleurs reprises par les habitants de la commune. Ces principes sont aussi bien invoqués par les maires ruraux[335] que ceux des grandes communes urbaines[336]. Le territoire (support d'identité locale) et la logique politique (fortement déterminée par l'enjeu électoral) constituent également des dimensions fondamentales de ce métier.

---

[324] BRIQUET J-L., 1994, « Communiquer en actes. Prescriptions de rôle et exercice quotidien du métier politique », in *Politix*, n° 28, p.18.
[325] GAXIE D., 1994, « Le maire entre discipline et libertés », in *Politix*, n° 28, p. 140-148.
[326] GARRAUD P., 1994, « Les contraintes partisanes dans le métier d'élu local », in *Politix*, n° 28, p.113-126.
[327] PETAUX J., 1994, « L'école des maires : les associations d'élus locaux », in *Politix*, n° 28, p.49-63.
[328] NAY O., 1997, « L'institutionnalisation de la région comme apprentissages des rôles », in *Politix*, n° 38, p.18-46.
[329] KNAPP A. et LE GALES P., 1994, « Le RPR et ses élus locaux », in FONTAINE J., LE BART C. (dir.), 1994, *Le Métier d'élu local*, Paris, L'Harmattan p.113-158.
[330] GARRAUD P., 1994, *Op. Cit.* ; DORANDEU R., 1994, « Les métiers avant le métier. Savoirs éclatés et modèle notabiliaire », in *Politix*, n° 28, p.27-34.
[331] DORANDEU R., 1994, *Op. Cit.*
[332] THOENIG J-C., 1994, « Savoir savant et gestion locale », in *Politix*, n° 28, p.64-75.
[333] BRIQUET J-L., 1994, *Op. Cit.*
[334] FONTAINE J., LE BART C., 1994, *Op. Cit.*.
[335] FAURE A., 1992, *Le village et la politique. Essai sur les maires ruraux en action*, Paris, L'Harmattan.
[336] LE GALES P., 1993, *Politique urbaine et développement local. Une comparaison franco-britanique*, Paris, L'Harmattan.

Le métier de maire implique aussi des savoir-faire. L'élu local apparaît dès lors comme *« le dépositaire de certains savoir-faire dont l'acquisition suppose, à défaut de dispositions préalables, un long apprentissage qui se fait avec l'aide de l'encadrement territorial, dans le cadre des commissions spécialisées, voire, au travers d'un droit (relatif) à la formation… »*[337]. L'élu n'est pas un simple amateur, au talent d'orateur reconnu, mais un *« professionnel qualifié »*, détenteur d'un *« secteur particulier du savoir »*[338]. Le métier politique exige aussi une expertise fine de l'appareil politique, de ses rouages, qu'ils soient locaux (communaux, intercommunaux…), nationaux ou internationaux (UE par exemple).

Le métier renvoie aussi à une dimension corporatiste qui invite celui qui est du métier à se protéger des convoitises de ceux qui n'en sont pas[339]. Plus que la dimension financière inhérente à la fonction, les privilèges symboliques (honorifiques, notoriété…) expliquent en partie la défense du mandat et le recours aux cumuls. Dans cette logique, l'élection et la campagne qui la devance apparaissent aussi comme des rituels d'intégration à la corporation. Le métier politique, si on en croit les intéressés, constitue une forme de dévouement voire de désintéressement[340]. Cependant, observer la fonction d'élu sous l'angle du métier participe à une désacralisation. La fonction devient labeur et le travail accompli évaluable, tel *« un métier jugé par référence au système social tout entier, à l'ordre duquel il est censé, avec bonheur ou non, contribuer »* [341]. La prise de risque, le dilemme du choix, l'euphorie du pouvoir, constituent toutefois des éléments essentiels de la vie politique dont le concept de métier ne rend pas complètement compte.

Pour parfaire notre vision du *« métier politique »*, il convient de l'étudier au travers des rôles qu'endosse tour à tour le maire, parfois presque simultanément.

2.2 Le(s) rôle(s) du maire

Le concept de *rôle* interroge les statuts, identités, les comportements adoptés par les acteurs aux travers de pratiques et de représentations[342]. Aussi, *« le rôle »* propose un outil pertinent dans l'analyse des fonctions politiques[343].

[337] FONTAINE J., LE BART C., 1994, *Op. Cit*., p.20.
[338] BOUDON R., BOURRICAUD F., 1986, *Dictionnaire critique de la sociologie*, Paris, PUF.
[339] FONTAINE J., LE BART C., 1994, *Op. Cit*., p.20.
[340] .Idem, p.21.
[341] Idem, p.24.
[342] GIDDENS A., 1987, *La constitution de la société*, Paris, PUF.
[343] HAEGEL F., 1993, *Un maire à Paris*, Paris, Presses de la fondation nationale de sciences politiques ; LAGROYE J., 1994, « Être du métier », in *Politix*, n° 28, p.5-15.

2.2.1 Rôles et configuration territoriale

Evoquer la notion de rôle, c'est considérer que les comportements des acteurs relèvent plus d'une tension, au sein d'un univers de contraintes et de ressources, que d'une réelle intentionnalité[344]. Les contraintes de rôle *« ce qu'il faut dire et faire pour être à la hauteur »* [345] dépendent grandement de la configuration territoriale dans laquelle les maires évoluent : *« Nul doute que le rôle, ainsi défini, soit d'abord déterminé par l'état particulier ou la configuration spécifique, des rapports sociaux en un lieu et un temps donnés. Les façons de faire du maire « notable », « partisan », ou entrepreneur résultent des formes de relation qui prédominent dans la société où il agit, des conceptions de ce qui est désirable et légitime, de pratiques socialement valorisées dans toutes les formes d'activité »*[346]. Ces contraintes dépendent des citoyens mais aussi des règles définies par le droit, la tradition républicaine, et divers environnements. La fonction de maire nécessite alors le recours à des ressources lui permettant d'assurer son rôle. Ces ressources (légitimité du suffrage universel, ingénierie des services municipaux…) sont étendues et variées, mais inégalement réparties selon la nature des configurations. Dès lors, l'analyse du comportement des maires, y compris dans sa dimension stratégique, semble davantage dépendre de ce système de contraintes et ressources que de leurs volontés politiques, de leur attachement à l'intérêt général ou de leur dévouement.

Le maire est invité à endosser plusieurs rôles. Ceux-ci sont le fruit de constructions sociales définies par la conception qu'ils ont de leur situation, et la manière dont ils se saisissent de ces rôles et les combinent[347]. Les marges de liberté que tolère un rôle ne sont pas équivalentes d'un rôle à l'autre. Elles varient selon les situations, la position sociale et les ressources du maire. Il est contraint à mobiliser une multitude de registre, à jouer des rôles souvent contradictoires selon les situations : *« ces prescriptions de rôles sont multiples et hétérogènes ; elles dépendent du type de ressources politiques dont dispose prioritairement un élu, des caractéristiques des publics auxquels il est confronté et des situations de communications dans lesquelles il se trouve »*[348]. Des éléments constitutifs du rôle peuvent être avancés : le registre politique (matérialisant l'appartenance au parti), le registre de la proximité sociale (empruntant aux styles de vie de l'électorat-cible), la compétence (relative à l'efficacité gestionnaire), enfin le registre

[344] LE BART C., 2003, *Les maires, sociologie d'un rôle*, Villeneuve d'Ascq, Septentrion Presses Universitaires, p.20.
[345] Idem
[346] BRIQUET J-L., 1994, *Op. Cit.*, p.19.
[347] LAGROYE J., 1994, *Op. Cit.*, p.6.
[348] BRIQUET J-L., 1994, *Op. Cit.*, p.19.

local (matérialisant un ancrage territorial)[349]. Le maire privilégiera tel type de registre selon la situation.

2.2.2 Rôles et expertise

L'état des techniques (de gouvernement, de communication, d'instruction des dossiers…), *« des savoir-faire, et des savoirs qui sont disponibles en un temps donné »*[350], conditionne également l'action des maires. Elles participent à l'institutionnalisation du rôle et sont reliées par des groupes qui en retirent un pouvoir d'influence (associations nationales d'élus, filière administrative, mais aussi gouvernements urbains et partis politiques…)[351].

Ces registres de compétence et de savoir-faire semblent particulièrement compatibles avec un référentiel managérial de l'action publique. La nécessité d'une gestion municipale rationalisée, modernisée, voire bureaucratisée, la mise en œuvre de procédures d'évaluation, un usage « professionnel » des techniques de communication, la généralisation de partenariat façonnent ce référentiel[352] que l'intercommunalité semble renforcer. *« Exercer le métier d'élu, c'est apparaître intéressé par ces techniques et capable de les introduire dans l'entreprise local »* [353].

L'origine sociale, le statut socioprofessionnel, la formation du maire sont également des éléments importants qui déterminent les prédispositions des élus à endosser un rôle et à se saisir de ces nouveaux savoirs et pratiques. Aussi, il existerait des activités professionnelles facilitant *« l'exercice des affaires politiques en tant que profession secondaire »*[354]. Au *« modèle natabiliaire »* s'ajouterait un modèle structuré autour des compétences incorporées par accumulation, dans l'exercice de professions. Ces compétences se valorisent différemment selon les configurations territoriales. Plus que les compétences objectives développées dans l'activité professionnelle, il convient de tenir compte des *« sentiments de compétences »*[355] et de la

[349] Idem
[350] LAGROYE J., 1994, *Op. Cit.*, p.7.
[351] LEGAVRE J-B., 1994, « L'horizon local de la communication politique. Retour sur la diffusion d'une expertise », in *Politix*, n° 28, p.76-99 ;
SAWICKI F., 1994, « L'homme politique en campagne. L'élection municipale de Dunkerque en mars 1989 », in *Politix*, n° 28, p. 127-139 ;
PETAUX J., 1994, *Op. Cit.* ;
ROUBIEU O., 1994, « Le modèle du «manager». L'imposition d'une figure légitime parmi les hauts fonctionnaires des collectivités locales », in *Politix*, n° 28, p. 35-48.
[352] LAGROYE J., 1994, *Op. Cit.*, p.8.
[353] Idem
[354] DORANDEU R., 1994, *Op. Cit.*, p.27.
[355] LE BART C., 2003, *Op. Cit.*, p.188.

« réputation de compétences »[356] attachés à une profession. L'exemple toulousain nous permettra d'illustrer ce propos à travers l'identification d'un processus *« d'homophilie »*[357] professionnelle ou de formation expliquant la surreprésentation de certaines professions dans les exécutifs intercommunaux (élus ingénieurs de formation, universitaires, consultants…).

2.2.3 Rôles et logiques politiques

Au-delà des déterminants sociaux des rôles, les modifications du champ politique influencent grandement le métier du maire. Aujourd'hui encore, l'accès à la fonction dépend des mécanismes de sélection activés par les organisations politiques, les partis[358]. L'élu est dès lors contraint à participer à l'activité de la section locale ou de la fédération départementale. Le parti constitue une ressource telle (financière, dans l'attribution des investitures, par la mobilisation militante,…), qu'il serait handicapant pour le maire de le négliger[359] (notamment en milieu urbain ou la politisation partisane est plus avérée)[360]. Les associations nationales d'élus peuvent dans certains cas se substituer au parti apparaissant comme des pourvoyeurs de ressources, notamment relationnelles.

L'action des partis apparaît comme un déterminant du métier de maire, y compris lorsqu'il endosse le rôle d'élu intercommunal. Les conditions d'accès aux responsabilités, aux instances exécutives intercommunales relèvent pour beaucoup de l'appartenance et de la position du maire au sein du parti (l'analyse des trois communautés toulousaines illustre ce propos). Dans ce contexte, les alliances entre partis sont un recours important mobilisé lors des campagnes municipales. La sélection des membres de l'exécutif[361] intercommunal apparaît souvent comme une composante du marchandage opéré lors des « municipales ». Nous observerons ce phénomène à la lumière des recompositions gouvernementales qui ont suivi les élections municipales de 2008. De même, la configuration politique locale doit beaucoup aux stratégies politiques nationales ; les rapprochements et ruptures (conjoncturelles ou structurelles) entre partis ou courants pouvant conditionner le jeu politique local. Les instances politiques nationales, reliées par les organisations locales, contraignent le degré de liberté des élus locaux :

[356] Idem
[357] *« Le phénomène de l'homophilie, c'est-à-dire la tendance à fréquenter des personnes de même milieu social »* (GROSSETTI M., 2006, « La ville dans l'espace des réseaux sociaux », in BONNET M. et AUBERTEL P. (dir.), *La ville aux limites de la mobilité*, Paris, Presses Universitaires de France, p.85.)
[358] LAGROYE J., 1994, *Op. Cit.*, p.9.
[359] GARRAUD P., 1994, *Op. Cit.*, p.113.
[360] LE BART C., 2003, *Op. Cit.*, p.137.
[361] vice-présidents siégeant dans les bureaux exécutifs intercommunaux

« imposition d'une stratégie d'alliance, arbitrages fédéraux, représentation des divers courants (dans le cas du PS tout particulièrement), thématique obligée ou nécessité d'assumer « l'héritage » de l'organisation, quel qu'il soit, etc. »[362]. De même, les temporalités politiques (la succession d'élections aux divers échelons territoriaux) constituent des éléments de lecture dont il faut tenir compte dans l'analyse du pouvoir local. La nature des exécutifs locaux, y compris intercommunaux, ne pouvant s'appréhender pleinement qu'à la lecture des politiques passées ou à venir. La logique politique détermine donc (en partie) l'accès des maires aux instances décisionnaires intercommunales. Le cas toulousain nous permettra d'illustrer ce propos dans les seconde et troisième parties de la thèse. Nous montrerons l'importance des logiques partisanes dans l'organisation des gouvernements des trois intercommunalités étudiées.

2.2.4 L'apprentissage du métier politique

Considérer l'exercice politique comme un métier nous encourage à évoquer les conditions d'apprentissage de celui-ci. R. Michels relevait déjà l'importance de l'acquisition des connaissances et de la maîtrise des règles du jeu dans le métier politique. Celui-ci exigerait une *« connaissance approfondie de l'engrenage social et surtout du mouvement et du fonctionnement de la machine politique »*[363]. L'élu local apparaît comme *« le dépositaire de certains savoir-faire dont l'acquisition suppose, […], un long apprentissage »*[364].

Cependant, si la plupart des professions repose sur une formation (souvent diplômante) et l'acquisition de savoirs théoriques et de compétences pratiques, le métier politique *« s'apprend sur le tas »* [365]. Les conditions de son accès sont variables et donnent lieu à des apprentissages différents selon les individus. Que l'on doive son mandat à son militantisme au sein des partis, des associations, ou au soutien d'un élu charismatique, ceux-ci caractériseront fortement *« les propriétés sociales »* de l'élu et son habileté à jouer le jeu. Nombre de scènes concourent à façonner cet apprentissage (les congrès, les rassemblements divers, les syndicats professionnels, les assemblées politiques départementales ou régionales, les partis politiques…)[366]. Les échanges informels, « les relations de couloirs », constituent des moments d'apprentissage fondamentaux durant lesquels les élus s'enrichissent de leurs expériences mutuelles. Ils favorisent la

[362] GARRAUD P., 1994, p.113.
[363] MICHELS R., 1914, *Op. Cit.*
[364] FONTAINE J., LE BART C., 1994, *Op. Cit.*, p.20.
[365] LAGROYE J., 1994, *Op. Cit.*, p.10.
[366] Idem, p.11.

transmission d'informations et de connaissances nécessaires au rôle, et permettent d'*« acquérir du métier »* ; aux *« vieux routiers de la politique »*, l'art de tirer les *« ficelles »* [367]. L'importance de ces mécanismes d'apprentissage informels est particulièrement perceptible dans notre étude. Nous les analyserons en différenciant les instruments d'apprentissage externes et internes à l'organisation intercommunale (Cf. chapitre VIII).

Le métier politique se construit aussi sur des représentations qui, selon les élus, le distingueraient et l'apparenteraient davantage à une vocation. L'art de gouverner reposerait sur l'intuition, le ressenti face aux situations, l'expérience acquise et le *« bon sens »*. Si la réussite semble selon les élus attachée à une vocation, aux mérites et à leurs qualités, ceux-ci toutefois n'oublient pas la fragilité de leur rôle et s'acquittent volontiers de leurs tâches quotidiennes : *« tâches* [quotidiennes] *d'autant plus exigeantes qu'ils sont constamment confrontés au changement et se sentent contraints de s'adapter à lui »*[368].

2.2.5 Gérer ses rôles en situation de changement

Les rôles qui contraignent le métier de maire sont donc multiples. Chacun de ces rôles sollicite des savoir-faire, des connaissances et des croyances spécifiques. Ces éléments apparaissent mouvants, impactés par les changements sociétaux. Ces savoirs et pratiques hérités du passé résistent cependant aux évolutions des rapports sociaux: *« tout se passe comme s'ils [les élus] ne pouvaient pas envisager que des pratiques et savoirs éprouvés aient pu être disqualifiés par la transformation des rapports sociaux alors dominants »* [369]. L'élaboration des listes municipales témoigne par exemple de ce constat ; est choisi avec soin un panel pensé comme représentatif d'une société, qui cependant a beaucoup évolué. L'héritage des pratiques en politique constitue un élément auquel il convient d'être attentif. Ces conceptions perdurent d'autant plus qu'elles sont relayées par les groupes d'influences, associations, réseaux qui participent à l'apprentissage du maire et qui pèsent sur les élections.

L'élu se confronte toutefois au changement *« dans la mesure où il doit prendre en compte l'existence de groupes qui rendent présentes des formes révolues de rapports sociaux objectivées dans des pratiques, autrement dit dans la mesure où le passé a modelé des rôles qu'il doit - ou*

[367] Idem.
[368] LAGROYE J., 1994, *Op. Cit.*, p.11.
[369] Idem.

croit devoir - endosser » [370]. Le passé ne se véhicule pas seulement par les autres, l'élu en est lui-même porteur. Son histoire explique pour beaucoup ses pratiques et conceptions. L'apprentissage du métier de maire, en tant qu'assimilation de savoirs et savoir-faire (constitutifs de rôles définis par le passé), repose pour partie sur l'anachronisme. L'élu est tantôt contraint de reproduire un rôle conforme aux attentes du passé, tantôt d'innover et d'apparaître en phase avec son temps (voire un peu en avance, en étant « visionnaire »).

La gestion des rôles par l'élu n'est pas seulement le fruit d'un calcul politique, elle matérialise des prédispositions et des expériences acquises en plusieurs temps et lieux. Aussi, la capacité à gérer ses rôles en situation de changement varie d'un élu à l'autre, selon la nature de leurs apprentissages.

3. L'ÉLU A L'ÉPREUVE DU CHANGEMENT

3.1 Le changement

La question du changement apparait au centre de cette thèse. Nous considérons que, pour de nombreux conseillers municipaux devenus maires, la coopération intercommunale véhicule des éléments importants de changement. De même, les organisations intercommunales observées ont connu des changements majeurs suite aux élections municipales de 2008 (recomposition de la géopolitique locale, transformation de la communauté d'agglomération du grand Toulouse en communauté urbaine…).
Dès lors, les différents outils théoriques proposés par l'analyse des politiques publiques constitueront un recours important.

E. Negrier nous propose d'envisager le changement selon cinq modèles regroupés en deux catégories[371] présentées ci-dessous. La première considère avec attention les contraintes structurelles de celui-ci, elle rassemble les approches construites autour d'une *« perception sceptique du changement »*[372] : *l'incrémentalisme* et la *path dependance.* La seconde valorise davantage la dimension sociologique, l'étude des conditions et des variations dans le

[370] Idem, p.13.
[371] NEGRIER E., 2005, *La question métropolitaine*, Grenoble, Presses Universitaires de Grenoble, p. 195.
[372] Idem

changement. Elle associe les notions de fenêtre politique, changement de paradigme (ou de référentiel), d'apprentissage institutionnel.

3.1.1 Incrémentalisme et path dependance : approche sceptique du changement

Selon C. Lindblom[373], le changement de politique publique apparaît dans les faits souvent limité et marginal. La multiplicité des acteurs, des intérêts et des résistances rend difficile l'émergence d'un changement structurel profond. Celui-ci revêt alors un caractère technique, plus opérationnel, davantage tourné vers les outils et les méthodes que vers une modification du cadre lui-même : *« le changement se produit donc à la marge, et conduit à l'émergence d'alternatives structurellement sous-optimales, suivant en cela les leçons de l'école de la rationalité limitée »* [374]. Selon E. Négrier, la succession d'échecs des politiques de réorganisations du territoire, la faiblesse des modifications structurelles, le nombre limité d'innovations réelles, illustrent le propos précédent.

La théorie de la *« path dépendance »*[375] (dépendance au sentier) propose d'alimenter cette approche *« sous-optimale »* en étudiant l'influence d'une structure historique : *« sédimentation bureaucratique, consolidation d'intérêts, schémas mentaux portés à la stabilisation ou à la reproduction »*. Les capacités de résistance de la structure, de reproduction de l'existant, les coûts éventuels d'un changement, voire l'opportunité de rendements croissants[376], encouragent la réplique de modèles solidement ancrés. L'histoire intercommunale française accrédite (pour les plus septiques) cette thèse : *« toute réforme audacieuse semble invariablement conduire à la mobilisation des mêmes intérêts défensifs, notamment de la part des organes représentatifs des structures les plus visées par un renversement de perspectives : les communes et les départements »* [377].

---

[373] LINDBLOM C-E., 1959, « The Science of Muddling Through », in *Public Administration Review*, vol. 19, n°2, p.79-88. ;
LINDBLOM C-E., 1979, « Still muddling, not yet through », in *Public Administration Review*, vol. 39, p.517-526.
[374] NEGRIER E., 2005, *Op. Cit*., p.195-196.
[375] NORTH D.C., 1990, *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*, Cambridge, Cambridge University Press.
[376] PIERSON P., 2000, « Increasing Returns, Path Dependence, and the Study of Politics », in *American Political Science Review*, vol. 94, p.251-267.
[377] NEGRIER E., 2005, *Op. Cit*., p.196.

Cependant selon l'auteur, ces approches sceptiques du changement politique se confrontent à l'ampleur des changements opérés par certains territoires ; et cela malgré les coûts et habitudes structurelles. Il est dès lors possible d'envisager le changement selon d'autres perspectives.

3.1.2 Analyser le changement : « fenêtre d'opportunité politique », « changement de référentiel » et « apprentissage institutionnel ».

Le concept de *« fenêtre d'opportunité politique »*[378], renvoie à une montée en généralité *« synchronique »* : *« à la situation habituelle de disjonction de trois courants : celui des problèmes et de leur « construction »*[379]*, celui des politiques publiques et leur cortège de valeurs et d'intérêts*[380] *et celui de la politique (les cycles électoraux et leur lot de principes, stratégies et contraintes), on oppose le surgissement d'une brutale modification (une crise, une alternance politique de plus ou moins grande ampleur) qui libère certaines capacités du politique à mettre en cohérence ces trois courants »*[381]. Selon l'auteur, si la notion de fenêtre politique ne permet pas une lecture globale du changement en France, elle peut être utile afin d'étudier les mécanismes territoriaux de « réception » d'une loi.

A ce concept, celui de changement de paradigme[382] ou de référentiel[383] ajoute une dimension cognitive valorisant une *« lecture sociologique de l'évolution de l'action publique territoriale qui, d'une part, resitue les instruments d'intervention dans leur contexte idéologique, et les envisage, de façon complémentaire, sous l'angle des rapports de force »*[384]. Le changement est différemment apprécié selon le niveau visé (celui des principes spécifiques, celui des principes généraux, celui des moyens et méthodes, celui des instruments)[385]. Un travail sur les principes généraux est davantage à même de produire un changement profond de référentiel ou de

[378] KINGDON, 1984, *Agendas, alternatives and public policies*, Boston, Little Brown.
[379] GARRAUD P., 1990, « Politique nationale, élaboration d'un agenda », in *L'année sociologique*, vol. 40, p.17-41 ; PADIOLEAU J.G., 1982, *L'État au concret*, Paris, PUF.
[380] JOBERT B., MULLER P., 1987, *L'État en action*, Paris, PUF ;
MULLER P., 2000a, *Les politiques publiques*, Paris, PUF ;
MULLER P., 2000b, « L'analyse cognitive des politiques publiques : vers une sociologie politique de l'action publique », in *Revue Française de Science Politique*, n°50, vol. 2, p.189-208.
[381] NEGRIER E., 2005, *Op. Cit*., p.198.
[382] HALL P., 1993, « Policy paradigm, social learning and the Strate », in *Comparative politics*, vol. 25, n°3, p.275-296.
[383] MULLER P., 2000a, 2000b, *Op. Cit*.
[384] NEGRIER E., 2005, *Op. Cit*., p.199.
[385] Idem, p.198.

paradigme. L'interdépendance des niveaux demeure toutefois importante. Elle s'apparente à une *« chaine causale »* [386]. Selon Muller et Surel[387], ce lien se structure selon le processus suivant :

***Tableau 1. Le processus de changement de paradigme*[388]**

Etapes	Caractéristiques du processus
1. Périodes « normales »	Phase de stabilité de la matrice institutionnalisée, où les ajustements ont un caractère incrémental (changement de premier et de second ordre), généralement à l'initiative de groupes restreints d'experts et de fonctionnaires.
2. Accumulation des anomalies	Les évolutions isolables dans *« le monde réel »* ne parviennent pas à être anticipées ni même expliquées par la matrice cognitive et normative dominante et légitime. Cette séquence marque les débuts de la crise de paradigme ou crise de politique.
3. Expérimentations	Des tentatives sont faites pour amender le paradigme en vigueur, afin de tenir compte des « anomalies » rencontrées.
4. Fragmentation de l'autorité	La configuration d'acteurs, attachée au paradigme légitime jusque-là, se trouve discréditée et affaiblie au sein du sous-système affecté.
5. Contestation	Elle est produite et/ou encouragée par la crise du paradigme antérieur. Des matrices cognitives et normatives concurrentes (portées par des configurations d'acteurs distinctes) alimentent le débat public.
6. Institutionnalisation du nouveau paradigme	Après une période plus ou moins longue, le plus souvent caractérisée par une cristallisation progressive du nouveau paradigme (suivant un processus de *path dependenc)*, la coalition d'acteurs devenue dominante assoit progressivement son pouvoir. Cela se traduit par une modification substantielle de l'action publique (changement de troisième ordre). [l'influence stratégique et cognitive des *« médiateurs »*[389] joue ici un rôle important]

Les politiques de recomposition territoriale suivent en apparence ce modèle. Il convient cependant d'en nuancer la portée car selon E. Négrier *« la politique ne saurait se réduire à un*

[386] Idem, p.199.
[387] MULLER P., SUREL Y., 1998, *L'analyse des politiques publiques*, Paris, Montchrestien, p.139.
[388] MULLER P., SUREL Y., 1998, L'analyse des politiques publiques, Paris, Montchrestien, p.139.
[389] MULLER P., 1995, « Les politiques publiques comme construction d'un rapport au monde », in FAURE A., POLLET G., WARIN P., 1995, *La construction du sens dans les politiques publiques*, Paris, L'harmattan, p.153-179.
MULLER P., 2000a, *Op. Cit.*

programme plus ou moins bien agencé » [390]. Les questions de pouvoir, de stratégies d'acteurs, la dimension cognitive jouent aussi un rôle déterminant. Les mesures touchant aux instruments peuvent être perçues ou pensées comme les prémices d'un changement plus profond. Le changement d'instrument conduirait-t-il au changement politique ? Rien n'est sûr en la matière. Les exemples sont nombreux où malgré une modification des instruments, les systèmes d'acteurs et leurs représentations demeurent inchangés. De même, il parait difficile d'identifier les *« médiateurs »* (dont parle P. Muller) selon leur appartenance à une catégorie d'acteurs homogène (les préfets, les ministères, les grands élus…). Enfin, la notion d'anomalie renvoie à une subjectivité telle (selon le positionnement des acteurs et leurs rôles dans l'action publique territoriale) qu'il semble difficile de parier sur sa capacité à motiver le changement. Cependant, nous considérons que le concept de référentiel, bien que « discutable », propose une série de pistes de réflexion utile à notre travail sur la construction intercommunale. Nous l'utiliserons afin d'évoquer la construction d'un *« référentiel communautaire »* que nous définirons dans la sous-partie suivante (4.).

Enfin, pour compléter les concepts précédents, l'auteur propose d'étudier la notion d'apprentissage institutionnel dans l'analyse du changement de paradigme ou de référentiel. Cette notion permet d'alimenter une question fondamentale : *« comment les registres stratégiques et cognitifs peuvent-ils changer, en l'absence de grand soir ou de contraintes incontournables ? »* [391]. L'étude du processus d'institutionnalisation d'une politique territoriale permet de répondre à cette question. Dans ce cadre, l'action ne peut être dissociée de l'idée qui la sous-tend. Inversement, l'idée est le produit de l'action, de tentatives avortées ou imparfaitement mises en œuvre. L'action, ici collective, intègre divers phénomènes tels que le leadership, les mobilisations, l'action procédurale. Ceux-ci conduisent à des formes d'alignement réciproque entre les acteurs et les organisations[392]. E. Négrier insiste sur l'intérêt de la notion d'apprentissage dans l'analyse des recompositions territoriales. Selon lui, cinq raisons majeures invitent à ce que l'on s'y réfère.

La première repose sur le constat de « l'obsolescence » (partielle) du modèle de la régulation croisée[393] ; face à ce constat, la notion d'apprentissage permettrait d'apprécier au mieux *« l'incertitude croissante de l'action publique territoriale »* [394].

[390] NEGRIER E., 2005, *Op. Cit.*, p.200.
[391] NEGRIER E., 2005, *Op. Cit.*, p.201.
[392] Idem
[393] CROZIER M. et THOENIG J-C., 1975, *Op. Cit.*

De plus, cette notion permet de mesurer la prise de conscience des acteurs locaux face aux changements de cadre. Ils essayent dès lors de peser directement sur les politiques définies à l'échelle nationale : *« se donne à voir un nouveau cadre relationnel où l'apprentissage du rapport au centre dépasse le seul marchandage de la règle pour statuer en partie sur son établissement »*[395].

Le troisième intérêt de la notion d'apprentissage concerne l'importance croissante de la filière administrative face à l'utopie d'un monopole politique détenu par les seuls élus. Ensemble, élus et administrateurs affrontent le changement, renforçant mutuellement leur apprentissage des règles à l'échelon territorial. L'émergence de nombreuses communautés d'agglomération illustre cette coopération et division du travail entre élus et administratifs de tous ordres. Ainsi, la notion d'apprentissage permet de *« décrire un processus d'horizontalisation des systèmes décisionnels et des modalités d'institutionnalisation de l'action publique territoriale »* [396].

Aussi, cette notion valorise la prise en considération des compétences et connaissances requises par l'action. Elle les considère davantage comme relevant d'une construction (dont il faut identifier les conditions d'émergence et de développement) que d'un ensemble de capacités acquises, labellisées par un statut ou diplôme.

Enfin, l'apprentissage institutionnel témoigne de la montée en puissance du rôle joué par la connaissance dans l'action publique[397].

Dans ce contexte, l'apprentissage définit comme *« la prise en compte des connaissances nécessaires à l'action, ni acquises a priori ni incorporées, et qui puisent dans le territoire l'espace de leur validité et de leur légitimité »*[398], n'est pas indépendant de la configuration politique territoriale dans laquelle il se produit. Les changements reposent donc sur des éléments cognitifs, politiques, stratégiques mais aussi territoriaux.

---

[394] NEGRIER E., 2005, *Op. Cit*., p.202.
[395] Idem
[396] Idem, p.203.
[397] ASHER F., 2001, « La nouvelle révolution urbaine : de la planification au management stratégique urbain », in MASBOUNGI A. (dir.), *Fabriquer la ville*, Paris, La Documentation Française, p.21-32.
[398] NEGRIER E., 2005, *Op. Cit*., p.204.

4. DU RÉFÉRENTIEL COMMUNAL AU RÉFÉRENTIEL COMMUNAUTAIRE : COMPLEXITÉ DU CHANGEMENT ET CHANGEMENT DE COMPLEXITÉ

Le concept de référentiel se développe au sein d'une approche considérant les politiques publiques comme *« un processus de construction d'un rapport au monde »*[399]. Pierre Muller et Bruno Jobert, inspirés par les travaux de Lucien Nizard et Yves Barel, positionnent la dimension intellectuelle au centre de leur analyse de l'action publique[400]. Ils étudient *« le processus par lequel un groupe social construit une vision du monde lui permettant (ainsi que d'autres groupes participant au même univers de sens) de trouver sa place dans le monde »* [401]. Selon ces auteurs, l'élaboration de toute politique publique se structure autour d'images, valeurs, idées qui témoignent d'une vision du monde. Ces éléments vont œuvrer à produire le sens de la politique publique et se déclinent dans les phases de décision, de mise en œuvre et d'évaluation. Le référentiel, *« en tant que structure de sens »* [402], s'articulera autour de quatre niveaux interdépendants (les valeurs, les normes, les algorithmes, les images). Nous les mobiliserons ici afin d'identifier ce que nous entendons par référentiel communautaire et d'évoquer le changement de référentiel que nécessite la coopération intercommunale. Nous suivrons les conseils de Pierre Muller concernant l'utilisation des notions de *« référentiels »* et de *« médiations »*. Nous concentrerons notre recherche *« non pas sur la question de savoir s'il existe ou pas un référentiel pour telle politique ou secteur* [dans notre cas un référentiel communautaire], *mais de déterminer à travers quels processus se déploient, pour un secteur ou une politique, les processus de médiation (c'est-à-dire d'articulation du champ cognitif et du champ du pouvoir), que ces processus débouchent ou non sur la production d'un référentiel en bonne et due forme »*[403].

[399] MULLER P., 1995, *Op. Cit.*, p.153.
[400] JOBERT B., MULLER P., 1987, *Op. Cit.*
[401] MULLER P., 1995, *Op. Cit.*, p.157.
[402] Idem, p.158
[403] Idem, p.177

4.1 Le référentiel communautaire

Lorsque la coopération intercommunale se structure, elle a vocation à répondre à des contraintes techniques rencontrées par les territoires. Cependant, parce que *« le territoire n'est rien, politiquement, sans l'idéal »*[404], la coopération intercommunale ne peut se réduire à un construit technique. Elle développe *des valeurs* que l'on retrouve dans nombre de textes et discours[405]. *Les valeurs* (représentations fondamentales) définissent selon les auteurs du concept de référentiel *« ce qui est bien et mal »*, ce qui est acceptable ou pas. Aussi le référentiel communautaire s'articule autour de valeurs spécifiques valorisant l'intérêt communautaire : la solidarité, le dépassement des intérêts individuels et communaux, l'élaboration de projet commun… Ce référentiel communautaire est relié à un ensemble de lois qui, tout en régulant le morcellement communal et en rationalisant l'action administrative, visent à limiter des conflits de pouvoirs :

- l'intercommunalité a *« pour objet d'associer des communes au sein d'un espace de solidarité, en vue de l'élaboration d'un projet commun de développement et d'aménagement de l'espace »*[406] ;
- elle définit un regroupement de communes autour *« d'une communauté d'intérêts économiques et sociaux »* et d'un *« projet commun de développement »*[407].

Ces affirmations révèlent la nature du regroupement et du référentiel communautaire : la solidarité comme pierre angulaire du partenariat, le projet comme instrument de la création d'une culture territoriale :

- l'intercommunalité ne relève pas seulement du fait technique. Est préconisée l'extension des formules de coopération favorisant *« un développement local d'ensemble »* dans le cadre d'un développement concerté et équilibré sur des zones de solidarité plus vastes[408] ;
- *« l'intercommunalité…contribue puissamment à fédérer les énergies sur des projets de développement créateurs d'emplois et aménageurs d'espaces… »*[409].

[404] LEGENDRE P., 1976, *Jouir du pouvoir, traité de la bureaucratie patriote*, Paris, Ed. de Minuit, p.249.
[405] Textes et discours politiques, juridiques, scientifiques, chartes, expressions citoyennes…
[406] Principe législatif (L. 5214-1) définissant la création d'une communauté de communes et plus généralement le principe fondateur de tout EPCI à fiscalité propre selon la circulaire du 15 septembre 2004 relative aux nouvelles dispositions introduites par la loi n°2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales.
[407] Loi n° 99-533 du 25 Juin 1999, loi d'orientation pour l'aménagement et le développement durable, dite loi Voynet, article relatif au « pays ».
[408] BARBIER B., 1987, rapport d'information n°84 fait au nom de la délégation du Sénat pour la planification.
[409] CHEVENEMENT J-P., 1998, « Le projet de loi relatif à l'organisation urbaine et à la simplification de la coopération intercommunale - Un outil pour lutter contre l'apartheid social », in *Le Monde*, Paris, 26 mai 1998.

L'intérêt communal doit s'effacer au profit de l'intérêt général. C'est un véritable bouleversement culturel qui est sous-tendu dans l'espoir d'une mutation des cultures territoriales et de la citoyenneté locale :

- l'intercommunalité est conçue comme *« dépassement des intérêts individuels, l'intercommunalité vise à maximiser l'intérêt général… »*[410] ;
- à bannir *« un certain campanilisme, dans le repli sur elles-mêmes des communes riches ou qui, simplement, se croient favorisées, dans le refus des règles de solidarité, qui seules peuvent permettre une vie démocratique et civilisée »*[411] ;
- *« pour créer de nouveaux espaces de solidarité sociale et fiscale…Le premier moyen est l'appel au civisme qui, seul, peut permettre de surmonter les égoïsmes de clocher »*[412].

Le référentiel communautaire s'articule aussi autour de *normes « qui définissent des écarts entre le réel perçu et le réel souhaité »* [413] . Celles-ci développent des principes d'action autour des valeurs définies. Dans le cadre intercommunal, plusieurs éléments sont à retenir : en élargissant le périmètre de gestion de certaines compétences, les ressources mobilisables doivent s'accroître par la mutualisation, les services locaux seront améliorés, le tout au bénéfice d'une citoyenneté réconfortée : *« pour restaurer la solidarité territoriale, réduire les ghettos urbains, mieux répartir le logement social, faire vivre ainsi au quotidien le projet d'une société citoyenne, il faudra mutualiser les ressources »*[414] ;

Les *algorithmes* quant à eux constituent des *« relations causales qui expriment une théorie de l'action »* [415] : si l'intercommunalité s'exerce sur un territoire compact et solidaire, les habitants en percevront l'intérêt commun ; si les regroupements s'organisent autour d'un périmètre pertinent, celui-ci sera de nature à reconstituer une unité de conception et de décision à l'intérieur d'un même espace[416]. Dans le cadre de la loi Voynet, par exemple, il s'agit de se projeter sur des territoires présentant une cohésion géographique, culturelle, économique et sociale. Ainsi, la pertinence du périmètre territorial et la définition claire des compétences transférées apparaissent

[410] AUBELLE V., 1999, « L'intercommunalité française est elle efficace ? », in *Pouvoirs Locaux*, n° 42, vol. 3, p.22.
[411] Idem
[412] AUBELLE V., 1999, *Op. Cit.*, p.22.
[413] MULLER P., 1995, *Op. Cit.*, p.159 ;
MULLER P., 2000a, *Op. Cit.*, p.62.
[414] CHEVENEMENT J-P., 1998, *Op. Cit.*
[415] MULLER P., 1995, *Op. Cit.*, p.159 ;
MULLER P., 2000a, *Op. Cit.*, p.62.
[416] GUICHARD O. (Prsdt), 1976, *Vivre ensemble*, rapport de la commission de Développement des responsabilités locales, Paris, La Documentation française.

comme un prérequis fondamental à la coopération : *« pour créer des espaces de solidarité, il faudra bien sûr fixer les compétences et les périmètres »*[417] . Doivent en résulter une efficience et une efficacité décisionnelle qui témoignent du degré de maturité de la coopération.

Enfin, des *images* sont mobilisée en tant que *« vecteurs implicites de valeurs, de normes ou même algorithmes »* [418] : *« unis, nous seront plus fort », « regroupé, nous seront plus intelligent face aux problèmes que nous rencontrons »…*

4.2 L'intercommunalité : changement de référentiel et médiation

Le référentiel communautaire apparaît comme *« un espace de sens »* [419] qui donne à voir le monde local. Mais cette vision, construite dans le cadre d'une politique publique, n'est pas consensuelle. Elle cristallise les conflits *« sur le référentiel »* et dans *« le référentiel »*. Le passage du référentiel communal (valorisant le devenir du territoire communal, considérant l'action politique communautaire dans une perspective concurrentielle), au référentiel communautaire, s'opère au sein d'un long processus structuré par les apprentissages des maires.

Au cours de cette transition, les maires les plus *« défenseurs de la commune »* vont résister, voire s'opposer aux partisans du changement qui promeuvent le référentiel communautaire. L'intensité des conflits repose pour beaucoup sur *« la dimension identitaire du référentiel »* [420] . Le changement de référentiel ne remet pas en cause seulement les idées et valeurs, il réinterroge l'existence même des acteurs à travers l'image qu'ils se font de leur position dans le monde. Nombre de maires ont construit cette image autour de l'identité communale. Le référentiel communautaire, parce qu'il se structure sur le territoire élargi et sur une nouvelle conception du rôle du maire, vient bouleverser leurs représentations et pratiques politiques.

Cependant, l'acceptation du référentiel ne marque pas l'arrêt des conflits[421] . Les affrontements vont se reporter sur l'obtention de ressources, les enjeux de pouvoirs qu'offre la configuration intercommunale. Le *médiateur*, *« acteur, groupe ou individu, qui produit le référentiel, la vérité*

[417] CHEVENEMENT J-P., 1998, *Op. Cit.*
[418] MULLER P., 1995, *Op. Cit.*, p.159 ;
MULLER P., 2000a, *Op. Cit.*, p.62.
[419] MULLER P., 1995, *Op. Cit.*, p.159.
[420] Idem, p.160.
[421] Idem

du moment » [422], va jouer un rôle important dans ce contexte : *« il crée les conditions politiques de la définition d'un nouvel espace d'expression des intérêts sociaux, à partir d'un cadre de référence à la fois normatif et cognitif dans lequel les différents acteurs vont pouvoir mobiliser des ressources et nouer des relations d'alliance ou de conflit »* [423]. En s'appuyant sur la transformation inéluctable du système local, il va définir la nouvelle place du maire dans la société. Cette notion de *médiateur* sera reprise dans les parties suivantes afin de caractériser le rôle de deux élus dans les communautés analysées.

Selon P. Muller la médiation relève de *« la construction d'un rapport au monde dans les sociétés complexes »* [424]. Le changement de référentiel s'opèrerait au cours d'un processus de médiation. Durant ce processus, le référentiel va s'édifier au travers de discours construits et d'actes significatifs. Il convient d'observer aussi bien l'action des élites que celle de l'ensemble des acteurs qui structurent la base : *« dans ce processus de production d'une vision du monde, les élites professionnelles, administratives ou politiques vont jouer un rôle plus visible, mais qui n'a aucune signification si on le détache des milliers d'actes porteurs de sens « en bas » »*[425]. [Nous avons suivi ce précepte dans notre travail. Les maires de chaque intercommunalité ont été interrogés afin d'analyser le discours construit par les « leaders », les « sous-leaders », et les élus les plus éloignés de la décision communautaire[426]].

Enfin, si l'on veut saisir le processus de médiation, il faut l'appréhender autour de deux couples. Le premier associe *dimension cognitive / dimension normative*. La construction d'un nouveau référentiel repose sur un processus de production de connaissances (qui définit comment est le monde) mais aussi de normes (qui définit comment le monde devrait être). Les « médiateurs » jouent un rôle important durant ce processus, décodant le monde, le rendant intelligible, lui donnant un sens. Dans un second temps, ils recodent ce monde en donnant des objectifs et en prescrivant des actions à mener afin d'opérer cette transformation « inéluctable » du monde. Les « médiateurs » ont dans ce cadre une fonction cognitive, *« ils aident à comprendre le monde »*, mais aussi normative, *« ils définissent des critères qui permettent d'agir sur le monde, c'est-à-dire les objectifs des différentes politiques publiques »* [427].

[422] Idem, p.161.
[423] Idem
[424] Idem, p.153.
[425] MULLER P., 1995, *Op. Cit.*, p.162.
[426] Cf. chapitre III : méthodologie.
[427] MULLER P., 1995, *Op. Cit.*, p.164.

Le second couple de dimension marie *champ intellectuel* et *champ de pouvoir*. Le processus de médiation se structure autour d'un processus de *prise de parole* (producteur de sens) et de *prise de pouvoir* (structurant un champ de forces) : *« le référentiel définit une sorte de cadre intellectuel qui permet de baliser l'intervention des différents acteurs dans un secteur donné ou au niveau global ; Non seulement une politique publique produit du sens, mais elle produit aussi du pouvoir »* [428]. La médiation repose aussi sur la construction des intérêts des groupes sociaux et la recherche d'un leadership. Une relation systémique se dessine entre les processus de construction de sens et de prise de pouvoir : *« c'est parce qu'il définit le nouveau référentiel qu'un acteur prend le leadership du secteur en affirmant son hégémonie mais, en même temps, c'est parce que cet acteur affirme son hégémonie que sa vision du monde devient peu à peu la norme »* [429]. Les intercommunalités toulousaines nous permettront d'illustrer ce modèle. Nous observerons la structuration du leadership et le rôle d'acteurs qualifiés de « médiateurs ». Nous verrons que dans le cadre de la politique intercommunale, cette articulation entre champ cognitif et champ de pouvoir est particulièrement perceptible.

4.3 La complexification de l'action publique

Si le concept de *médiation* analyse l'articulation entre la fonction cognitive et celle du pouvoir, il se développe dans une appréhension plus globale de l'action publique. Il vise à éclairer la dimension *« à travers laquelle les sociétés complexes vont gérer leur rapport au monde »* [430]. La complexité ici se définit d'abord au regard de la sectorialité : *« la segmentation de la société en sous-systèmes dont la reproduction tend à devenir autonome, alors même que leur existence n'a de sens que dans leur relation au méta-système »*[431]. Pierre Muller s'associe en ce domaine, aux définitions d'E. Morin, *« la complexité est un tissu de constituants hétérogènes inséparablement associés »*[432] et d'Y. Barel, « *est complexe ce qui est engagé ou s'engage dans un processus permanent de production-destruction d'un clivage entre un intérieur et un extérieur. Est complexe ce qui, à la fois, reconnait et nie l'existence de ce clivage »*[433].

Dans cette perspective, l'auteur inscrit le rapport global-sectoriel : *« l'autonomie des secteurs, à la fois nécessaire et impossible, condamnant le méta-système à se penser comme un tout*

[428] Idem
[429] Idem, p.165.
[430] MULLER P., 1995, *Op. Cit*., p.166.
[431] Idem.
[432] MORIN E., 1990, *Introduction à la pensée complexe*, Paris, ESF, p.21.
[433] BAREL Y., 1993, « Pourquoi existe-t-il quelque chose plutôt que rien ? », in AMIOT M., BILLIARD I., BRAMS L. dir., 1993, *Système et paradoxe, autour de la pensée d'Yves Barel*, Paris, Seuil, p.200.

englobant, c'est-à-dire sous la forme d'une altérité de la société par rapport à elle-même » [434]. *Le référentiel global* constitue une représentation générale qui ordonne et hiérarchise les différentes représentations sectorielles. Il regroupe un ensemble de croyances fondamentales d'une société, ainsi que des normes orientant les conduites. Le référentiel global n'est pas consensuel (des conflits le structure), mais il borne le champ intellectuel au sein duquel les conflits sociaux s'organisent. *Le référentiel sectoriel* repose sur *« une représentation du secteur, de la discipline ou de la profession »*[435], il définit les contours du secteur au travers de conflits permanents : *« au sein d'un secteur donné coexistent toujours plusieurs conceptions de la nature et de l'extension des limites sectorielles »* [436]. Apparaît alors une conception dominante, car la plus conforme à la hiérarchie des normes sous-tendues par le référentiel global. Cette représentation, articulant global et sectoriel, fait figure de référence pour la politique publique correspondante.

La *médiation* joue ici un rôle important, elle vise à produire *« du global au-delà du sectoriel »*[437], à développer *« une représentation globale du monde qui tente de définir un rôle et une place aux différents secteurs et à réguler les relations »* [438]. Ce processus fait écho au concept d'historicité qui désigne la capacité d'une société, *« non seulement de se reproduire ou même de s'adapter à un environnement changeant par des mécanismes d'apprentissage et de décision politique mais encore et surtout de produire leurs propres orientations et de les changer, de générer leurs objectifs et leur normativité »*[439].

Dans ce contexte, face à la sectorialité et l'accroissement de l'historicité des sociétés modernes, on observe une augmentation de la dépendance à l'outil. Cette *« scientifisation »* de l'action publique complexifie davantage la configuration moderne ; le rapport entre science et action publique, entre expertise et légitimité politique, apparaît de plus en plus étroit. Dès lors, les besoins de l'action publique en matière d'expertise augmentent grandement.

Cette complexification de l'action publique est en particulier conditionnée par deux processus. Le premier tient au caractère de causalité systémique des politiques à mener dans un domaine particulier : *« il faut toujours passer par le système, c'est-à-dire appréhender des mécanismes de*

[434] MULLER P., 1995, *Op. Cit*., p.166.
[435] MULLER P., 2000a, *Op. Cit*., p.66
[436] Idem
[437] MULLER P., 1995, *Op. Cit*., p.168.
[438] Idem
[439] TOURAINE A., 1978, *La voix et le regard*, Paris, Seuil, p.82.

causalité complexe dans lesquels c'est le système dans son ensemble qui explique les résultats de l'un des sous-systèmes pris isolément » [440]. L'intercommunalité renforce cette complexité au niveau local car elle agrège des organisations municipales au sein d'un nouveau système. Elle renforce ainsi l'interdépendance des communes et multipliant les facteurs de causalité, elle en opacifie l'identification. Le second processus renvoie à ce que P. Muller appelle *« l'hyperchoix »* c'est-à-dire, *« le choix entre des contraintes non seulement multiples mais relevant d'univers de sens incompatibles »* [441]. L'hyperchoix renvoie à la problématique de la décision dans un environnement de contraintes hétérogènes. La coopération intercommunale propose souvent une configuration propice à la *« complexification de la décision »*[442] : par exemple, comment choisir entre un développement de l'habitat potentiellement dynamisant pour « ma » commune périurbaine et une politique communautaire de lutte contre l'étalement urbain… Ainsi, ce contexte d'hypercomplexité de l'action publique se nourrit de problématiques contemporaines complexes (développement durable, développement des TIC…) mais aussi d'une complexité structurelle de l'appareil décisionnel (gouvernance). La fonction politique se renforce dans ce contexte où *« plus une décision est complexe, plus elle est politique »* [443]. Ce changement de complexité (le passage à une complexité systémique) modifie la nature de la politique. Nous montrerons dans la seconde partie de notre travail, (consacrée à l'analyse des intercommunalités toulousaines) que la coopération intercommunale repose en partie sur des éléments de complexité systémique dont la maîtrise constitue un enjeu[444] et accentue les mécanismes d'exclusion de certains élus. La complexité de l'action publique creuse davantage *« le fossé entre ceux qui savent ou qui ont intégré cette logique, et les exclus de la politique managériale qui en sont souvent réduits à concentrer leurs attaques sur une « technocratie » d'autant plus insaisissable qu'elle ne fait qu'exprimer l'effet du système sur les transformations de l'action publique »*[445]. Fort de ce constat, nous serons attentifs aux rapports entretenus par les élus avec la filière technique. Celui-ci constituera un indicateur du degré d'apprentissage intercommunal des élus toulousains[446].

[440] MULLER P., 1995, *Op. Cit.*, p.171.
[441] Idem
[442] Idem
[443] Idem, p.172.
[444] « Moyen dont plusieurs acteurs ont simultanément besoin pour poursuivre chacun sa stratégie particulière et pour la maîtrise duquel il y aura donc compétition » (CROZIER M. et FRIEDBERG E., 1977, *L'acteur et le système*, Paris, Edition du Seuil, p.81).
[445] MULLER P., 1995, *Op. Cit.*, p.173.
[446] Des élus des trois intercommunalités toulousaines étudiées.

CHAPITRE III

Méthodologie

Au cours de ce chapitre nous exposerons les éléments qui ont conduit à la définition de notre terrain d'étude. La présentation succincte de contrats de recherches ; auxquels nous avons participé, proposera des éléments de contextualisation constituant les prémices de l'enquête que nous avons menée pour cette thèse. Cette dernière se structure autour d'une approche qualitative, développée au moyen d'entretiens avec les techniciens et les élus. La quasi-totalité des maires a été rencontrée (plus de 80 maires), dans trois cas un adjoint s'est substitué à l'édile local. Nous justifierons notre méthodologie d'entretien et le traitement de ceux-ci. Enfin, nous présenterons la méthode qui a conduit à la construction de deux typologies. La première concerne le profil des élus au regard de quatre dimensions (« dilatation de la territorialité », « poids politiques », « niveau d'expertise », « adhésion au référentiel communautaire »). Nous confronterons par la suite (parties II et III) ces critères à la grille d'analyse qui nous a permis de positionner les maires dans l'organisation décisionnelle de la communauté, selon leurs niveaux d'influence. La seconde typologie caractérise le modèle de coopération des trois communautés observées. Elle emprunte des éléments théoriques aux travaux sur *« la coopération territoriale »*. La méthodologie retenue répond à une démarche similaire à celle qui a conduit au choix des concepts mobilisés. Nous avons valorisé une approche « pragmatique » et une réflexion de type analogique.

1. METHODOLOGIE DE L'ENQUÊTE

Notre travail a pour vocation de montrer comment la dynamique intercommunale dépend fortement des processus d'apprentissage opérés par les maires. Il s'agissait donc d'étudier la construction de l'intercommunalité en observant la manière dont les maires s'approprient ce nouveau référentiel de leur action.

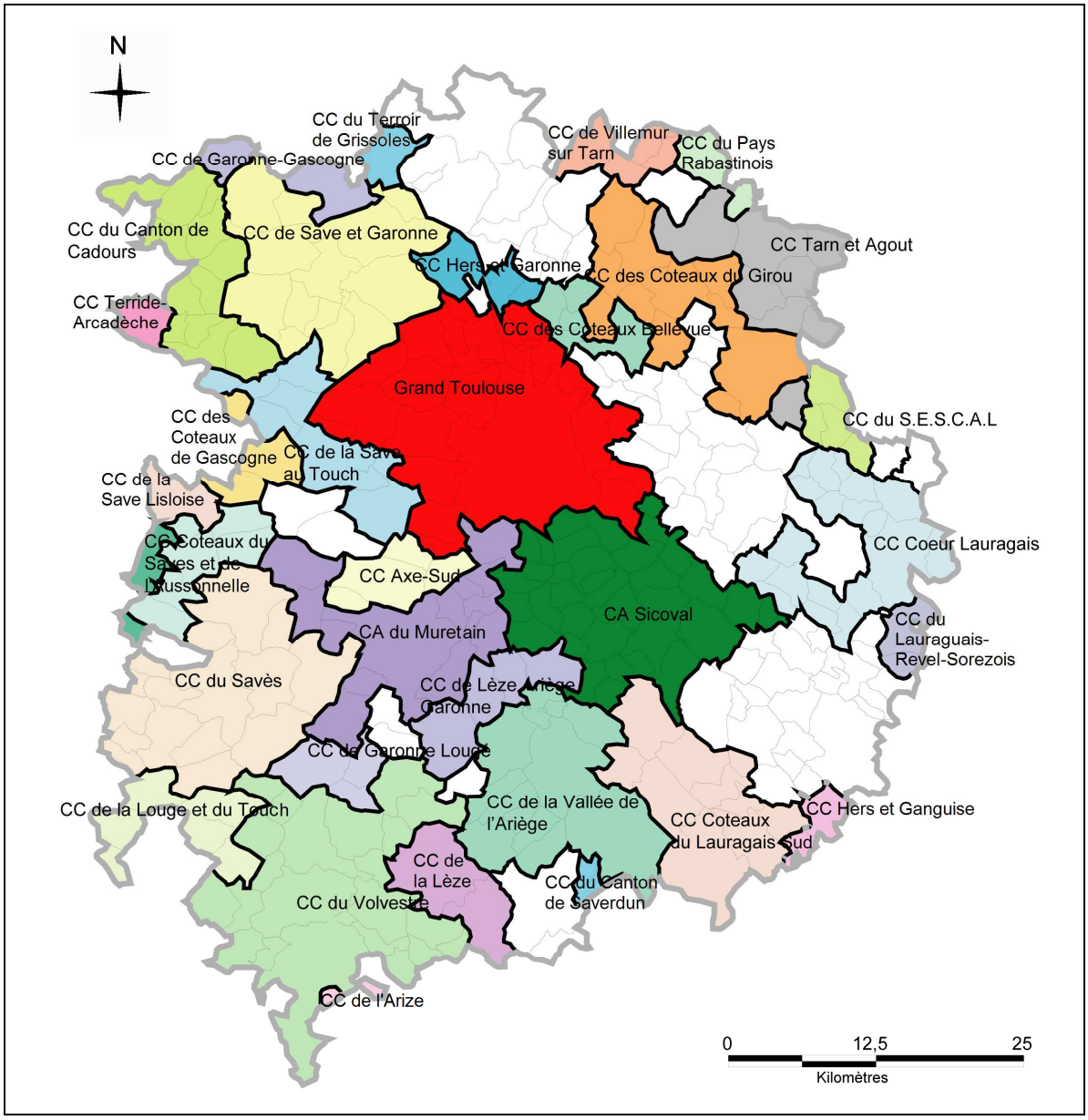
1.1 Le choix des terrains

Deux éléments scientifiques ont conduit à la définition de notre terrain d'étude.

D'abord, la spécificité et les opportunités que la configuration intercommunale de l'agglomération toulousaine semblait offrir. Rappelons que contrairement aux autres grandes agglomérations[447], Toulouse, au sixième rang national, ne s'organise pas autour d'un gouvernement intercommunal unique. Deux communautés d'agglomération (CA du SICOVAL et du Muretain) et une nouvelle communauté urbaine (CA du Grand Toulouse devenu CU au cours de notre étude, en Janvier 2009) se partagent avec vingt-neuf communautés de communes (CC) et quelques communes non-intégrées le territoire de l'aire urbaine (342 communes, 4000 km²)[448] (Cf. carte 2, page suivante).

[447] Lille, Marseille, Lyon, Bordeaux.
[448] Cf. chapitre V : *Toulouse, une agglomération fragmentée*.

Carte 2. Les EPCI à fiscalité propre de l'aire urbaine toulousaine en 2008



Source : LISST-Cieu
Modifications : L. Loubet, 2011

Rapidement, nous avons concentré notre travail sur l'étude des CA du SICOVAL et du Muretain car leurs territoires présentaient d'importantes similitudes (nombre d'habitants, dynamiques périurbaines…). Très vite, après quelques entretiens avec les maires, est apparue la nécessité d'étudier le rapport à la ville-centre afin d'identifier les mécanismes de construction de ces territoires intercommunaux. Nous avons donc décidé d'étudier de manière similaire le Grand Toulouse, alors communauté d'agglomération.

Le second élément scientifique qui a conduit à la définition de notre terrain d'étude renvoie à notre volonté d'étudier l'intercommunalité à travers les processus d'apprentissage des acteurs. Ceci nous invitait à considérer avec attention la temporalité de cette dynamique. En la matière, l'agglomération toulousaine proposait des éléments de configuration intéressants. Ces communautés d'agglomérations nous permettaient d'analyser trois territoires plus ou moins avancés dans le mouvement d'intégration communautaire :

- la communauté du SICOVAL, créée dès 1975, bénéficiait d'une image de pionnier sur le plan national. Elle sera la première à expérimenter la TPU et jouit en cela d'une forte légitimité. Aussi, nous pouvions faire l'hypothèse d'une intercommunalité où les maires disposent d'un niveau d'apprentissage élevé ;
- la CA du muretain est une intercommunalité plus récente. Elle s'est construite sur le modèle défensif en résistance à l'absorption de la communauté de la ville-centre[449]. Elle voit le jour en novembre 1997 sous forme de communauté de communes et ne se transforme qu'en 2004 en CA. Aussi, nous faisions l'hypothèse du caractère récent de l'apprentissage opéré par les maires.
- enfin l'intercommunalité du Grand Toulouse, qui a connu des changements importants, apparaît dans une position intermédiaire. Créée en 1992 sous la forme d'un District, elle devient CA en 2001 puis CU en 2009.

Une autre dimension scientifique, mais aussi « pratique », justifiait le choix de nos terrains d'étude. Notre laboratoire le LISST-CIEU bénéficiait d'une bonne connaissance et de « familiarités » avec ces territoires et leurs élus. Ces rapports, construits lors de différents travaux scientifiques, garantissaient l'accès facile à une expertise interne locale ainsi qu'une certaine proximité institutionnelle avec les organisations étudiées. Celle-ci s'est avérée utile par la suite. Nul doute que le sérieux et l'intégrité reconnue de notre laboratoire ont facilité l'accès aux administrations et leurs élus. Les quelques maires (4 à 5 tout au plus sur près de 80) qui tardaient à nous recevoir se sont prêtés « au jeu » de l'entretien, après avoir été rassurés par un courrier de la directrice du LISST-CIEU. Aussi, la qualité de nos entretiens a bénéficié de ces *a priori* positifs ; les élus, convaincus du respect de leur anonymat, ont très souvent accepté de se « livrer ».

[449] Cf. chapitre VI présentant de manière détaillée les trois intercommunalités étudiées.

1.2 Les prémices et les à-côtés de l'enquête

Notre travail d'enquête valorise une entrée qualitative (entretiens, analyse du discours des maires). Plusieurs travaux préalables ou menés en parallèle expliquent ce choix et affinent l'analyse des résultats observés. Les contrats de recherches que nous avons menés au cours de notre thèse nous ont encouragés à dépasser les dimensions gestionnaires et institutionnelles afin de nous intéresser aux acteurs en l'occurrence les maires.

Le premier contrat de recherche, ***L'évaluation des EPCI à fiscalité propre de la Haute-Garonne***[450], a été effectué durant 6 mois[451], dans le cadre de la convention CIEU-DDE. La DDE relevant que *« les structures sont de taille très disparate, certaines très petites avec des compétences statutaires hors de proportion », « les niveaux d'intégration des compétences sont très variables d'une structure à l'autre »* désirait bénéficier d'éléments tangibles, afin de mieux identifier la dynamique intercommunale de la Haute-Garonne. Aussi, il s'agissait d'analyser le degré d'intégration des 31 EPCI à fiscalité propre du département (compétences statutaires acquises / réalité de leur exercice / niveau d'intervention / niveau d'intégration des compétences et modalités de gestion / ressources internes techniques, humaines, en matière d'expertise…). L'objet de l'étude se définissait aussi au travers d'une démarche stratégique de rapprochement des services déconcentrés de l'État auprès des EPCI : *« La DDE ne s'est pas impliquée auprès de ces structures en continuant à privilégier le niveau communal ; sauf pour la démarche Aire Urbaine »* ; *« La nouvelle organisation* [des DRDE], *restreignant le champ de ses interventions, impose un positionnement auprès de ces structures »*. Il s'agissait ici d'identifier les besoins des communautés en matière d'expertise afin de permettre à la DDE de définir une stratégie d'accompagnement des EPCI.

Cette étude a nécessité un travail documentaire (analyse des arrêtés préfectoraux, documents institutionnels des EPCI…), un entretien avec les DGS, DGA, responsables administratifs, des 31 communautés. Elle a abouti à la définition d'une typologie des communautés étudiées (segmentée en 7 types d'EPCI). Cependant le caractère « gestionnaire » de l'analyse (demandé par les services de l'État) ne nous a pas permis de valoriser les éléments territoriaux, organisationnels, stratégiques et politiques qui expliquent les dynamiques intercommunales.

[450] LOUBET L., 2006, CIRUS-CIEU, *L'évaluation des EPCI à fiscalité propre de la Haute-Garonne*, DDE Haute-Garonne, 238 p.
[451] de mars à aout 2006

Un autre contrat de recherche, ***« observation des débats de la campagne électorale des municipales 2008 dans les territoires périurbains toulousains »***[452], nous a donné l'occasion d'observer[453] plusieurs communes, maires et/ou candidats de notre terrain d'étude. Nous avons observé entre autre la manière dont l'intercommunalité était convoquée durant la campagne municipale. Cette étude nous a permis de relever, dans les discours et les médias supports de la campagne (tracts, blogs, articles de presse…), les éléments qui ont trait aux référentiels communal et communautaire. Nous avons confronté les éléments de discours récoltés en période d'élection à ceux recueillis lors de nos entretiens. Nous avons par la suite interrogé les élus lorsqu'une forme d'ambivalence émergeait de la comparaison. Enfin, cette étude a parfait notre vision des territoires communaux et de la géopolitique intercommunale.

Un troisième contrat de recherche, ***« évaluation du contrat d'agglomération du Grand Tarbes 2002-2006 »***[454]**,** a constitué une occasion d'aborder l'intercommunalité toulousaine d'une nouvelle façon : en mobilisant des éléments de comparaison entre des CA toulousaines et celles de Tarbes et en étudiant l'intercommunalité toulousaine à une autre échelle, celle de la Conférence Métropolitaine[455]. Nous avons été amenés à analyser le positionnement de chacune des communautés d'agglomération de la région et à développer une approche comparative.

Enfin d'autres missions, études ou contrats de recherches : ***« Evaluation de l'impact des premières opérations issues du dispositif « de Robien »»***[456]**, *« Etude des dynamiques de peuplement de l'agglomération toulousaine »***[457] ou la participation à la rédaction d'un ouvrage professionnel relatif à ***« l'évaluation de l'aménagement immobilier et urbain de l'agglomération toulousaine : le Gofar »***[458] nous ont permis d'améliorer notre connaissance du

[452] Mené durant trois mois dans le cadre de la convention CIEU-DRDE : BACCONNIER S., BONNIN S., DESBORDES F., DELPEYROU-SABATIER C., LEGRAND R., LOUBET L., 2008, *observation des débats de la campagne municipale 2008 dans les territoires périurbains toulousains*, DRDE Haute-Garonne, 37 p.

[453] Analyse des discours de campagne lors de meeting, analyse de la presse locale, des brochures des partis et candidats, des sites et blogs internet…

[454] Menée durant quatre mois (juin à septembre 2007) dans la cadre de la convention CIRUS-CIEU-Grand Tarbes : BARNECHE-MIQUEU L., LOUBET L., 2007, *L'évaluation du contrat d'agglomération du Grand Tarbes 2002-2006*, communauté d'agglomération du Grand Tarbes, 45 p.

[455] La Conférence Métropolitaine est issue d'une mobilisation de l'aire urbaine de Toulouse associée à une constellation de villes moyennes pour répondre à l'appel à *« coopération métropolitaine pour un rayonnement des métropoles françaises à l'international »* lancé par la DATAR en juin 2004

[456] Menée durant neuf mois (septembre 2006 à mai 2007) en tant que chargé d'étude du bureau d'étude Urbadoc (maîtrise d'ouvrage DRE) : LOUBET. L, Urbadoc, 2007, *L'évaluation de l'impact des premières opérations issues du dispositif « De Robien » en Midi-Pyrénées*, DRE, 109 p. (+ 162 p. d'annexes).

[457] Menée durant trois mois (octobre 2010 à décembre 2007) dans le cadre de la convention CIEU-DREAL-DDT préfecture Haute-Garonne : LOUBET. L, 2010, *« Etude des dynamiques de peuplement de l'agglomération toulousaine »*, DREAL-DDT, 95 p.

[458] Maison d'édition EPSO / entreprise de publication du sud-ouest, mission de 4 mois.

territoire toulousain et de rencontrer des élus et des techniciens que nous retrouverons lors de notre enquête de terrain.

1.3 L'enquête de terrain

1.3.1 Première prise de contact avec le terrain

Celle-ci a commencé par plusieurs entretiens avec les DGS et/ou DGA, agents administratifs des CA du SICOVAL, du Grand Toulouse et du Muretain. Le but était d'identifier plusieurs maires représentatifs de profils prédéfinis avant de les rencontrer. Deux dimensions ont structuré cette pré-typologie : le degré d'influence des maires sur la décision intercommunale et leur niveau d'apprentissage de l'intercommunalité. La grille (Cf. tableau 2, présenté en page suivante) a servi de support lors de cette étape.

Tableau 2. Typologie des élus selon l'importance de leurs communes et leurs niveaux de participation à la décision

Type d'élus / **Type de communes**	**« Elus leaders »** au cœur du dispositif, pesant sur les instances décisionnelles (y compris informelles), capables de peser sur l'ensemble des domaines d'intervention (légitimité transversale)	**« Elus sous-leaders »** impliqués dans les sphères décisionnelles (associés ponctuellement ou exclus des sphères informelles), capables de peser sur les instances décisionnelles, disposant d'une légitimité spécifique (liée à un domaine d'intervention)	**« Elus suiveurs »** en retrait du dispositif décisionnel communautaire, ne disposant pas d'une grande légitimité (hors statuaire).	**« Elus opposant »** au mouvement général communautaire, marginalisés
Communes moteurs du mouvement communautaire (communes fondatrices et/ou poids démographique-économique-politique…)	Ex : M. X maire de Y			
Communes secondaires (poids important / commune à enjeux…)				
Communes en marge du mouvement (peu importantes et/ou peu d'enjeux et/ou faiblesse économique et démographique…)				

En ce qui concerne le second registre, nous avons commencé par présenter aux responsables administratifs ce que nous entendions par « apprentissage de la coopération intercommunale » : processus conduisant le maire à intégrer son action politique dans une démarche intercommunale, à limiter les dynamiques concurrentielles (entre communes membres), à dépasser la prégnance du territoire municipal en valorisant le devenir du territoire

communautaire. Après avoir bien développé cette définition, nous leur avons demandé de nous citer des maires incarnant, selon eux, trois niveaux d'apprentissage : un niveau élevé, des maires en cours d'apprentissage (niveau moyen) et enfin des élus réticents à la démarche intercommunale (niveau faible). Cette typologie, très simple, avait pour mérite de permettre l'échange et d'approfondir au cas par cas le positionnement des élus identifiés dans chaque segment.

1.3.2 Observation lors d'assemblées communautaires

Durant toute la période d'enquête nous avons aussi participé à plusieurs assemblées communautaires, observant le pouvoir en représentation : *« la représentation apparaît comme un élément consubstantiel des démocraties occidentales. C'est en effet au sein des assemblées que se révèle le jeu politique, là où il est mis en scène, là où il émerge dans son espace et dans ses symboles. Les communautés d'agglomération ne font pas exception, elles possèdent elles aussi, selon l'expression de Marc Abélès, leur « lieu du politique » »*[459].

1.3.3 Entretien avec tous les maires de chaque intercommunalité

La phase de repérage précédemment évoquée s'est avérée utile. Cependant l'avis des DGS et autres personnels administratifs apportait des éléments intéressants mais subjectifs. Afin de limiter le manque d'objectivité d'un panel en partie constitué par des personnes acteurs du système, nous avons décidé d'abandonner la méthode de l'échantillonnage (échantillon de maires représentatifs d'un niveau d'apprentissage). Nous avons dès lors contacté la totalité des maires de chaque intercommunalité et convenu d'une date d'entretien.

Ces entretiens constituent le cœur de notre travail de terrain. Plus de 80 entretiens semi-directifs ont été réalisés. Les 75 maires (36 au SICOVAL, 25 au Grand Toulouse, 14 au Muretain) ont été rencontrés[460] à une ou plusieurs reprises. Munis d'un guide d'entretien[461], nous avons d'abord commencé par enquêter auprès des élus des communes de petite taille et/ou considérés par les responsables administratifs, comme « suiveurs ». Le but était d'acquérir une vision d'ensemble et une « compétence » avant de rencontrer les élus « leaders » et/ou de communes importantes.

[459] LE BRAS D., 2008, « Le conseil d'agglomération : une lecture ethnographique », in *Pouvoirs Locaux,* n°78, vol. 3, p.17.
[460] Dans trois cas le maire convalescent ou indisponible s'est fait représenter par un adjoint.
[461] Cf. annexe 1

Cette phase d'enquête a été menée de janvier 2008 à septembre 2009. Cette période a été profondément marquée par les élections municipales (de mars 2008) et leurs conséquences sur les gouvernements intercommunaux (modifications partielles des exécutifs intercommunaux).

La temporalité de nos entretiens a aussi été influencée par l'actualité politique. Nous les avons interrompus à la proximité des élections, lorsque la parole des élus semblait davantage contenue. Nous ne les avons repris que trois mois après la fin des élections, une fois les maires « installés » et les instances communautaires redéfinies. Les intercommunalités dont le travail d'enquête avait commencé avant les élections ont fait l'objet d'une seconde vague d'enquêtes. Nous avons rencontré au cours d'un second, voire troisième entretien, certains maires « leaders » afin de recueillir leurs perceptions des changements post-élections. Nous avons aussi interrogé les nouveaux maires de communes ayant connu un changement d'exécutif.

Le changement de statut de la CA du Grand Toulouse (devenue Communauté Urbaine en janvier 2009) a aussi constitué un élément marquant de l'étude de cette intercommunalité. A l'annonce (officieuse) de cette transformation nous avons stoppé nos entretiens pour les reprendre quelques mois après la transformation effectuée.

1.3.4 Méthodologie d'entretien et de traitement de ceux-ci

Les entretiens avec les maires se sont tous déroulés en mairie. Ce détail a son importance, il semble qu'un maire, invité à parler de l'intercommunalité, libère davantage sa parole lorsqu'il est assis dans son « fauteuil de leader communal ». Chaque rencontre a duré en moyenne 1 heure 15, certains entretiens de plus de trois heures ayant été fractionnés en plusieurs rendez-vous. Ces entretiens, sous couvert d'anonymat, ont été enregistrés puis intégralement retranscrits. Le guide d'entretien a constitué un cadre sans toutefois s'imposer. La liberté d'expression a été valorisée et les élus, semble-t-il, se sont livrés, parfois avec véhémence. Nous avons parfois été contraints d'atténuer la brutalité langagière de leurs propos. L'autocensure des élus s'est cependant manifestée en début de certains entretiens. Lorsque leurs réponses paraissaient aborder la question sous un angle exclusivement formel, institutionnel (« politiquement correct ») nous avons opéré par inversion : *« voilà ce que nous savons sur la mécanique décisionnelle de la CA, voilà les écarts de pratique entre les logiques formelles et informelles que nous avons pu observer lors de nos autres entretiens, voici les élus leaders, sous leaders, les groupes de pressions… qu'en pensez vous ? Où nous trompons-nous ? Qu'avons-nous oublié ?…* ». La

durée de l'entretien (entretien que nous n'avons pas hésité à fractionner en plusieurs entrevues afin de se donner le temps d'approfondir chaque question) et le rappel de l'anonymat ont très souvent permis de pénétrer en profondeur les problématiques abordées. Ce travail repose cependant sur l'analyse de discours d'élus et comporte inéluctablement une part de subjectivité et de non-dits.

Suite au recueil des données, nous avons choisi de traiter celles-ci au moyen d'une analyse de contenu visant la description, la compréhension et l'interprétation des discours des acteurs au regard de nos hypothèses. Puis une analyse comparative, issue des différentes « analyses de contenus », a relevé les positions respectives de chaque acteur par rapport à chaque thématique, mettant en relief les convergences et divergences. Cette étude comparative nous a aussi permis d'affiner nos résultats à la lumière de l'évaluation faite par les maires de leurs confrères (quels sont, selon vous, les maires qui disposent du niveau d'expertise ou d'adhésion au référentiel, etc., le plus élevé ? Le moins élevé ? Quels sont les maires « leaders » et pourquoi ?…). La quantité des matériaux collectés (plus de 800 pages de retranscription) nous a conduit à opérer des analyses de contenu selon le modèle suivant. Nous avons découpé chaque entretien selon des unités thématiques et analysé celles-ci au moyen d'une analyse comparative des discours des maires (plus de 1500 pages) :

- Culture de l'acteur, Variables personnelles
- Identité -Territorialité
- Culture organisationnelle
- Adhésion au référentiel intercommunal -Idéal intercommunal
- Expertise / Compétences
- Complexité
- Logiques gouvernementales - gouvernement - gouvernance
- Leadership
- Processus décisionnel
- Enjeux politiques - Elections - Mandat
- Processus d'apprentissage / Formation / Outils de l'apprentissage
- Temporalité
- Changement
- Projet
- Périmètre de l'intercommunalité
- Territoire
- Rapport à l'agglomération (au sens de l'INSEE)
- Rapport à la communauté urbaine
- Nature des relations avec le Conseil Général
- Nature des relations avec le Conseil Régional
- Les habitants et l'intercommunalité

Chaque entretien a donné lieu à l'élaboration d'une grille définissant le profil de l'élu et à plusieurs schémas de synthèse :

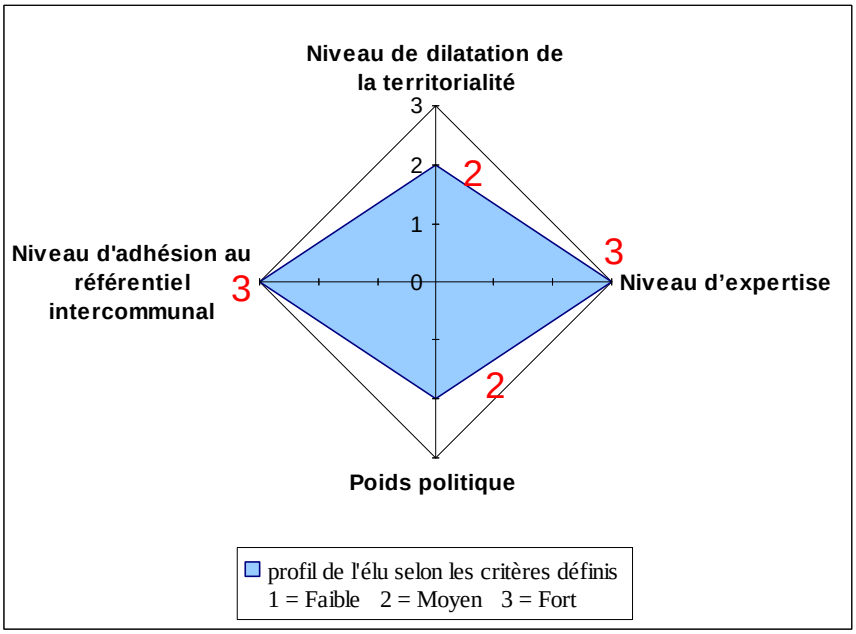
Tableau 3. Synthèse du profil de l'élu (exemple)

Tendance politique	Membre du PS, parti dominant dans la CA, acteur n'ayant pas un poids significatif au sein du parti.
Poids politique : au sein de son parti et influence du parti au sein du gouvernement intercommunal *Fort / Moyen / Faible*[462]	2
Niveau d'expertise *Fort / Moyen / Faible*	3
Niveau de dilatation de la territorialité *Fort / Moyen / Faible*	2
Niveau d'adhésion au référentiel intercommunal *Fort / Moyen / Faible*	3
Niveau d'apprentissage[463] *Acculturé / En voie d'acculturation / Faible et réticent*	3
Niveau de leadership reconnu par les autres maires[464] *« Leader » / « Sous-leader » / « Suiveur » ou « Opposant marginalisé »*	2
Type de commune[465] - *Commune moteur du mouvement communautaire (communes fondatrices et/ou ayant un poids démographique-économique-politique très important…)* - *Commune secondaire (poids important / commune à enjeux…)* - *Commune en marge du mouvement (peu importante et/ou peu d'enjeux et/ou faiblesse économique et démographique…)*	1
CSP	**Cadres et professions intellectuelles supérieures** Ingénieur (EDF)
Longévité politique : nombre de mandat de maire *+ de 2 mandats (3) / 2 mandats (2) / premier mandat (1)*	2 (2 mandats)
Poids de la logique communautaire *Fort / Moyen / Faible*	2
Poids de la logique stratégique *Fort / Moyen / Faible*	1
Poids de la logique subsidiaire (valeurs supérieures, solidarité, principe d'universalité ou adhésion-soumission au référentiel intercommunal) *Fort / Moyen / Faible*	3
Logique dominante	**Subsidiaire**

[462] L'échelle de valeur : *Fort / Moyen / Faible* renvoie à une classification allant de 3 à 1 ; 3 correspondant à la valeur *fort.*
[463] L'échelle de valeur renvoie à une classification allant de 3 à 1 ; 3 correspondant à la valeur *Acculturé.*
[464] 3 correspondant à la valeur « *Leader* ».
[465] 3 correspondant à la valeur *Communes moteurs du mouvement communautaire.*

Le schéma qui suit a été réalisé afin de comparer le profil de chaque élu. Il synthétise certains éléments présentés dans le tableau précédent.

Figure 1. Profil de l'élu selon les éléments de discours (territorialité-expertise-politique-référentiel intercommunal)



L. Loubet, 2011.

Afin de clarifier le contenu des tableaux et schéma de synthèse nous en définirons certains éléments :

Le Poids politique[466] renvoie à deux dimensions. Il se définit en fonction du croisement des entretiens et de l'appréciation du poids politique par les autres maires de l'intercommunalité. Le second élément est relatif à l'appartenance politique à un parti et à l'influence de celui-ci dans le gouvernement intercommunal. Nous traiterons des logiques politiques et du rôle des partis dans l'exposé de nos résultats.

Le Niveau d'expertise[467] répond en partie à la même logique. Il matérialise le niveau des savoirs et savoir-faire ainsi que les ressources en matière d'expertise (en aménagement de l'espace, développement économique, finance, gestion des ressources humaines… toutes compétences nécessaires à l'évolution dans la configuration intercommunale). Cette évaluation est le produit de l'avis des autres membres de l'intercommunalité (maires, voire techniciens),

[466] Cf. 2.2.3 *« Rôles et logiques politiques »* dans le chapitre II : *Le maire en situation de changement : un acteur aux rôles complexes*
[467] Cf. 2.2.2 *« Rôles et Expertise »* dans le chapitre II

d'une auto-évaluation de l'élu et de notre appréciation (en croisant les éléments de l'entretien, les ressources sociales et culturelles énoncées par l'acteur, le niveau de formation, les variables socioprofessionnelles…). Evidemment, l'appréciation comporte ici une part de subjectivité. Afin d'atténuer celle-ci, on remarquera que seuls trois niveaux structurent cette typologie (fort, moyen, faible). Nous développerons davantage cette dimension dans nos résultats.

Nous appellerons **dilatation de la territorialité**[468] le processus qui conduit le maire a limiter la prégnance communale à adopter peu à peu le territoire communautaire en tant que territoire de représentation, de projection, support de son identité territoriale. Une série d'indicateurs thématiques a été mobilisée : *mon territoire, le territoire du projet, mon identité, etc.*, afin de définir le poids du sentiment d'appartenance communal et intercommunal. Dès lors, un maire dont le discours témoigne d'un sentiment d'appartenance, d'une identité territoriale exclusivement structurée autour de la commune verra le « processus de dilatation de la territorialité de référence » qualifié de faible. Inversement un maire parlant de *« son territoire »*, de son attachement territorial, en considérant quasi-systématiquement le territoire communautaire (et non pas seulement sa commune) sera identifié comme manifestant « une forte dilatation de la territorialité de référence ». De plus, nous nous servirons des éléments de définition de « *la logique communautaire »*[469] de la coopération, afin d'évaluer le discours des maires. Cette logique renvoie à l'idée d'une coopération comme socle et produit de la communauté où l'entraide apparaît le plus souvent au sein de communautés locales et territorialisées. Nous présenterons dans le détail ce modèle dans le sous chapitre suivant (Cf. 2).

Le niveau d'adhésion au référentiel intercommunal[470] : un maire dont les propos semblent grandement adhérer aux éléments structurants du référentiel intercommunal (valeurs, normes, algorithmes, images)[471], verra son niveau d'adhésion au référentiel intercommunal qualifié de fort et inversement. Nous avons aussi posé les questions suivantes à chaque maire : « identifiez-vous des élus qui manifestent une adhésion particulièrement forte aux valeurs intercommunales ; identifiez-vous des élus fortement animés par « l'idéal intercommunal » ? ». Ces questions peuvent paraître un peu imprécises dans leurs définitions, mais après en avoir bien défini les

[468] Cf. les éléments de définition de la territorialité : Chapitre I : *« 4.2 Territoire, territorialité »* ; ainsi que Chapitre II : *« 1.2 L'acteur territorialisé »*.
[469] BUSSI M., 2009, « La coopération territoriale : un déficit théorique », in BUSSI M. (dir.), *Un monde en recomposition. Géographie des coopérations territoriales,* Rouen, Publications des universités de Rouen et du Havre, p.11-29.
[470] Pour une définition du référentiel intercommunal ou communautaire : Cf. chapitre II : *« 4. Du référentiel communal au référentiel communautaire »*.
[471] MULLER P., 1995, *Op. Cit.* ; MULLER P., 2000a, *Op. Cit.*

contours avec les élus, les résultats semblent significatifs : dans chaque intercommunalité, seule une à deux personnes ont été citées, quasi-systématiquement les mêmes. Nous avons aussi posé la question inverse « identifiez-vous des élus s'éloignant particulièrement des valeurs intercommunales, de « l'idéal intercommunal » ? ». Ainsi, afin de mesurer ce niveau d'adhésion au référentiel intercommunal, nous avons procédé comme précédemment par analyse du discours du maire et par croisement des informations issues de l'ensemble des entretiens de chaque intercommunalité.

Nous avons considéré que « l'adhésion au référentiel intercommunal » s'apparentait à la logique *« subsidiaire »* de la coopération *:* forme de coopération, inspirée de Hobbes (Léviathan) ou de Kant (universalité) renvoyant à un ordre moral ou institutionnel supérieur[472]. Aussi, nous en avons mobilisé les éléments de définition pour parfaire notre évaluation.

Le Niveau d'apprentissage renvoie à la définition précédemment évoquée[473]. Il s'agit d'un indicateur synthétisant les autres items. Nous avons classé les maires selon trois niveaux *Acculturé (élevé) / En voie d'acculturation (moyen) / Faible et réticent.* Nous avons volontairement jumelé les niveaux *faible* et *réticent* (afin de ne pas « stigmatiser » les élus qualifiés « d'opposants » au mouvement communautaire). Ceux-ci ont pourtant bien été identifiés lors de l'observation et par les dires de leurs pairs. Ainsi, l'évaluation est-elle le produit de l'analyse du discours (au regard des indicateurs thématiques) et du croisement des informations recueillies tout au long des entretiens avec les maires et techniciens.

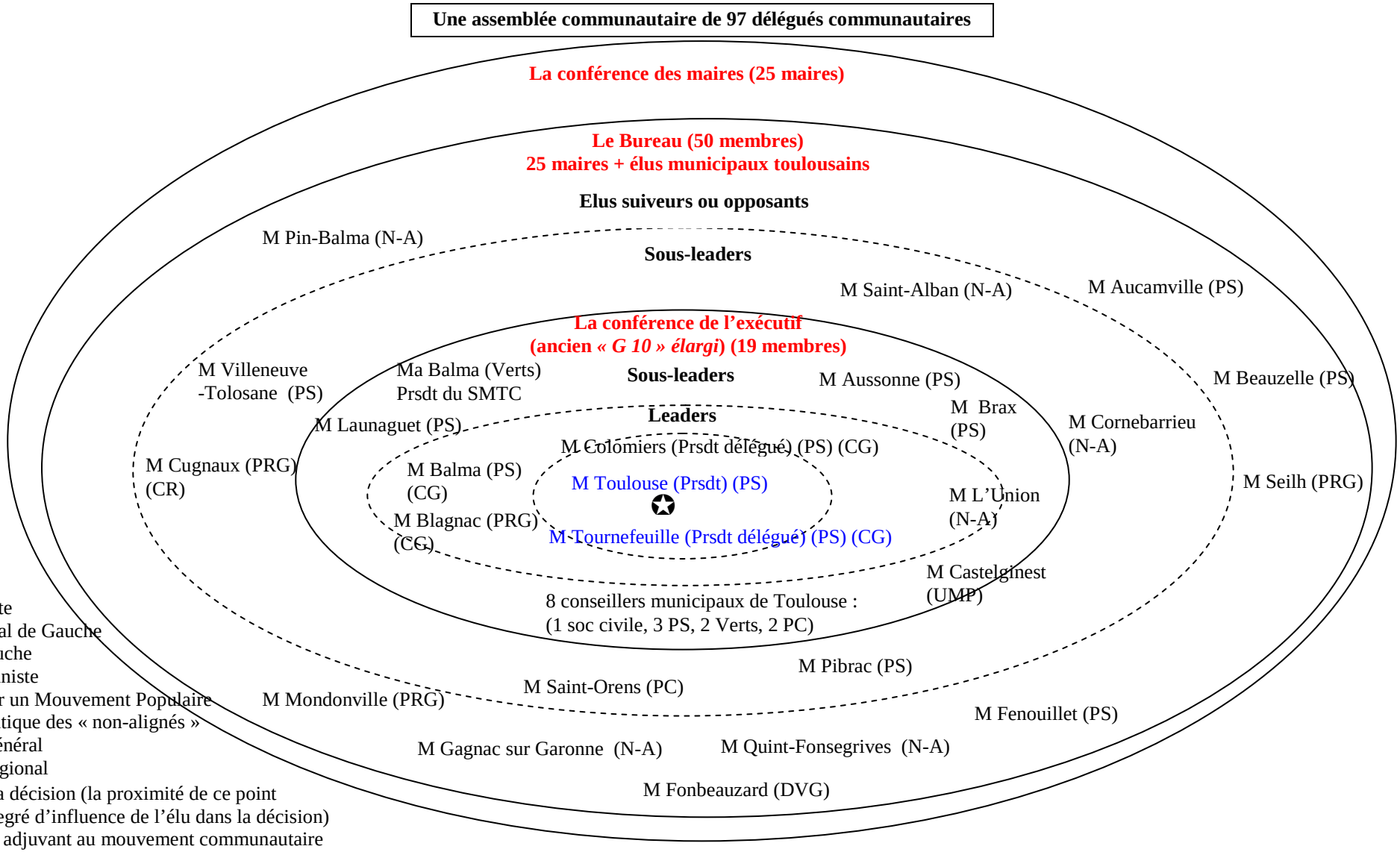
Niveau de leadership[474] reconnu par les autres maires. Celui-ci a d'abord été évalué avec les responsables administratifs. Cela a conduit à l'élaboration de la typologie précédemment évoquée (Cf. Tableau 2. Typologie des élus selon l'importance de leurs communes et leurs niveaux de participation à la décision, p.116). Toutefois cette évaluation est surtout le fruit d'une analyse des contenus des entretiens et du croisement des réponses de l'ensemble des maires aux questions suivantes[475] :

[472] Cf. les éléments de définition de BUSSI M., 2009, *Op. Cit.*, synthétisés dans le sous-chapitre suivant.
[473] L'apprentissage de la coopération intercommunale : processus conduisant le maire à intégrer son action politique dans une démarche intercommunale, à limiter les dynamiques concurrentielles (entre communes membres), à dépasser la prégnance du territoire municipal en valorisant le devenir du territoire communautaire.
[474] Cf. les éléments de définition du leadership dans le chapitre I. *L'apprentissage comme facteur clé du développement territorial* : « 3.2.2 Leadership et configuration territoriale ».
[475] Cf. guide d'entretien, annexe 1, pour davantage de détails.

- *place occupée par l'acteur interrogé* (Quelle est votre fonction, votre rôle au sein de l'organisation intercommunale ? / votre degré d'investissement ? / le statut de votre commune dans l'intercommunalité ?)
- *processus décisionnel* (Comment sont prises les décisions dans la CA ? et par qui ? / Comment améliorer la mécanique décisionnelle ?)
- *Quelle est la nature des forces en présence dans le cadre de l'organisation intercommunale?* (Quels sont les acteurs ou groupes d'acteurs « leaders » / les autres groupes d'acteurs ? / les acteurs au centre de l'organisation intercommunale ? / les acteurs à la marge s'éloignant des objectifs du projet intercommunal ? / Difficultés pour se mettre d'accord ? Lesquelles ? Pourquoi ? Qui s'oppose à qui ?) / Quelle est votre position dans ce processus ? / Selon vous, comment êtes-vous identifié au sein de la CA par les autres membres ? / Quelles influences ont les différents groupes d'acteurs sur la dynamique du projet d'agglomération ?
- *Relation avec les autres territoires, autres échelons* (…Quelle est le rôle des conseillers généraux dans l'organisation intercommunale ?).

Après analyse, les élus ont été classés selon la typologie suivante : « Leader » / « sous-leaders » / « suiveurs ou opposants ». Nous avons de nouveau jumelé les niveaux « suiveur » et « opposant marginalisé », pour les raisons précédemment évoquées (non stigmatisation). Tous ces éléments nous ont permis de construire le modèle exposé en page suivante (exemple de la communauté urbaine du Grand Toulouse). Celui-ci prend en compte le rôle des acteurs dans la décision. Leur appartenance politique, leur présence dans la hiérarchie des instances décisionnelles ont été identifiées. Nous exposerons ces résultats lors de la présentation détaillée des terrains. Celle-ci incorpore des éléments de résultats, elle se positionne donc en seconde partie de thèse.

Figure 2. Positionnement des maires dans l'organisation décisionnelle de la CUGT (juillet 2009)



PS : Parti Socialiste
PRG : Parti Radical de Gauche
DVG : Divers Gauche
PC : Parti Communiste
UMP : Union pour un Mouvement Populaire
N-A : Groupe politique des « non-alignés »
CG : Conseiller général
CR : Conseiller régional
✪ Centre de la décision (la proximité de ce point définit le degré d'influence de l'élu dans la décision)
Acteur médiateur, adjuvant au mouvement communautaire
M : Maire
Ma : Maire adjoint

Elu leader : au cœur du dispositif, pesant sur les instances décisionnelles (y compris informelles), capable de peser sur l'ensemble des domaines d'intervention (légitimité transversale)
Elu sous-leader : impliqué dans les sphères décisionnelles (associé ponctuellement aux sphères informelles), capable de peser sur les instances décisionnelles, disposant d'une légitimité spécifique (liée à un domaine d'intervention, d'expertise ou à un statut politique particulier)
Elu suiveur : en retrait du dispositif décisionnel communautaire, disposant d'une légitimité statutaire
Elu opposant : tendance à s'opposer au mouvement général communautaire

L. Loubet, 2011.

Enfin **le poids de chaque logique** (*« stratégique »*, *« subsidiaire »* et *« communautaire »)* a été étudié afin de définir celle qui prévalait dans le discours de chaque maire. La partie qui suit, consacrée à l'analyse des organisations intercommunales au regard des modèles de coopération, nous permettra d'appréhender les éléments conceptuels qui président à l'élaboration de cette segmentation.

2. MÉTHODOLOGIE DE COMPARAISON DES PROFILS DE COOPÉRATION DES TROIS COMMUNAUTÉS

L'analyse des profils de coopération des territoires observés répond à une démarche similaire à celle qui a conduit au choix des concepts mobilisés. Nous avons valorisé une approche pragmatique, en choisissant des travaux dans lesquels nous trouvions des analogies au projet scientifique qui était le notre. Notre intérêt s'est porté sur un ouvrage, un chapitre en particulier « *Un monde en recomposition. Géographie des coopérations territoriales »*[476]. Le modèle présenté vise à définir le profil de territoires selon la dynamique de leurs coopérations. Nous avons considéré que la typologie de l'auteur était perméable aux éléments conceptuels que nous mobilisions (« référentiel communautaire », « territorialité »…) et nous permettrait de caractériser les trois communautés étudiées. Afin de clarifier ce propos, il semble nécessaire de présenter les éléments théoriques qui structurent ce travail sur les coopérations.

2.1 Les coopérations territoriales : définition et modèles

Pourquoi et selon quelles idéologies les élus coopèrent-ils ? Comment perçoivent-ils cette coopération ? Qu'en attendent-ils ?… Michel Bussi dans son ouvrage sur les recompositions territoriales[477] développe ce chantier de réflexion et le positionne dans le champ plus vaste des coopérations territoriales. Il s'agira ici de présenter succinctement la tentative de formalisation théorique de l'auteur. Nous la reprendrons dans un second temps afin de qualifier les logiques de coopérations des trois intercommunalités étudiées.

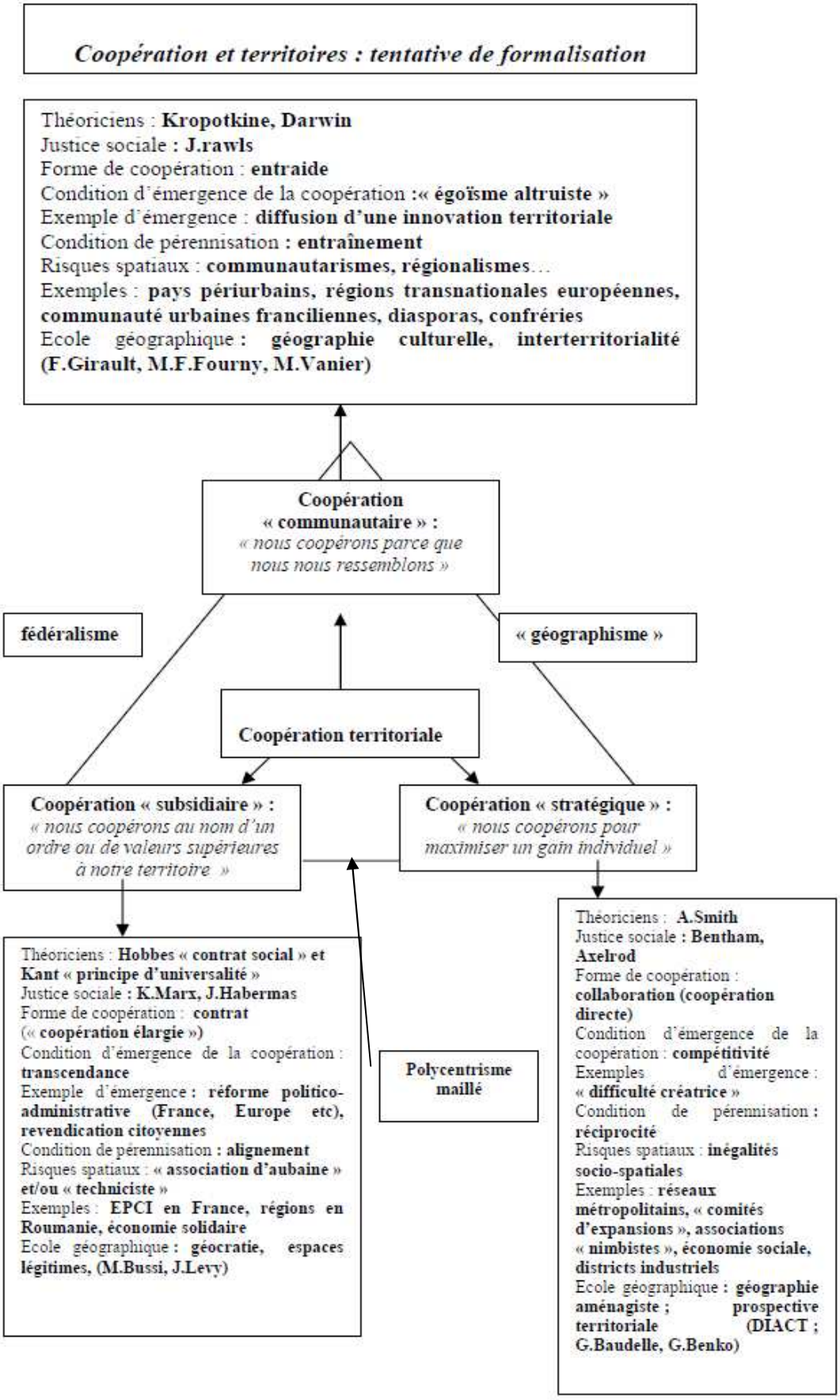
[476] BUSSI M., 2009, *Op. Cit.*, p.11-29.
[477] Idem

2.1.1 Vers une définition de la coopération territoriale : présentation d'une typologie

Les recompositions territoriales contemporaines nous encouragent à réinterroger l'approche classique des périmètres institutionnels. Bon nombre de ces recompositions ont pour logique commune la coopération. Si divers travaux récents valorisent l'intérêt d'une démarche centrée sur ces mécanismes coopératifs, leurs auteurs ne proposent pas de définition de la coopération territoriale. Fort de ce constat, M. Bussi propose une définition territorialisé de la coopération à partir de celle du Larousse : *« méthode d'action par laquelle des personnes ayant des intérêts communs constituent une association territoriale où le pouvoir de décision de chacun est égal et les risques comme les bénéfices sont partagés »*[478]. Trois questions centrales émergent de cette définition (nous les développerons dans l'exposé qui suit). On peut les associer à des courants de pensée actuels et les corréler à trois grands types de coopérations. A partir de ces questions et courants de pensée, M. Bussi propose une typologie des coopérations territoriales selon le poids des logiques politiques, économiques et identitaires. Trois formes se dessinent : *« stratégique »*, *« subsidiaire »* et *« communautaire »* (Cf. Figure 3. page suivante). Il s'agit là de tendances qui s'interpénètrent donnant naissance à des combinaisons. Toute coopération apparaît en quelque sorte à la croisée de ces tendances plus ou moins agissantes.

[478] BUSSI M., 2009, *Op. Cit.*, p.19.

Figure 3. Tentative de formalisation des coopérations territoriales (Bussi M., 2009, Op. Cit., p.24)



L'auteur présente **la coopération « stratégique »** comme un modèle renvoyant à la logique de marché économique (Cf. travaux d'Adam Smith). Il s'agit d'une collaboration implicite pour des individus *« égaux et égoïstes »* : *« Donnez-moi ce dont j'ai besoin et vous obtiendrez de moi ce dont vous avez besoin »*[479]. Cette approche s'illustre autour de la question : *« Comment partager également les bénéfices et assurer les risques »*[480]. Ainsi, conformément à la théorie libérale, un bien commun peut naître de la somme d'actions individuelles égoïstes. Sur le plan de la justice sociale, ce modèle s'inspire des théories utilitaristes de J. Bentham et de la théorie des jeux[481] (R. Axelrod ; travaux de J. Nash). Ce type de coopération s'apparente à la simple collaboration ou *« coopération directe »* et l'objet économique se place au centre de cette logique. Dans ce cadre, la compétitivité des territoires, dans un contexte concurrentiel fort (économie mondialisée), constituerait les conditions d'émergence de la coopération : *« un territoire « peu compétitif » devra par nécessité coopérer avec d'autres, qui éventuellement rencontrent les mêmes difficultés »*[482]. La logique gagnant/gagnant est centrale dans la coopération. La trahison d'un partenaire ou des gains trop hétérogènes entre collaborateurs peuvent la mettre à mal. L'échange en est le moteur et les territoires qui ont moins à échanger sont potentiellement perdants ou « moins gagnants ».

La réciprocité conditionne alors la pérennisation de la coopération : *« La réciprocité fait référence à des échanges de valeurs à peu près équivalentes dans lesquels les actions de chaque partie dépendent des actions antérieures des autres, de telle sorte que le positif réponde au positif et le négatif au négatif »*[483]. La mise en place de la taxe professionnelle unique (TPU) dans les EPCI à fiscalité propre illustre l'application du principe mutualiste dans une logique territoriale. Cette stratégie (donnant/donnant) a fait l'objet de nombreux développements, y compris en géographie[484]. Ce modèle risqué, car soumis à la compétitivité des territoires, peut aboutir à l'accroissement des inégalités socio-spatiales. Cette logique de coopération, centrée sur l'objet économique, est particulièrement traitée par les géographes-aménageurs (G. Baudelle ; G. Benko, etc.) lorsqu'ils abordent les thèmes du développement local. Les travaux autour des réseaux de villes, du polycentrisme, des SPL, des pôles de compétitivité, de la prospective territoriale, menés parfois en partenariat avec les institutions (DATAR-DIACT, ORATE)

[479] BUSSI M., 2009, *Op. Cit.*, p.14.
[480] Idem, p.20.
[481] AXELROD R., 2006, *Comment réussir dans un monde d'égoïstes : théorie du comportement coopératif*, Paris, Odile Jacob.
[482] BUSSI M., 2009, *Op. Cit.*, p.25.
[483] KEOHANE R. cité in BUSSI M., 2009, *Op. Cit.*, p.17.
[484] BUSSI M., DAUDE E., 2005, *Le dilemme du prisonnier spatialisé : application aux coopérations territoriales*, actes du colloque Théo Qunat'05, http://thema.univ-fcomte.fr.

illustrent cette approche stratégique. Il s'agit pour le territoire de maximiser les gains au travers de recompositions produits des coopérations.

La coopération « subsidiaire » renvoie à la logique du contrat social (Hobbes, Rousseau). La volonté générale conduit les individus à se soumettre et à coopérer. Les individus doivent se soumettre à une entité supérieure (*« le grand Léviathan »)* afin d'accéder à la paix et d'assurer leur sécurité (dépassement de l'État de nature). Contrairement à Hobbes, d'autres estiment que la coopération peut naître principalement de valeurs morales (principe d'universalité ou *« impératif catégorique »* de Kant) : *« chaque individu doit se mettre à la place des autres afin d'identifier ses devoirs envers eux, et a fortiori, envers lui-même »*[485]. L'individu agirait en vertu de ce principe universel. Cette forme de coopération, inspirée de Hobbes (Léviathan) ou de Kant (universalité), est qualifiée de coopération *« subsidiaire »* car elle renvoie à un ordre moral ou institutionnel supérieur. La justice sociale qui en résulte s'impose selon un impératif d'ordre moral (J. Habermas) ou social (marxisme). La logique *« subsidiaire »* se réfère essentiellement à l'objet politique : *« Le territoire se définit principalement comme un cadre de médiation politique entre acteurs »*[486]. La question du pouvoir de décider apparaît fondamentale *« Comment s'assurer d'un pouvoir de décision égal dans un contexte territorial ? »*. L'objet « politique » est ici central. Le territoire se définit comme un cadre de médiation politique entre acteurs. Aussi « l'école géocratique »[487], rompant avec le modèle géopolitique dominant, développe une géographie de la démocratie *« c'est-à-dire une géographie du pouvoir conférant à l'individu une place centrale, et définissant le territoire comme un « espace négocié » (le périmètre dans lequel s'exerce un contrat social). Cette géographie discute les implications spatiales des théories des contractualistes (de Clisthène à Rousseau), des théories de la représentation politique, des formes nouvelles de gouvernance »*[488]. L'analyse des formes de coopération « subsidiaire » s'inscrit dans ce travail.

Dans ce cadre *les logiques d'alignement* (qui conditionnent la pérennisation de la coopération) apparaissent comme l'aboutissement des logiques de réciprocité : *« il faut chercher à fixer un taux de contribution forfaitaire, au bénéfice de chacun »*[489]. L'auteur illustre ce propos en reprenant l'exemple du changement climatique : *« l'intérêt global planétaire reposerait la*

[485] BUSSI M., 2009, *Op. Cit.*, p.14.
[486] Idem, p.20.
[487] Rouen, groupe de recherches Analyse de la Démocratie, des Représentations, des Elections et des Territoires…
[488] BUSSI M., 2009, *Op. Cit.*, p.20.
[489] Idem, p.17.

réduction des émissions de gaz sur l'ensemble de la planète, mais l'intérêt de chaque État serait de ne pas réduire les siennes. L'accord international ne peut donc venir que d'un « alignement » »[490]. A l'échelle intercommunale, les logiques d'alignement ont conduit à la définition d'un taux aligné de TP, la TPU.

Enfin, **la logique « communautaire »** explique l'émergence de coopérations motivées par l'altruisme : *« action qui résulterait d'un sentiment de sympathie que l'individu éprouve pour autrui » […] « un individu altruiste incorpore l'utilité d'autrui dans sa propre utilité en la considérant comme un bien : on dit que l'altruisme se caractérise par une interdépendance de l'utilité. Plus simplement, l'utilité d'un altruiste dépend positivement de celle des autres »*[491]. Cette logique renvoie à l'idée d'une coopération comme socle et produit de la communauté. Elle rejoint les travaux de Kropotkine sur « l'entraide » dans un contexte darwiniste sur les théories de l'évolution : *« Dès l'âge de pierre, l'entraide s'est imposée comme une nécessité, aussi bien de survivance que de progrès conduisant les hommes à vivre en clans, en tribus. Ils ont ainsi développé un grand nombre des institutions sociales qui détermineront plus tard les lignes principales du progrès. Ce fut le cas avec la chasse en commun, la défense en commun ou la possession en commun d'un territoire. Quand de nouveaux besoins se sont affirmés, alors sont apparus les communes, les villages, les cités et les États »* [492]. L'entraide apparaît le plus souvent au sein de communautés locales et territorialisées et constitue une réponse à la question : *« Quel intérêt commun pour une association territoriale ? »*. La coopération telle qu'elle est présentée souvent aux échelles locales semble une alternative à l'État providence. Il s'agit là d'un retour aux valeurs implicites d'entraide et de solidarité, mais seulement au sein de la communauté territorialisée. Ce modèle se différencie en cela de la logique subsidiaire, davantage englobante. *L'effet d'entraînement* constitue l'élément de pérennisation de ce type de coopération communautaire. *« On sait par exemple que les dons individuels sont largement conditionnés par la participation des autres donateurs... La coopération peut donc émerger d'actes différenciés des acteurs et pas seulement d'une réciprocité... »* [493]. Bon nombre de contrats territoriaux fondés sur le volontarisme des décideurs locaux souscrivent à ce modèle. La dimension géographique accentue cet effet, selon une « diffusion par voisinage »[494].

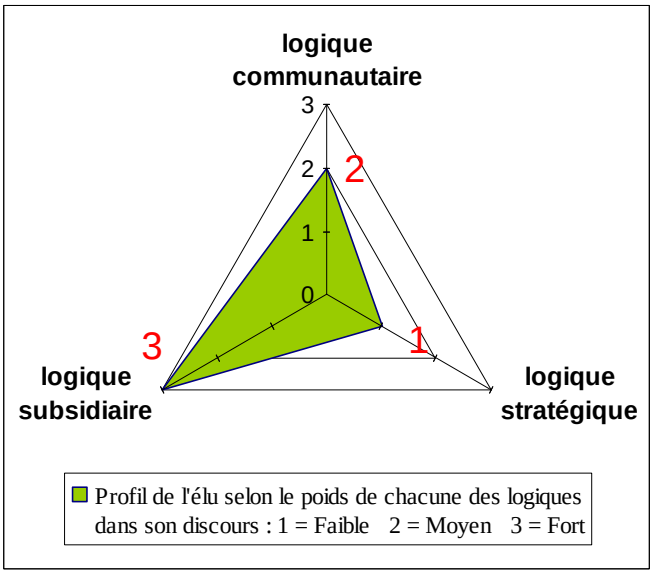
[490] BUSSI M., 2009, *Op. Cit.*, p17.
[491] TAZDAIT T. et al, 2005, *Jeux non coopératifs et coopération*, Paris, CNRS, cité in BUSSI M., 2009, *Op. Cit.*, p15.
[492] KROPOTKINE P., 1902, *Mutual Aid: A Factor of Evolution*, Londres, William Heinemann, cité in BUSSI M., 2009, *Op. Cit.*, p15.
[493] BUSSI M., 2009, *Op. Cit.*, p18.
[494] Idem

Cette logique communautaire renvoie donc à l'objet identitaire. Celui-ci semble notamment investi en France par l'UMR PACTE. Apparaissent au cœur de leurs travaux : la production de nouvelles dimensions territoriales (fruits des différentes formes de coopération entre acteurs), l'émergence supposée d'organisations a-spatiales (identités mobiles, réseaux…) et de nouveaux territoires (interterritorialité…).

2.2 Méthode de comparaison des profils de coopération des trois intercommunalités toulousaines

Suite au travail de M. Bussi, nous avons repris cette tentative de modélisation afin de qualifier les logiques de coopérations des trois intercommunalités étudiées. Après avoir évalué le poids de chaque logique dans le discours de chaque maire (Cf. Tableau 4 : Tableau de synthèse des profils des élus, page suivante), nous avons illustré ces résultats au moyen de la figure 4 [les figures présentées ci-dessous ne doivent pas être appréhendées, ici, comme des éléments de résultat, mais plutôt comme des illustrations visant à clarifier notre démarche méthodologique. Les résultats de ce travail seront présentés, commentés et analysés dans les parties II et III] :

Figure 4. Poids des trois logiques dans le discours du maire de la commune X (exemple)



L. Loubet, 2011.

Nous avons par la suite calculé une moyenne des profils des discours des maires afin d'obtenir le profil de la coopération de l'intercommunalité étudiée. Celui-ci repose donc sur l'identification du poids de ces logiques dans l'ensemble des discours de tous les maires :

Tableau 4. Tableau de synthèse des profils des élus (CUGT) : profil de la coopération

Maire de la commune (ici anonymé : maire A…)	Moyenne des maires	A	B	C	D	E	F	G	H	I	J	K	L	M	N	O	P	Q	R	S	T	U	V	W	X	Y
Poids de la logique communautaire	1,32	1	1	1	1	1	1	2	2	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	3	1	2	1	2	2	2
Poids de la logique stratégique	2,2	3	2	3	3	3	3	1	1	2	3	2	1	3	2	3	3	2	2	2	2	2	2	2	2	1
Poids de la logique subsidiaire	1,92	1	1	1	1	2	1	3	3	2	2	1	2	1	1	2	2	1	2	3	3	2	2	3	3	3

La figure suivante illustre ces résultats :

Figure 5. La CUGT : profil de la coopération[495]

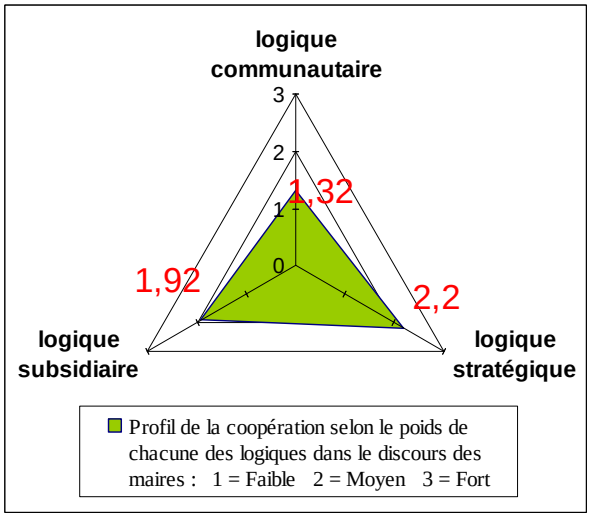
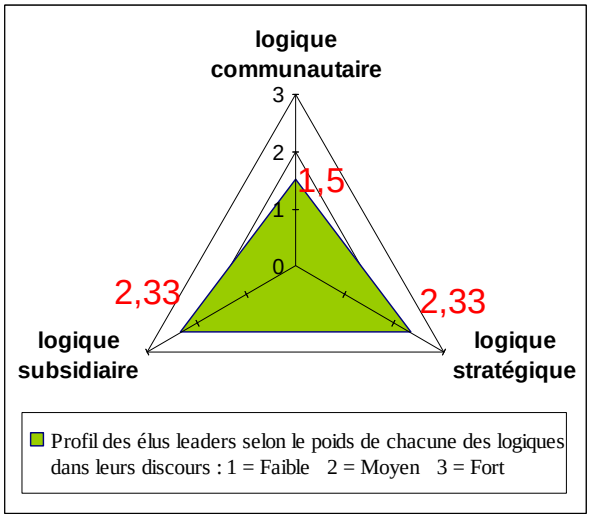


Figure 5 bis. La CUGT : profil des « leaders »[496]



L. Loubet, 2011.

Afin d'affiner notre perception de la coopération de ces EPCI, nous avons effectué le même traitement en l'appliquant exclusivement aux élus identifiés comme « leaders ». Nous avons considéré que, plus que les autres, les élus « leaders » façonnent la coopération intercommunale et influencent sa nature. Dès lors les figures ci-dessus doivent se lire comme suit : La coopération intercommunale de la CUGT se structure autour d'un discours valorisant la logique stratégique… Les élus « leaders » de la CUGT témoignent d'un profil de coopérant valorisant de manière égale dans le discours, logique stratégique et subsidiaire... Nous prenons ici beaucoup de précaution, il s'agit de résultats issus de l'analyse de discours et ceux-ci doivent être traités avec finesse. Ces figures ont surtout pour mérite d'apporter des éléments illustratifs et synthétisants à une analyse d'ensemble complexe et davantage nuancée.

[495] Obtenu en faisant la moyenne des profils de tous les maires de la CA ou CU, selon les éléments de discours analysés.
[496] Obtenu en faisant la moyenne des profils des élus « leaders » de la CA ou CU, selon les éléments de discours analysés.

Conclusion de la première partie

Il s'agissait dans cette première partie d'exposer le cadre général de notre démarche. Nous retiendrons le caractère interdisciplinaire de ce travail qui, au-delà d'un engagement et d'un parcours personnel, répond à une nécessité. Dès lors que l'on s'intéresse à « la petite fabrique de l'intercommunalité » et à l'apprentissage des maires qu'elle occasionne, il devient essentiel de corréler les variables actoriales, institutionnelles, organisationnelles, politiques et territoriales.

La confrontation au terrain d'étude, le recueil des données, nous ont conduits à abandonner une partie des outils utilisés en maitrise, DESS ou DEA et à confectionner une nouvelle « boite à outils » pragmatique où chaque mobilisation théorique vise à faciliter l'analyse d'une des composantes de notre problématique.

Parmi les notions et concepts présentés, nous mobiliserons *« l'approche cognitive des politiques publiques »* et certains outils du développement local (*l'empowerment individuel, les travaux sur la formation ou la participation*). Ceux-ci considèrent avec attention les processus d'apprentissages qui conditionnent les agissements des acteurs et la conduite de projet collectif. Ils s'avéreront utiles à la démonstration qui va suivre.

Les notions *« de configuration territoriale »,* de *« leadership »* seront également conservées. La première guidera notre analyse des trois communautés (chapitre V et VI), la seconde a servi de support à une segmentation exposée dans le chapitre III (élus « leaders » / « sous-leaders » / « suiveurs » et « opposants »). Nous reprendrons cette typologie afin de mesurer le niveaux d'influence et de participation des maires à la décision intercommunale (chapitre VI).

Dès l'introduction nous manifestions notre volonté de considérer la fonction de maire comme *« un métier »* nécessitant des apprentissages particuliers. La sociologie des professions, les travaux sur le *« métiers d'élu »* et *« les rôles »,* structurent le chapitre II. La notion de *« changement de référentiel »* a été développée, considérant que le mandat d'élu communautaire occasionait des changements majeurs de pratiques et représentations. Ce propos sera confirmé à la lumière de l'analyse des résultats qui souligne la *complexité* de ce processus.

Nous garderons aussi en mémoire l'importance de la variable territoriale en montrant combien la dimension identitaire conditionne les agissements des maires. Les notions de *« territorialité »* et *« d'acteur territorialisé »* (présentées dans les deux premiers chapitres) seront utilisés afin de montrer l'importance de ce critère dans la sélection des membres des bureaux éxécutifs (chapitre VII).

Enfin, de l'exposé méthodologique nous retiendrons le choix d'une approche qualitative. Les citations mobilisées dans les chapitres suivants sont le fruit de ce travail. Nous exploiterons également l'analyse des *« coopérations territoriales »* dans la présentation des trois intercommunalités étudiées.

DEUXIÈME PARTIE :

LA COOPÉRATION INTERCOMMUNALE DANS L'AGGLOMÉRATION TOULOUSAINE

La coopération intercommunale française se développe dans un contexte historique et institutionnel où les politiques d'aménagement et de décentralisation jouent un rôle fondamental. **Le chapitre IV** témoignera de l'évolution du paysage politico-administratif et de son influence sur la dynamique intercommunale. Au cours de ce chapitre nous serons amenés à faire le bilan de l'intercommunalisation du territoire national. Celui-ci apparaît plutôt positif. Les objectifs quantitatifs semblent quasi atteints. Cependant nous verrons que le volet qualitatif, qui s'attache davantage à l'analyse des liens coopératifs, mérite d'être observé avec attention. C'est l'objet de notre démarche, que nous proposons de conduire à l'échelle de l'agglomération toulousaine et plus précisément de ses intercommunalités les plus intégrées (communautés d'agglomération et communauté urbaine).

Le chapitre V présentera cette agglomération fragmentée et multipolarisée. Nous montrerons comment les évolutions institutionnelles, présentées dans le chapitre IV, ont impacté le développement de la coopération intercommunale toulousaine.

Le chapitre VI développera plus en profondeur les dimensions organisationnelles, politiques, les éléments de configuration territoriale qui structurent le fonctionnement des trois communautés étudiées. Nous exploiterons les éléments conceptuels et méthodologiques présentés dans la partie précédente, afin de définir les mécanismes décisionnels, les éléments de géopolitique, le rôle des acteurs et groupes d'influence qui caractérisent le modèle de coopération de chaque EPCI.

CHAPITRE IV

Aménagement du territoire et dynamiques intercommunales

Dans nombre d'États[497] la coopération intercommunale prolonge un mouvement de fusion des communes. En France, elle constitue plutôt une alternative à cette option non-souhaitée par une majorité d'élus locaux. La dynamique intercommunale connaît des spécificités nationales : le modèle allemand se caractérise par une succession d'étapes de confédérations puis de fédérations ; l'État Français se construit par conquête d'un centre sur la périphérie ; de même la notion de commune n'est pas universelle et il n'existe pas de commune à proprement parler en Grande-Bretagne[498]. Cependant dans tous ces pays, elle souscrit souvent à des enjeux similaires : qualité des services rendus, compromis entre efficacité et démocratie, gouvernance locale, pertinence dimensionnelle et territoriale, synergies entre ville, périurbain et rural… L'intercommunalité française n'échappe pas à cette logique. Elle constituerait un palliatif à des dynamiques urbaines débordant la géographie d'institutions devenues trop étroites. Elle aurait vocation à soutenir la compétitivité des territoires, rationaliser l'action publique (économie d'échelle…), garantir une solidarité sociale et territoriale tout en souscrivant aux enjeux de démocratie locale.

Dans ce chapitre, nous observerons combien l'institutionnalisation de la coopération intercommunale apparaît comme le fruit d'un long processus. Les contextes historiques, les conceptions du rôle de l'État, l'évolution de l'aménagement du territoire façonnent celui-ci. Enfin, nous terminerons par un « bilan quantitatif » témoignant de l'ampleur du mouvement d'intercommunalisation du territoire français. De nombreux documents ont permis la rédaction de cette partie, les travaux mobilisés et produits par les chercheurs à l'occasion des séminaires du PUCA[499] y tiennent une part importante.

[497] Allemagne, Belgique, Suède, Danemark, Pays-Bas, Grèce…
[498] GROUD H., 2003, *Op. Cit.* ; COLE A., 2003, *Op. Cit.*
[499] Ce cycle de séminaires intitulé « *l'intercommunalité en débat* », organisé par le PUCA de décembre 2006 à juin 2007, a permis à un grand nombre de chercheurs de diverses disciplines de questionner l'intercommunalité sous divers angles. Les débats ont été en partie synthétisés dans un document final : DESJARDINS X. et BOINO P.

1. HISTOIRE ET DYNAMIQUES INTERCOMMUNALES

L'histoire de l'intercommunalité française s'inscrit dans une tradition de réforme de la carte administrative qui remonte à la période prérévolutionnaire. Des hommes de science comme Robert de Hesseln, Condorcet…avaient pensé une nouvelle organisation, affranchie des considérations humaines et sociologiques qui avaient présidé au découpage territorial de l'ancien régime[500]. Lors de l'assemblée du 29 septembre 1789, Thouret, sur demande de Sieyès, exposait un rapport sur la réforme territoriale élaboré par un comité spécial[501]. La logique géométrique du découpage est présentée comme la meilleure arme face aux velléités provinciales potentiellement dangereuses pour l'unité nationale. Le territoire devait se morceler en lieues carrées formant 81 départements, divisés chacun en neuf districts, à leur tour fractionnés en neuf cantons. 720 unités de base créées artificiellement venaient achever ce découpage.

L'assemblée accepta le principe d'une division rationnelle du territoire concernant les cantons et les départements mais rejettera le projet de création de grandes communes. Héritage de l'Ancien Régime, les 44 000 unités de base serviront de support aux municipalités. Le 12 novembre 1789, l'assemblée annonce la création *« d'une municipalité dans chaque ville, bourg, paroisse, communauté de communes »*. La pensée révolutionnaire justifiera l'émiettement communal par des raisons unitaires voire sécuritaires : *« vieille idée héritée de la Révolution selon laquelle le seul territoire qui ne soit pas dangereux est le territoire communal… toute représentation intermédiaire entre le niveau national et le niveau communal est considérée comme potentiellement dangereuse au sens où elle peut porter atteinte à la république »*[502]. Le caractère rural de la France d'alors, la faiblesse du nombre de grandes villes, renforce cet attachement communal.

1.1 Premières tentatives de fusion des communes

Rapidement, des projets de révision témoignent de l'insatisfaction du législateur face à un territoire éclaté en petites unités. Condorcet proposera la formation de grandes communes en 1793. La constitution de l'an III reprendra ces propositions de municipalités de canton mais

(dir.), 2006, *Intercommunalité et décentralisation, les recompositions territoriales sous le regard des chercheurs*, Rapport final de juin 2006, Paris, PUCA.

[500] DEMAYE P., 2000, *Le renouveau du droit de l'intercommunalité en France. Un enjeu de la réforme territoriale ?*, Thèse de doctorat de droit public, Université de Picardie, soutenue en 2000, p.41.

[501] OZOUF-MARIGNIER M-V., 1989, *La formation des départements, la représentation du territoire à la fin du 18ème siècle*, Paris, Edition de l'école des Hautes études en sciences sociales.

[502] MENY Y., 1999, « Territoire et représentation politique », in *Esprit*, n° 251, p.190.

celles-ci seront supprimées par la loi du 28 pluviôse de l'an VIII[503]. Dès lors, les projets de refonte des communes vont se succéder[504].

1.1.1 Le projet de réforme de l'an III

Le projet de réforme de l'an III fait suite au projet de Condorcet du 15 février 1793. Ce dernier avait vocation à structurer la France autour de grandes communes. Si les éléments de critiques avancés lors de l'assemblée du 19 messidor de l'an III reposent sur des dimensions techniques[505], c'est l'enjeu politique qui façonne la réforme (les 44 000 municipalités représentent un danger potentiel pour l'État central).

Pour pallier la menace, la constitution du 5 fructidor an III donnera la personnalité morale au canton tout en maintenant les communes. Trois catégories de communes seront identifiées : les communes de moins de 5000 habitants, conduites par un agent municipal assisté d'un adjoint[506] ; les communes de 5000 à 100 000 forment les villes dotées chacune de leur propre administration municipale ; enfin, la troisième catégorie regroupe les quatre communes de plus de 100 000 habitants : Paris, Bordeaux, Lyon, Marseille. Mais l'instabilité politique qui caractérise cette période ne permettra pas l'essor des municipalités de canton et la constitution du 22 frimaire an VIII les supprimera.

1.1.2 1831 à 1884 : réformes et controverses autour de la loi municipale

A partir de 1830, le statut des communes, de leurs conseillers et de leurs maires va de nouveau animer le débat politique. Durant cinquante ans, lois, réglementations, controverses vont se superposer ; selon J-F Tanguy [507]elles peuvent se résumer rapidement ainsi :

- La loi municipale du 21 mars 1831 constituait un changement majeur puisqu'elle posait le principe de l'élection des conseils municipaux. Le préfet ou le gouvernement choisissait le maire, mais obligatoirement au sein du conseil municipal.

[503] DEMAYE P., 2000, *Op. Cit.*, p.43.
[504] Nous reprendrons à l'instar de X. Desjardins et P. Boino (DESJARDINS X. et BOINO P. (dir.), 2006, *Intercommunalité et décentralisation, les recompositions territoriales sous le regard des chercheurs*) à titre d'illustration, les projets étudiés par P. Demaye (2000) de réforme de l'an III sur les municipalités de canton et la loi Marcellin de 1971.
[505] Economie de personnels, de moyens, optimisation des liens entre administrations…
[506] L'assemblée des agents municipaux de chaque commune constitue la municipalité de canton.
[507] TANGUY J-F., 2009, « Le débat sur le gouvernement des communes et sa solution républicaine. Autour de la loi municipale de 1884 », in *Les cahiers de CRHQ* [en ligne]. n°1, 26 p. Disponible sur : http://www.crhq.cnrs.fr/cahiers/pagearticle.php?num=307&ch=6#_Toc216693616, (consulté le 17/08/2009).

- La loi du 18 juillet 1837 constituait un véritable code général des communes. *« Lors des débats de 1871-1884, il sera courant pour les adversaires de toute avancée de se référer à la loi de 1837 comme à un paradis perdu »*[508].
- Cette loi fut modifiée à plusieurs reprises. L'établissement du suffrage universel en 1848 en constitue un tournant important. Le mode de nomination des maires demeure inchangé dans les communes de plus de 5 999 habitants, les conseils municipaux obtiennent le droit d'élire leur maire dans les autres (décret du 3 juillet 1848). La loi du 7 juillet 1852, faisant suite au coup d'État, réintroduisait quant à elle un paramètre autoritaire : tous les maires et adjoints seront nommés par le Président de la République ou le préfet. Les maires redevenaient des fonctionnaires soumis à l'État.
- Trois ans après, le gouvernement jugea bon de contenir le pouvoir des villes importantes. La loi du 5 mai 1855 aménagera celle de 1837. L'une des dispositions principales (l'article 40) retirait à certains maires l'essentiel de leurs pouvoirs de police au bénéfice du préfet. Ces mesures s'appliquaient aux chefs-lieux de département dont la population dépassait 40 000 habitants.
- Une décennie plus tard, *« l'empire en voie de libéralisation assouplissait le contrôle gouvernemental »*[509], la loi du 28 juillet 1867 étendait les attributions propres des conseils municipaux et abolissait l'article 40 de la loi de 1855.

La loi du 5 avril 1884 marquera le début d'une période de stabilité législative, sans toutefois mettre un terme aux débats. Cependant, cette loi et le statut municipal qu'elle définit, constituent un frein à la fusion[510] des communes (seule possibilité de regroupement intercommunal), car il convient en cas de désir de fusion d'en demander l'approbation unanime des conseillers municipaux[511].

Il faudra attendre les décrets du 22 janvier 1959 et du 27 août 1964, précisant la procédure de fusion, pour observer des mesures davantage incitatives. Les autres formes de regroupement, suspectées de constituer des formes de coalitions, ne bénéficient pas du soutien de l'État central. Dans les faits, les fusions durant cette période demeureront « exceptionnelles », concernant principalement de petites communes.

[508] TANGUY J-F., 2009, *Op. Cit.*, p.4.
[509] Idem.
[510] Fusion unissant territoires et budgets des communes
[511] DOUBLET F., MAZODIER M., FABIUS L., KERVASDOUÉ J., 1976, « La loi et le changement social : un diagnostic. La loi du 16 juillet 1971 sur les fusions et regroupements de communes », in *Revue de sociologie française*, Vol. 17, n° 3. p.424.

1.1.3 L'échec de la loi Marcellin

Le projet de loi sur la fusion des communes s'enracine dans un contexte d'urbanisation rapide du territoire, caractéristique des années soixante. Cette dynamique confronte le législateur à l'urgence de la modernisation de la carte administrative. Des projets de réformes se dessinent. Parmi cela, *l'avant-projet Fouchet* du 5 décembre 1967 propose de définir, au niveau départemental, un plan de coopération intercommunale autour de regroupements librement consentis : *« la procédure de réforme se voulait négociée, avec la diffusion du projet aux associations d'élus locaux »*[512]. Si les associations acceptent globalement le projet de réforme, les élus de l'opposition gouvernementale manifestent leurs désaccords. Malgré l'apparente ouverture du projet de réforme, celui-ci semble animé par une volonté autoritaire. Le préfet est en charge de la définition des cartes des secteurs de coopération mais en cas de désaccord entre les propositions préfectorales et les avis des conseils municipaux, le plan devait être arrêté par décret du Conseil d'État. In fine, le projet déposé courant mai 1968 sera balayé par « les événements ».

L'ajournement du projet Fouchet ne reste pas sans effet. La loi Marcellin du 16 juillet 1971 persiste dans l'idée de rapprochement des communes en valorisant les fusions. Afin de pallier les méfaits de l'exode rural et de contenir l'urbanisation croissante, la loi définit un plan de fusions de communes au niveau départemental. Une commission d'élus est invitée à soumettre des propositions au préfet, ultime décideur. Ce plan propose des fusions entre communes rurales et celles appartenant à une même « agglomération ». De même, il présente des propositions de regroupements de communautés. Cette loi, qui se confronte à la capacité de résistance des élus et de l'administration, partagera le sort de la précédente. L'attachement des élus au cadre communal aura raison de la réforme.

Dès lors, la loi Marcellin n'a pas eu les résultats escomptés : *« le nombre de communes est passé de 37 708 en 1968 à 36 394 en 1978… Entre 1975 et 1992, pour 44 communes supprimées à l'occasion de fusions simples ou de fusions avec communes associées, 208 communes ont été créées à la suite de scissions… »*[513].

[512] DEMAYE P., 2000, *Op. Cit.*, p.45.
[513] Idem, p.49.

1.1.4 Dynamique intercommunale et construction d'un cadre de coopération

A défaut d'une réforme profonde de la trame communale, une intercommunalité associative se développe dont les prémices apparaissent avec les lois de 1837[514]. En 1890, les communes sont autorisées à former des syndicats restreints à un objet unique, et bien déterminé ; l'accord de l'ensemble des communes présidant la constitution de tels organismes. Ces Syndicats Intercommunaux à Vocation Unique (SIVU) encouragent les communes à coopérer dans le cadre d'une cogestion de services essentiellement techniques (eau, électricité, assainissement…et plus tard transports collectifs).

Si l'intercommunalité associative témoigne d'une construction intercommunale a minima, elle constitue le socle d'une construction politique des territoires intercommunaux actuels. Le périmètre des syndicats intercommunaux (qu'il ait survécu à une intercommunalité davantage intégrée ou non) participe à définir la géopolitique du territoire intercommunal : *« inscrite dans la durée, il semble bien que cette démarche intercommunale fondée sur l'incitation … ait préfiguré les géographies intercommunales ultérieures et en définitive ait modelé l'organisation et le contenu de bien des cadres intercommunaux ultérieurs »*[515].

En 1959 le syndicat intercommunal à vocations multiples (SIVOM) et le district urbain viennent compléter le cadre juridique intercommunal. La logique d'intégration des agglomérations dans des institutions disposant d'un large champ de compétences se poursuit. En 1966, l'État crée les communautés urbaines et impose cette formule aux agglomérations de Bordeaux, Lille, Lyon et Strasbourg ; Toulouse en sera dispensé[516].

En 1976, Le rapport *Vivre ensemble*[517] réalisé sous l'autorité d'Olivier Guichard constituera un élément marquant de la dynamique intercommunale. Le rapport entend dépasser la coopération de gestion afin de développer une intercommunalité de projet respectueuse de l'histoire locale : *« le rapport souligne la contradiction entre l'unité de problèmes et de destins à l'intérieur d'une*

[514] Les lois de 1837 proposent un cadre d'ententes intercommunales pour la gestion des biens indivis.
[515] GALLEZ C., MENERAULT P., 2005, *Recomposition intercommunale et enjeux des transports publics en milieu urbain*, Rapport de convention ADEME-INRETS, Paris, Predit, p.16.
[516] Cf. Chapitre V. *Toulouse, une agglomération fragmentée.*
[517] GUICHARD O. (Prsdt), 1976, *Vivre ensemble*, rapport de la commission de Développement des responsabilités locales, Paris, La Documentation française.

agglomération et la mosaïque municipale héritée de l'histoire »[518]. L'identité locale apparaît au cœur de la réflexion de la commission. Le maintien des communes est un prérequis à l'association des communes et à un exercice partagé des compétences. Le territoire communautaire se définirait au regard d'un optimum fonctionnel et d'un optimum dimensionnel censés valoriser un territoire compact.

Le rapport, critique à l'égard des organisations intercommunales (jugées trop « technocratiques »), appelle de ses vœux l'avènement d'unités de gestion[519] capables de supporter un éventail important de tâches. Pour asseoir la légitimité démocratique de ces institutions, l'élection des conseils de communauté au suffrage direct est un objectif vers lequel il faut tendre, sans toutefois brûler l'étape du scrutin indirect. La construction d'une intercommunalité forte s'inscrit dans un dispositif général de décentralisation qui vise un vaste transfert des compétences à l'échelon communal. Le rapport Guichard sera rejeté par les élus locaux avant même d'être publié.

Si intercommunalité et décentralisation semblent liées, paradoxalement lorsque cette dernière s'opérationnalise (notamment par les lois Defferre de 1982-1983) on assiste à un ralentissement dans la dynamique intercommunale (gel législatif, temporisation des engagements dans l'intercommunalité)[520]. Cette tendance s'inversera une fois que les craintes liées au transfert de compétences s'atténueront. Les appréhensions communales amoindries et une lisibilité institutionnelle et organisationnelle quelque peu retrouvées, la coopération intercommunale mobilise de nouveau les différents niveaux de pouvoirs publics.

La loi d'Administration Territoriale de la République (ATR) de 1992[521] va constituer un autre moment fondateur de cette dynamique. La volonté de décentralisation de l'État encourage l'intercommunalité dans un cadre d'adhésion volontaire et de coopération autour de projet. Tout en relevant les méfaits du morcellement communal[522], la loi témoigne d'un repositionnement de l'État face à la question intercommunale. Le contexte de crise du logement, de l'urbanisme et l'impact grandissant des thèses du développement local vont affermir la volonté de l'État de

[518] DESJARDINS X. et BOINO P. (dir.), 2006, *Intercommunalité et décentralisation, les recompositions territoriales sous le regard des chercheurs*, Rapport final de juin 2006, Paris, PUCA, p.21.
[519] selon un *seuil* démographique, économique et territorial
[520] PIERRET C., 1990, *Rapport au nom de la commission spéciale sur le projet de loi d'orientation relatif à l'Administration Territoriale de la République*, doc. AN, n° 1888.
[521] Loi n° 92-125 du 6 février 1992, loi relative à l'administration territoriale de la République.
[522] Disparités de ressources et de fiscalités, absence de taille critique à l'échelle européenne…

promouvoir l'intercommunalité. Selon D. Gueranger[523], les débats qui accompagnent cette réforme matérialisent les réticences des élus partisans de la liberté locale, face à toute incitation de l'État à la coopération intercommunale qui pourrait mettre à mal leur libre arbitre.

Aux formules existantes, le législateur ajoute la communauté de ville (CdV) et la communauté de communes (CC). Certains y verront le signe d'une volonté de rationalisation des structures intercommunales, d'autres la manifestation de l'impuissance du législateur à opérer une réforme profonde. Les CdV sont dotées de compétences obligatoires à caractère politique (aménagement de l'espace, développement économique) qui doivent permettre un développement concerté du territoire communautaire. Le partage de la taxe professionnelle (TP) accentue la volonté d'intégration sous-tendue par ce nouveau statut. Les CC se structurent principalement autour de la compétence développement économique et de la faculté d'établir une TP, sans toutefois qu'il leur soit imposé un seuil démographique. La loi prévoit l'adoption de schémas départementaux de coopération dans le cadre d'une démarche de regroupement libre. Elle instaure une procédure de regroupement à partir d'une réflexion conduite par une commission départementale. Les communes ont cependant possibilité de prendre l'initiative du regroupement. Bien que cette commission soit composée principalement d'élus, elle sera suspectée d'atteinte aux libertés des communes par le « lobby » communal parlementaire ; son rôle en sera minoré. Le préfet, dans le cadre de ce schéma, est contraint d'accepter en bloc les propositions de la commission ou de les soumettre de nouveau à la discussion. Seul élément de contrainte, le schéma autorise une majorité de communes du périmètre défini à intégrer contre son gré une commune isolée.

La loi ATR ne marque pas le retour de l'État sur la scène de la coopération intercommunale mais elle présage d'un débat qui deviendra *« consensuel »*[524] lors de la loi Chevènement. Son succès apparaît mitigé avec 1015 communautés de communes créées et seulement cinq communautés de villes.

[523] GUERANGER D., 2000, « Structuration des pouvoirs locaux et réforme de l'intercommunalité, l'exemple de la loi ATR », in *Politiques et Management public*, Vol. 18, n° 3, p. 121-134.
[524] RANGEON F., 2000, « La loi Chevènement du 12 juillet 1999 sur l'intercommunalité : une réforme consensuelle ? », in *Annuaire 2000 des collectivités locales, La réforme de l'intercommunalité*, Vol. 20, n° 1, p.9-23.

2. LOIS « VOYNET », « CHEVÈNEMENT », « SRU » : ESSOR DE L'INTERCOMMUNALITÉ ET MODIFICATION DU PAYSAGE POLITICO-ADMINISTRATIF

Plus récemment, les trois lois[525] de 1999 et 2000 ont considérablement participé au développement intercommunal remodelant le paysage administratif français. La nature des organes qui président à la définition de ces lois ne peut être ignorée : *« elles sont…issues de trois tendances différentes de la « gauche plurielle » du gouvernement Jospin… Elles ont aussi été écrites par trois administrations (l'Environnement, l'Intérieur et l'Equipement) aux cultures professionnelles différentes »*[526]. Selon F. Beaucire[527] et M. Goze[528] les trois lois se construisent cependant autour de logiques communes :

- elles redonnent une place centrale aux agglomérations et en cela redéfinissent les échelles territoriales de l'action publique. En 1997, le Comité Interministériel d'Aménagement du Territoire avait ouvert le chemin en relevant l'importance du rôle des villes dans le développement et l'aménagement du territoire ;
- elles matérialisent l'entrée du développement durable en politique. Celui-ci devrait constituer la pierre angulaire du dialogue entre les territoires. Il est toutefois difficile d'en mesurer la portée réelle : *« ces lois ne définissent pas des indicateurs qui permettent d'évaluer la prise en compte du développement durable par les politiques publiques »*[529] ;
- elles œuvrent à la mise en cohérence des politiques publiques (sans en définir les moyens). La territorialisation de ces politiques vise à dépasser les logiques sectorielles, le contrat rapproche les différents échelons territoriaux ;
- la solidarité, sociale, territoriale constitue l'essence de ces réformes ;

[525] La loi n° 99-533 du 25 Juin 1999, loi d'orientation pour l'aménagement et le développement durable, dite loi Voynet (modifiant la loi n° 95-115 du 4 Février 1995, loi d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire, dite loi Pasqua) associe la notion de développement local (endogène) au précepte de l'aménagement ; la loi n° 99-586 du 12 juillet 1999, loi relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale, dite loi Chevènement, précisant les compétences de chacun, incite à la formation d'établissements intercommunaux ; la loi n° 2000-1208 du 13 décembre 2000, loi relative à la solidarité et au renouvellement urbains, dite loi SRU, propose de nouveaux outils de planification urbaine.
[526] DESJARDINS X., BOINO P. (dir.), 2006, *Op. Cit.*, p.6.
[527] BEAUCIRE F., 2001, « Quand trois lois de décentralisation conduisent en bonne logique... au renforcement du rôle de l'État », in *DATAR TERRITOIRES 2020*, n° 4, p.73-77.
[528] GOZE M., 2002, « La loi SRU, composante de la réforme territoriale »,in *Les débats sur la ville*, n° 4, p.15-38.
[529] DESJARDINS X. et BOINO P. (dir.), 2006, *Op. Cit.*, p.6.

- participation, concertation sont au cœur d'une stratégie de démocratisation de la vie locale. Elles négligent toutefois la question cruciale de la représentation des exécutifs intercommunaux qui disposent d'un pouvoir délégué, car élus au deuxième degré.

L'objectif de ce chapitre ne résidant pas dans l'analyse détaillée des « grandes lois » qui ont structuré l'intercommunalité durant la période 1998-2002, nous proposons plutôt d'en relever l'esprit.

2.1 La loi « Voynet » ou le développement concerté des territoires

La loi du 25 Juin 1999, lorsqu'elle modifie la loi Pasqua, valorise l'aménagement du territoire et le place dans une logique de développement durable. Le législateur s'éloigne des dimensions ruralistes et centralisatrices de la loi Pasqua. Le projet de territoire apparaît au cœur d'une dynamique de décentralisation et de construction européenne. Il s'articule autour d'une démarche d'intégration des divers échelons territoriaux au sein des contrats de plan État-Région.

Plusieurs grands principes nourrissent cette loi : l'égalité des chances entre les citoyens, la réduction des écarts de richesses entre les collectivités, le partenariat entre État-collectivités locales-acteurs économiques et sociaux, l'association des citoyens à la politique. La loi Voynet affirme sa vocation urbaine avec les contrats d'agglomération.

Selon G. Marcou[530], la loi définit trois principaux leviers de mise en œuvre. D'abord, la définition de zones prioritaires auxquelles sont alloués des moyens spécifiques (zones d'aménagement du territoire, zones urbaines sensibles, territoires ruraux de développement prioritaire, régions ultrapériphériques) ; des documents de programmation et de prospectives sont définis afin de conduire cette politique[531]. Puis, le rôle de la Région qui se trouve conforté au travers de la définition des neuf Schémas de Services Collectifs (définit par l'État) intégrant le schéma régional. Enfin, la construction de contrat de projet par les acteurs locaux sur la base de bassin de vie. Le périmètre défini par le contrat s'émancipe des frontières administratives et repose sur les territoires de « pays »[532] et d'agglomérations. L'État encourage les collectivités

[530] MARCOU G., 2000, « La loi d'orientation du 25 juin 1999 pour l'aménagement et le développement durable du territoire », in *Annuaire français du droit de l'urbanisme et de l'habitat 2000*, p.9-87.
[531] Il s'agit des schémas de services collectifs, schémas régionaux d'aménagement et de développement du territoire.
[532] Les pays sont des territoires de projet qui présentent *« une cohésion géographique, culturelle, économique ou sociale »* (Article 22 de la Loi n° 95-115 du 4 Février 1995, loi d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire, dite loi Pasqua).

territoriales à construire des chartes de développement global et durable de « pays » et d'agglomérations.

2.2 La loi « Chevènement » : simplifier et renforcer le gouvernement intercommunal

La loi du 12 Juillet 1999 consolide l'intercommunalité à fiscalité propre en la contenant en trois types d'organisations : communauté de communes (CC), communauté d'agglomérations (CA) et communauté urbaine (CU). Les communautés de villes, districts, et Syndicats d'Agglomération Nouvelle (SAN) devront se transformer dans les délais et conditions détaillés par la loi. La disparition des districts est fixée au 1er janvier 2002. De même, SIVU et SIVOM sont encouragés à intégrer ce cadre général.

Cette loi renforce considérablement la coopération intercommunale en précisant les compétences de ces structures et les modalités fiscales de leur financement. Si l'intercommunalité syndicale se construisait autour d'un objet choisi et prédéfini (essentiellement sur la volonté de développer des services, équipements, infrastructures au moyen d'économie d'échelles), les trois communautés exercent des compétences structurantes déléguées par les communes. Elles rajoutent à la dimension technique de la coopération un caractère et une ambition politique. Le projet apparaît au cœur de leur constitution. Parallèlement, l'autonomie budgétaire des communautés (vis à vis des communes) se consolide au moyen notamment d'une fiscalité propre (FP). Désormais, les EPCI à FP constituent une nouvelle échelle territoriale capable de définir un intérêt communautaire prévalant sur ceux des communes. Entre commune et communauté, l'intérêt communautaire sert de clé de répartition pour le transfert des compétences[533]. La loi Chevènement ne constitue pas une réponse précise aux grandes questions de l'intercommunalité (démocratie locale, devenir des communes). Cependant elle constitue les prémices d'un pouvoir d'agglomération fort et d'une transformation du gouvernement urbain : *« elle [la loi Chevènement] est toutefois susceptible de provoquer, progressivement, une mutation du gouvernement des agglomérations »*[534].

[533] GROUD H., 2000, « L'intérêt communautaire au lendemain de la loi Chevènement », in *Actualité juridique. Droit administratif*, n°12, p.967-976.
[534] RANGEON F., 2000, *Op. Cit.*, p.23.

2.3 La loi SRU : moderniser les outils de l'urbanisme

La loi du 13 décembre 2000 valorise le respect du développement durable et réaffirme les principes de mixité urbaine et sociale[535] dans le cadre du développement urbain. Urbanisme, politique de la ville, du logement et des déplacements, plus largement planification urbaine sont traités à diverses échelles au travers d'un schéma de cohérence territorial (SCOT), un plan local d'urbanisme (PLU) et la carte communale. Cette loi du ministère de l'équipement modernise les outils de la planification urbaine qui apparaissent redéfinis dans un souci d'articulation des différentes échelles et de mise en cohérence des politiques sectorielles. Elle s'inscrit dans un contexte de relance de la planification stratégique en Europe[536]. Elle renoue avec une vision globalisante et à long terme de la planification visant à limiter l'étalement urbain. Selon M. Cantal-Duparts[537], la loi SRU s'inscrit dans la tradition des « grandes lois » de l'urbanisme qui ont marqué le XX^{ème} siècle[538].

2.4 Conclusion : vers une intercommunalité politique

Les trois lois sur la coopération intercommunale témoignent, selon le collectif Floquet[539], du passage de l'intercommunalité « syndicale » à une intercommunalité « communautaire » reposant sur les communes, les communautés, les pays :

- *« La loi Voynet projette des territoires présentant une cohésion géographique, culturelle, économique et sociale : le pays doté d'un projet commun » ;*
- *« La loi Chevènement définit un espace de solidarité et de périmètre de compétences d'une institution, la communauté » ;*
- *« La loi SRU crée un instrument de cohérence, le SCOT, mais celui-ci nécessite également une institution porteuse »*[540] .

[535] Principes introduits par la Loi d'Orientation pour la Ville du 13 juillet 1991.
[536] HEALEY P., 2004, « The treatment of space and place in the New Strategic Spatial Planning in Europe », in *International Journal of Urban and Regional Planning*, Vol. 28, n°1, p.45-67.
[537] CANTAL-DUPARTS M., 2002, *La question de l'urbanisme ou la ville de droit, Rapport sur l'État de l'urbanisme en France en 2001*, Ministère de l'équipement, du Transport et du Logement, Rapport pour le Secrétariat d'État au logement, p.5.
[538] *« D'abord, en mars 1919, la loi « concernant les plans d'extension et d'aménagement des villes », dite loi « Cornudet », puis la loi de juin 1943, validée à la Libération par l'ordonnance d'octobre 1945, et, enfin, la « loi d'orientation foncière » (L.O.F.) de décembre 1967 »* CANTAL-DUPARTS M. (2002), *Op. Cit*, p.5.
[539] FLOQUET C. (dir.), 2002, *Pour en finir avec la dé-centralisation*, Paris, L'Aube.
[540] JEGOUZO Y., 2002, « Planification de l'aménagement du territoire et relance de la décentralisation », in FLOQUET C. (dir.), *Pour en finir avec la dé-centralisation*, Paris, L'Aube, p. 143-150.

Cependant, la difficulté de coordination de ces lois ne permet pas de résoudre la question de l'ajustement des territoires politiques. Cette difficulté découle en partie du fait que ces textes ne traitent pas des mêmes territoires et s'inscrivent dans des conceptions différentes de l'agglomération. Toutefois, grâce à ces lois, les démarches concertées entre acteurs locaux aboutissent à l'élaboration de SCOT, de PLU, témoins d'une réelle stratégie de développement territorial.

Pour résumer, d'un point de vue opérationnel la planification du territoire s'articule sur deux niveaux :

- les SCOT et les PLU au niveau des agglomérations ;
- les nouveaux schémas de services collectifs et les Schémas Régionaux d'Aménagement et de Développement du Territoire (SRADT) au niveau régional.

Ces lois souscrivent à une volonté de dépasser le morcellement communal et d'adapter l'action publique aux contextes économiques et politiques. Elles essaient de limiter les conflits de pouvoir entre élus, administrations et forces vives… Ajoutons que ces lois s'inscrivent dans un processus pédagogique qui tend à rendre intelligible, pour le citoyen, le territoire et ses institutions. Ce dernier aspect sera minoré au profit de la rationalité économique et politique. La loi sur la démocratie de proximité[541] va s'efforcer d'y remédier en valorisant la dynamique de gouvernance (création de conseils de quartier pour les communes de plus de 80 000 habitants…).

Plus récemment, la loi du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales va ajouter des dispositions afin d'améliorer le fonctionnement des structures intercommunales. Les EPCI à FP qui en font la demande auront le droit d'exercer certaines compétences attribuées aux régions et aux départements (pour le compte de ces collectivités et sous réserve de leur approbation). De plus, elle facilitera les processus de transformation et fusion des EPCI. Cette loi et de manière plus générale, *« l'acte II de la décentralisation »* poursuivra les orientations territoriales et la mise en œuvre des lois de 1999 et 2000.

[541] Loi n° 2002-276 du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité

3. L'INTERCOMMUNALITÉ DANS L'ACTE II DE LA DÉCENTRALISATION

Les difficultés de mise en œuvre des trois lois ont conduit le gouvernement Raffarin à préciser les orientations de l'État en matière d'aménagement et de décentralisation. Les obstacles sont de nature technique mais aussi politique : *« des difficultés techniques, liées au manque de cohérence entre les lois et à la difficulté d'absorber localement ce paquet législatif dense et complexe ; des difficultés politiques, liées au refus de certaines municipalités de jouer le jeu de l'intercommunalité ou de la planification supra-communale »*[542].

De prime abord, « l'acte II » semble réaffirmer la place des régions dans l'armature politique française, mais on peut considérer que c'est surtout le département qui se renforce dans les faits. De plus, cette deuxième étape de décentralisation ne connaitra pas la dynamique « consensuelle » de la première. Elle se confrontera aux critiques et réticences d'une part importante de l'opinion publique.

La réforme qui vise la mise en cohérence des lois sur l'intercommunalité, l'aménagement du territoire, la solidarité et le renouvellement urbain s'illustre notamment par un rapport réalisé sous l'autorité du Préfet Dominique Schmitt, présenté en décembre 2002[543]. Ce rapport n'aura que des conséquences mesurées. Cependant il présage de lois importantes[544].

3.1 La révision constitutionnelle du 28 mars 2003 ou la République « décentralisée »

La révision de la constitution du 28 mars 2003, consacre de manière forte le principe de décentralisation. Divers éléments visent à clarifier les missions et compétences de chaque échelon :

- la reconnaissance dans la constitution de l'échelon régional ;

[542] DESJARDINS X., 2007, *Gouverner la ville diffuse, La planification territoriale à l'épreuve*, Thèse de géographie-aménagement, Université Paris I Panthéon-Sorbonne, soutenue le 27 novembre 2007, p.100.
[543] SCHMITT D., 2002, *Mise en cohérence des trois textes relatifs à l'intercommunalité, à l'aménagement du territoire, à la solidarité et au renouvellement urbains*, Ministère de l'Intérieur, de la sécurité intérieure et des libertés locales, 30 p. + annexes.
[544] la loi constitutionnelle n°2003-276 du 28 mars 2003 relative à l'organisation décentralisée de la République ; la loi n° 2003-590 du 2 juillet 2003, loi Urbanisme et habitat, qui assouplit un certain nombre de dispositions de la loi Solidarité et renouvellement urbains ; les trois lois organiques relatives à l'expérimentation des collectivités territoriales (loi organique 2003-704 du 1ier août 2003), au référendum local (loi organique 2003-705 du 1ier août 2003), à l'autonomie financière des collectivités territoriales (Loi organique 2004-758 du 29 juillet 2004) et enfin la loi n°2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales qui conforte la décentralisation.

- le principe de subsidiarité qui reconnaît aux collectivités locales la capacité à exprimer l'intérêt général dans leurs domaines de compétences ;
- la notion de *« collectivité chef de file »* permettant à une collectivité de conduire l'action de l'ensemble des collectivités, ceci afin d'organiser les relations entre échelons dans le cadre d'une compétence *« partagée »*.
- le renforcement du droit d'expérimentation des collectivités territoriales au travers de la loi organique du 1ier août 2003.

La réforme constitutionnelle témoigne d'une volonté forte d'accélération du processus de décentralisation. Elle se heurte cependant à la persistance des territoires politico-administratifs. N'en redéfinissant pas l'architecture, elle en limite la capacité de changement. Les trois niveaux de collectivité perdurent, bridant la décentralisation et limitant le poids de l'intercommunalité.

3.2 La loi Urbanisme et Habitat[545] : « faire confiance aux élus »

La question de la mixité sociale, au cœur de la loi SRU, a animé de vifs échanges lors des débats parlementaires. Pressé par la majorité, Gilles de Robien, Ministre de l'Equipement, replace l'élu local au centre du dispositif. Le Ministre présentera sa loi sous le titre « *Il faut faire confiance aux élus* » dans une publication du ministère de l'Equipement visant à en préciser aux communes les modalités d'application : « *Peu de temps après ma nomination comme Ministre en charge du Logement et de l'Urbanisme, j'ai rencontré des élus de toutes les régions de France. J'ai été frappé par la virulence de leurs critiques envers la loi SRU, les élus des communes rurales en particulier. J'ai également constaté que la raréfaction du foncier était la source d'importantes tensions sur le marché du logement, en particulier dans les grandes agglomérations. Il m'a semblé urgent, au nom du gouvernement, de proposer au Parlement une simplification de cette loi, en conservant ce qui était positif, mais en supprimant les contraintes excessives, surtout en veillant à ce que le projet de loi apporte des réponses concrètes aux préoccupations des élus locaux* ». [546]

A l'instar de X. Desjardins[547], qui montre dans sa thèse les effets des modifications introduites dans le domaine du SCOT, on peut considérer que ce qui s'annonce comme un assouplissement

[545] Loi n°2003-590 du 2 juillet 2003, loi Urbanisme et Habitat.
[546] Ministère de l'Equipement, des Transports, du Logement, du Tourisme et de la Mer, *Loi Urbanisme et habitat, volet urbanisme, service après-vote*, août 2003, 43 p.
[547] DESJARDINS X., 2007, *Op. Cit.*, p.104.

de la loi SRU, dans le cadre de la loi Urbanisme et Habitat, constitue en réalité une première réforme de la loi ; même si l'édifice général et les éléments fondateurs de la loi SRU (SCOT, mixité dans le domaine du logement, mixité sociale) sont conservés.

3.3 La loi « Libertés et responsabilités locales » : renforcement de la coopération intercommunale ?

La loi du 13 août 2004 rencontre une forte opposition lors de sa préparation y compris au sein de la majorité parlementaire et cela, malgré une campagne nationale de présentation de la loi lors des *« Assises des Libertés locales »*[548]. Le premier ministre devra invoquer l'article 49 alinéa 3 pour la faire adopter par l'Assemblée Nationale. La nature du texte et ce passage en force expliquent pour certain son demi-succès : *« malgré un intitulé généreux, la loi ne comprend aucun grand principe et son contenu est d'une dense technicité »*[549].

Nous traiterons ici, essentiellement, des éléments qui impactent l'intercommunalité. Rappelons toutefois que le transfert de compétences aux Régions et aux Départements constitue l'essence de cette loi[550]. La question intercommunale apparaît grandement dans la loi du 13 août 2004, 50 articles sur 202 lui sont consacrés. Selon M. Degoffe[551], suite au vote de la loi relative à l'organisation décentralisée de la République[552], la majorité parlementaire témoigne d'une volonté de faire avancer le dossier intercommunal sans brusquer. A défaut d'un réel renforcement, les mesures évoquées visent à faciliter la gestion des EPCI et à en étendre les périmètres (nouvelles dispositions relatives au périmètre des groupements de communes, création d'une procédure de fusion des EPCI[553]).

---

[548] Dans un contexte de décentralisation, ces assises visent à relever les questions, attentes, besoins, des élus locaux et forces vives du territoire en matière de répartition des compétences. Grande consultation et/ou campagne de séduction, *« par certains côtés, ces Assises ont pu ressembler à une opération de marchandage et de négociation entre l'État et les diverses collectivités pour l'attribution de nouvelles compétences »*. DESJARDINS X., 2007, *Op. Cit.*, p.105.

[549] VERPAUX M., 2004, « La loi du 13 août 2004 : le demi-succès de l'acte II de la décentralisation », *AJDA*, n° 36, p.1961.

[550] Les éléments suivants en constituent les principaux axes : la compétence régionale en matière de développement économique est réaffirmée, la formation professionnelle, la gestion des ports maritimes de commerce…échoient également à la Région. Le Département se renforce en termes de compétences : il accroit son rôle dans la conduite des politiques sociales et se voit transférer une grande part des routes nationales...

[551] DEGOFFE M., 2005, « L'intercommunalité après la loi du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales », *AJDA*, n° 3, p.135.

[552] Loi constitutionnelle n°2003-276 du 28 mars 2003 relative à l'organisation décentralisée de la République.

[553] Cette procédure est conditionnée à la présence d'un EPCI parmi les prétendants. On peut parler de *« fusion par le haut »* car la nouvelle entité devra reprendre le statut de l'EPCI le plus intégré. Si l'esprit de cette dernière mesure vise à étendre les périmètres de groupements de communes, la loi autorise à une ou plusieurs communes membres d'une agglomération à demander leur retrait sans que l'intercommunalité ne puisse s'y opposer. Dans les faits, les

3.3.1 Des compétences réaffirmées

Si un EPCI est doté de compétences transférées par les communes, la loi « Libertés et responsabilités locales » ajoute à ce transfert ascendant, une possibilité de transfert descendant de la part de l'État, des Régions et Départements. Dans le cas où les statuts de L'EPCI à fiscalité propre l'y autorisent, il pourra sur demande exercer ces compétences (art. 151 de la loi). Cependant, il ne s'agit pas là d'un véritable transfert de compétences : *« on ne peut juridiquement pas parler de transfert, la loi parle de délégation, puisque l'EPCI agira alors « au nom et pour le compte » de la collectivité territoriale »*[554]. Les relations entre l'EPCI et les collectivités territoriales seront encadrées par une convention qui fixera l'étendue de la délégation, les modalités d'exécutions, la durée, les conditions financières. Fortes de ce dispositif, les intercommunalités urbaines importantes pourraient prendre l'ascendant sur les collectivités départementales et régionales : *« à terme, on peut assister à un cantonnement du département à la gestion de l'espace rural, tandis que des intercommunalités puissantes investiront l'espace urbain »*[555].

Les EPCI pourront également jouir de transferts de compétences de l'État (notamment dans le cadre de la gestion de l'attribution des aides publiques en faveur de la construction, acquisition, réhabilitation, et démolition du logement locatif social et des aides à la rénovation de l'habitat privé). Le préfet de région sera chargé de répartir la dotation de l'État relative à ces aides entre les EPCI à fiscalité propre et le Conseil Général (pour les communes non-intégrées). D'autres articles de loi suivent cette logique, transférant indifféremment compétences à la commune ou aux EPCI voire au Département. Cette dynamique pourrait porter *« insidieusement »* le germe du changement : *« en définitive, le législateur parie sur la dégénérescence de la commune ou du département au profit de l'EPCI »*[556].

---

conditions préalables à ce retrait apparaissent si contraignantes qu'elles le rendent difficilement opérationnalisable : *« à la date butoir fixée par le législateur [au 1er janvier 2005], seules quelques agglomérations (Rennes, Morlaix, Périgueux, Montpellier…) ont en effet été confrontées à ces demandes de retrait, acceptées ou non par le préfet. »* PORTIER N., 2005, « Loi du 13 août 2004 : un bilan en demi-teinte pour l'intercommunalité », *AJDA*, n° 3, p. 140.

[554] DEGOFFE M., 2005, *Op. Cit*, p.136.

[555] Idem

[556] Idem

3.3.2 Principes de spécialité et d'exclusivité : vers un assouplissement des règles ?

L'intercommunalité apparaît ici comme une source de stimulation pour le législateur, le contraignant à innover. Les évolutions législatives de ces dernières années, l'observation des pratiques *« d'entres deux institutionnels et juridiques »*[557] pourraient nous conduire à réinterroger l'adéquation des principes de spécialités et d'exclusivité à la réalité intercommunale. Tous deux visent à définir et limiter les compétences des EPCI et à dessaisir intégralement les communes des compétences qu'elles ont délégué. Pourtant, on observe sur le terrain une gestion partagée de nombre de compétences. La loi du 12 Juillet 1999 illustrait déjà le désir de ne pas donner une interprétation trop rigoureuse à la notion de compétence. Elle permet ainsi aux partenaires communes-communautés de construire un cadre de coopération qui, s'il se doit d'être précisément défini, n'interdit pas une certaine souplesse et évolutivité. La définition locale de l'intérêt communautaire participe à l'ajustement d'une ligne de partage entre prérogatives communales et intercommunales, *« elle [la définition de l'intérêt communautaire] entérine surtout une conception dynamique de la subsidiarité qui privilégie la complémentarité et la solidarité des échelons institutionnels sur l'étanchéité des « blocs » de compétences »*[558].

Dans de nombreux domaines la cogestion de la compétence a été privilégiée (développement économique, aménagement, habitat, gestion des équipements, cultures…). Mais alors que la loi de 2004 ne souhaite pas requalifier les intercommunalités (les maintenant dans leur statut d'EPCI), elle autorise un certain nombre de pratiques « peu orthodoxes » au regard du principe de spécialité. Il s'agit entre autre de mutualisation des services voire, de mises à disposition de personnels de la commune vers la communauté (ou l'inverse) dans l'exercice d'une compétence. Cette pratique déroge au principe selon lequel tout transfert de compétences doit s'accompagner du transfert des services nécessaires à sa mise en œuvre. Elle ne peut être justifiée que par *« un intérêt pour la bonne organisation des services »*. Selon N. Portier, il s'agit de faciliter la rationalisation des organigrammes, d'éviter les doublons administratifs afin de générer des économies d'échelle (parfois encore attendues). De plus, la loi assouplit davantage le principe d'exclusivité lorsqu'elle autorise le versement de fonds de concours entre les communautés et leurs communes (et vice-versa).

[557] PORTIER N., 2005, *Op. Cit*, p.140.
[558] Idem, p.142.

Toutes ces pratiques témoignent de la difficulté de séparer les prérogatives communales et intercommunales, *« ces libéralisations accentuent de toute évidence l'imbrication des communes et de leurs groupements, en autorisant des flux aussi bien humains que financiers entre les deux niveaux »*[559]. Ces dispositions traduisent la reconnaissance d'un *« tandem institutionnel »* commune-communautés. Celui-ci se construit autour d'interdépendances croissantes et de nécessités quotidiennes de coopérer. Cependant, Il n'est pas certain que ces arrangements commune-communautés proposent un cadre optimal de mise en œuvre des politiques publiques[560].

Nous venons de voir que laisser grandir l'intercommunalité incline le législateur à la clémence et à légitimer des mécanismes d'autorégulation souvent à la marge du droit. Ceux-ci s'inscriraient dans une démarche gestionnaire (faire des économies d'échelle…) et pragmatique. Ces pratiques témoignent plutôt d'une intercommunalité en voie de construction. Si ces mécanismes d'autorégulation génèrent des effets positifs, ils peuvent être lourds de conséquences. L'exemple de la politique de la ville peut en témoigner et illustrer notre propos. De ces assouplissements du droit peuvent résulter dans certains territoires :

- une compétence politique de la ville imprécisément définie,
- une fragmentation de la compétence (dûe au partage, entre EPCI et commune, d'un ensemble de missions affiliées à la politique de la ville ; malgré un transfert de la compétence, certaines composantes de la politique de la ville demeurent sous l'autorité des communes),
- une dilution des composantes de la politique de la ville dans de nombreuses compétences : « équilibre social de l'habitat sur le territoire communautaire », « aménagement de l'espace communautaire », « développement économique »…

En découle parfois, une perte de substance de la politique de la ville, une identification incertaine et un manque d'opérationnalisation. Les difficultés d'identification des signataires des contrats de ville et des Contrats Urbains de Cohésion Sociale éclairent ce dysfonctionnement. Dans de nombreux cas la distinction entre un contrat intercommunal (État-EPCI) et un contrat signé dans le cadre de l'intercommunalité (État-communes, l'EPCI n'étant qu'associé aux contrats) apparaît

[559] Idem, p.143.
[560] LOUBET L., 2007, *« La question de la coopération intercommunale au regard des politiques transversales »*, séminaire de l'observatoire Midi Pyrénéen de politique de la ville « Intercommunalité et politique de la ville », Toulouse, 15 juin.

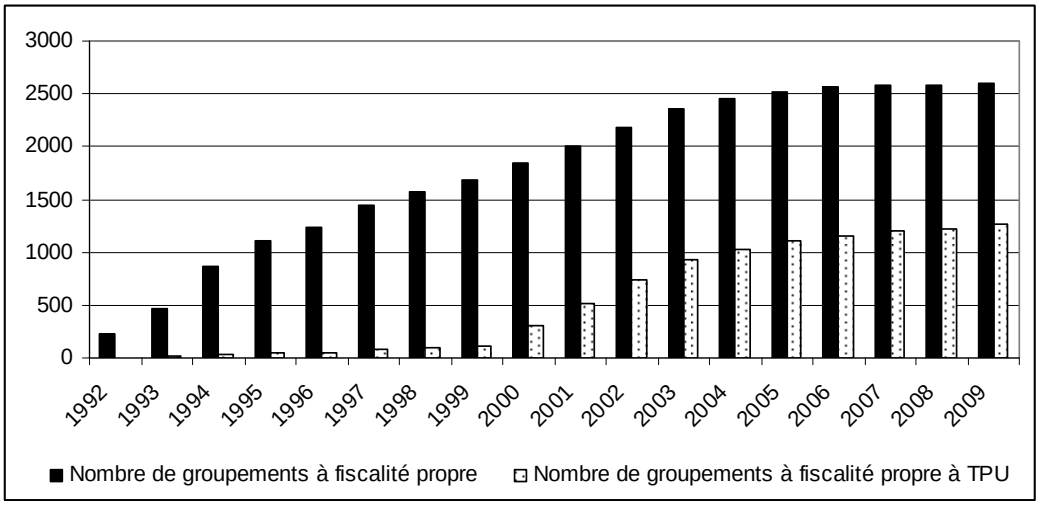
difficile. Dès lors, les engagements contractés perdent de leurs forces au regard d'une responsabilité diluée.

La compétence politique de la ville ne souffre d'aucun mal spécifique. Elle témoigne des difficultés d'une intercommunalité en construction malgré un bilan quantitatif favorable (Cf. partie suivante). Celle-ci agrège absence de réelle définition de l'intérêt communautaire, imprécision dans la définition des compétences, incertitudes dans les prérogatives d'action de chaque acteur et dans les responsabilités contractuelles. Si aujourd'hui le pragmatisme conduit le législateur à « laisser faire », cet état de fait ne peut constituer qu'un intermède dans la vie de l'intercommunalité. Le législateur doit clarifier. La gouvernance, « l'efficacité » des territoires ne se structureront que dans une redéfinition du rôle précisé de l'État, des collectivités, des EPCI et des relations qu'ils entretiennent. Il s'agit là de la véritable carence de l'acte II de la décentralisation.

4. UN BILAN QUANTITATIF FAVORABLE

Au cours des années 1990, le territoire français a connu une accélération constante et importante du processus d'intercommunalisation. En 2001, la France comptait 2000 EPCI à fiscalité propre (FP) contre 235 en 1992. La loi ATR de 1992, mais surtout les lois sur l'intercommunalité qui lui succèdent ne sont pas étrangères à cette dynamique. Si l'impact de ces lois sur le nombre de groupements apparaît assez mesuré sur le graphique de la page suivante, on remarque leur influence sur l'évolution importante du nombre de groupements à Taxe Professionnelle Unique (TPU) à partir de 2000 (111 groupements à TPU en 1999, 306 en 2000, 1263 en 2009) :

Tableau 5. Évolution du nombre de groupements à fiscalité propre



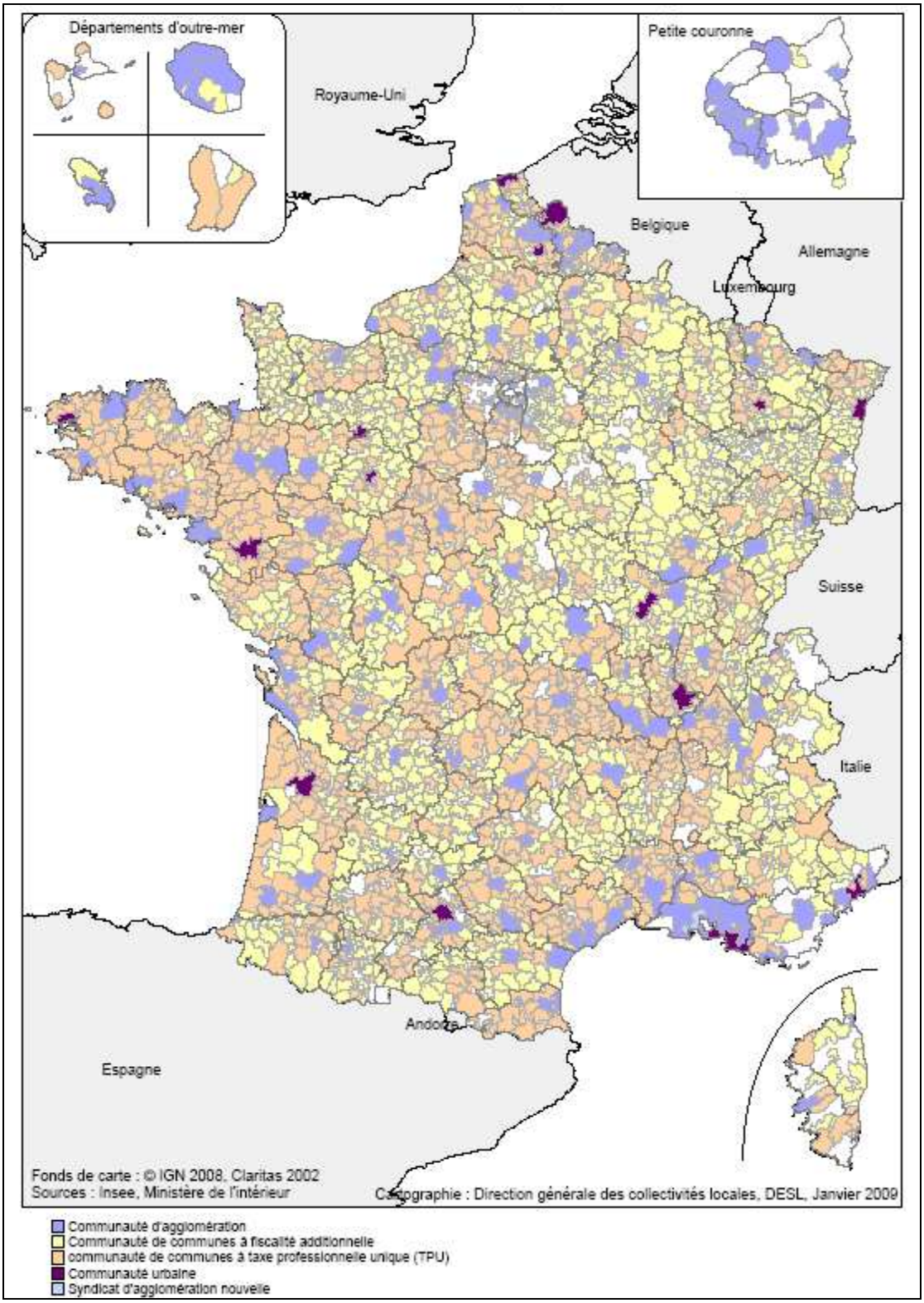
Source : DGCL

Les années 2000 ne témoignent pas d'une croissance aussi forte, mais elles se caractérisent par une consolidation du paysage intercommunal et de l'intercommunalité urbaine. Les politiques d'incitation au regroupement ont eu des effets remarquables : *« Les communautés de communes répondant aux critères démographiques leur permettant de prétendre au statut d'agglomération ne sont plus que 11 et les communes non intercommunalisées dont l'apport serait susceptible de permettre la formation d'une intercommunalité urbaine sont aujourd'hui marginales. Les objectifs quantitatifs sont donc largement atteints »*[561]. Aujourd'hui, si on en croit l'AdCF[562] on assiste à un succès de l'intercommunalité caractérisé par une couverture territoriale quasi totale, l'avènement d'une intercommunalité urbaine, l'adoption « massive » de la TPU et un élargissement important des champs d'intervention des communautés :

[561] Ministère de l'intérieur - Direction générale des collectivités locales, 2009, « Bilan statistique 2009 », in *Intercommunalité*, Disponible sur : http://www.dgcl.interieur.gouv.fr/sections/a_votre_service/statistiques/Intercommunalite/bilan_statistique/bilan_statistique_20/view, (consulté le 30/08/2009).

[562] AdCF-Assemblée des Communautés de France, 2008, « Bilan de mandat du développement de l'intercommunalité », in *Observatoire de l'intercommunalité, 2001-2008*, p.1. Disponible sur : http://www.adcf.asso.fr/2-163-Fiche-Intercommunalite.php?num=116, (consulté le 30/08/2009).

Carte 3. L'intercommunalité à fiscalité propre au 1ier janvier 2009



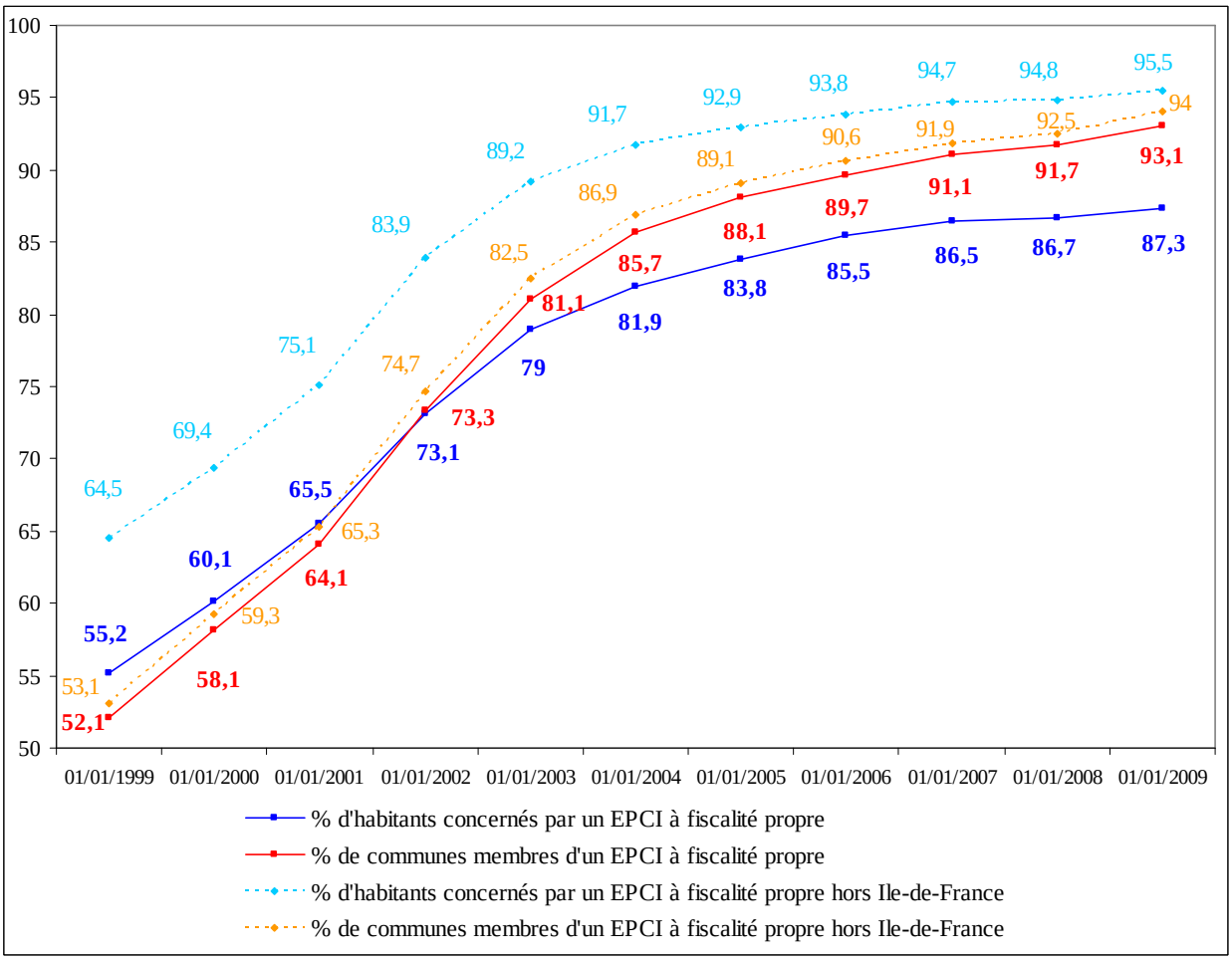
Source : INSEE, Ministère de l'intérieur

En 2009, 572 communes ont intégré le régime des EPCI à FP[563]. On assiste à un ralentissement de la dynamique de création de groupements (Cf. Tableau 5, page 162) à un plafonnement de ce mouvement. Celui-ci s'accompagne cependant d'une augmentation soutenue de la couverture intercommunale du territoire français, ce qui pourrait témoigner d'une extension des périmètres des EPCI existants.

4.1 Une couverture territoriale encore en progression…

Le mouvement de création des EPCI à fiscalité propre s'est ralenti depuis 2005. Après avoir connu en 2007 une croissance modérée, la couverture nationale en nombre de communes et d'habitants connaît un léger regain en 2008 : + 1,4 points en ce qui concerne la première (courbe rouge), + 0,6 points pour la seconde (courbe bleue foncé)

Figure 6. Évolution de la couverture nationale en % de communes et d'habitants



Source : DGCL, INSEE

[563] Observatoire des finances locales, 2009, *Op. Cit.*, p.140.

Au 1ier janvier 2009 on peut faire le bilan quantitatif suivant[564] :

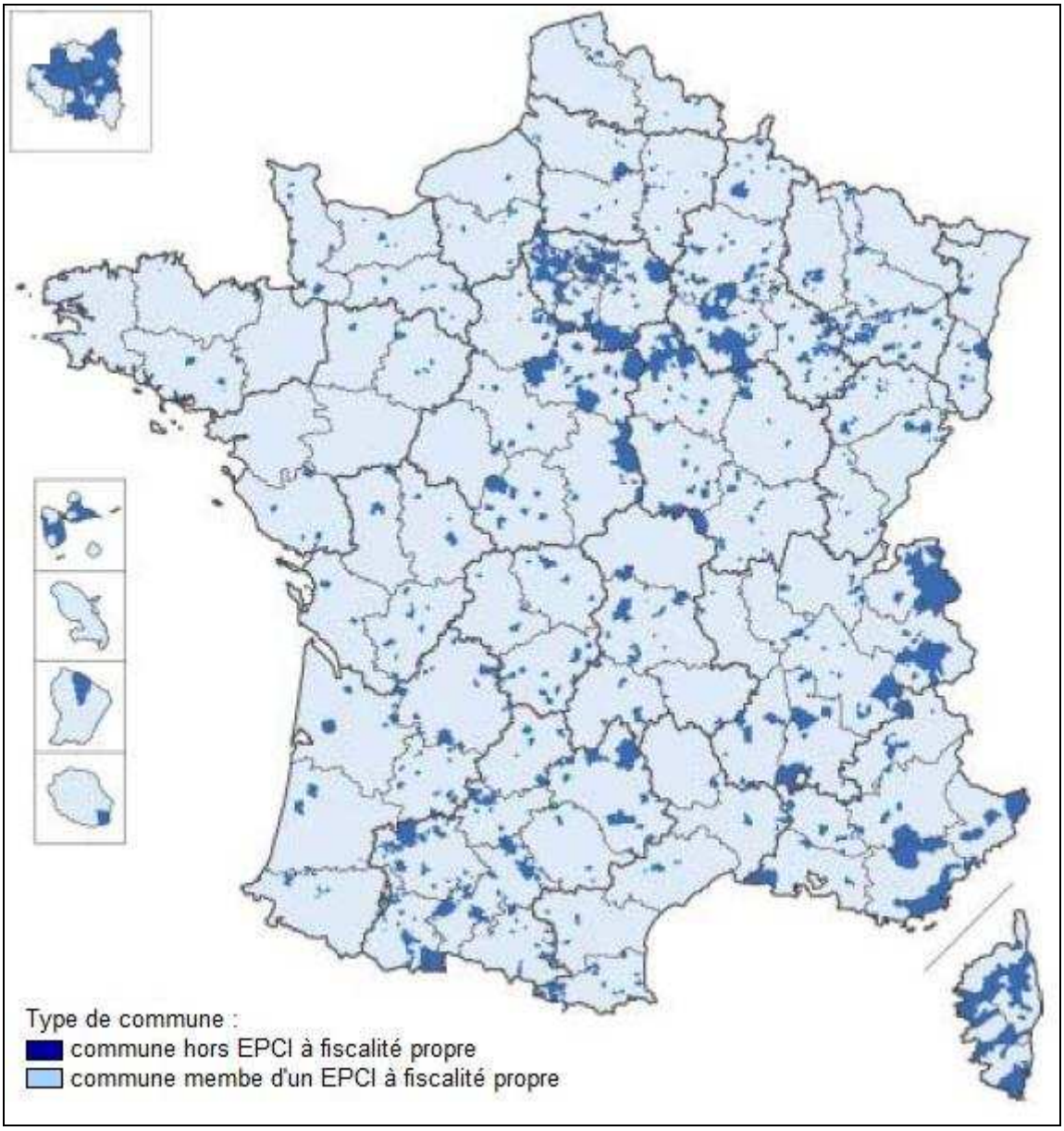
- 93,1 % des communes (soit 34164 communes) sont regroupées dans les EPCI à FP,
- 87,3 % de la population appartiennent à un des quatre types de groupements à FP,
- les 2 601 EPCI à FP couvrent 91,6 % de la superficie nationale et la France compte désormais 16 CU, 174 CA, 2 406 CC et 5 SAN,
- seulement 7 % des communes françaises[565] n'adhèrent pas à un EPCI à FP. Ne demeurent en marge de la coopération intercommunale que les territoires les plus résistants à l'intégration.

4.2 …qui se heurte au noyau dur des territoires résistants

L'intercommunalisation du territoire se confronte aujourd'hui au noyau dur des territoires volontairement isolés[566] . Paris et sa petite couronne contribuent considérablement au contingent démographique[567]. Ces territoires ne sont pas pour autant étrangers aux modèles de coopérations les moins intégrés (Pays, syndicats…). Des poches de résistance semblent se dessiner particulièrement en Corse et Ile-de-France qui comptent respectivement 30,4 % et 44,4 % de communes non adhérentes à un EPCI à FP[568]. Dans une moindre mesure les régions Centre, le sud de la Champagne-Ardenne, les massifs montagneux des Alpes et des Pyrénées, la Provence-Alpes-Côte d'Azur accusent un déficit en matière de couverture intercommunale (Cf. carte 4, page suivante). Six départements comptent plus de 20 % de communes hors EPCI à fiscalité propre : la Guadeloupe (56,3 %), l'Aube et le Var (31,4 %), le Loiret (24,9 %), la Haute-Garonne (22,6 %) et la Haute-Savoie (22,4 %).

[564] Selon les données ministérielles (Ministère de l'intérieur - DGCL, 2009, *Op. Cit.* ; Observatoire des finances locales, 2009, *Op. Cit.*, p.140.)
[565] En blanc sur la carte 1, page précédente.
[566] Ces territoires représentent 2 516 communes soit 7 % des communes ; 8,2 millions d'habitants soit 12,7 % de la population totale française.
[567] Le territoire parisien représente à lui seul 4,6 millions d'habitants sur les 8,2.
[568] L'Île-de-France compte 389 communes non regroupées, dont Paris ; la Corse dénombre160 communes isolées, dont la quasi-totalité est en zone montagneuse.

Carte 4. Communes isolées au 1er janvier 2009



Source : DGCL

4.3 Une lente rationalisation des périmètres

La loi « Libertés et responsabilités locales » du 13 août 2004[569], encourageait les fusions entre groupements à des fins de *« rationalisation »* des territoires intercommunaux. Cependant, si l'on observe une augmentation significative de la taille médiane des EPCI à FP (en nombre de communes) cela est davantage dû à l'intégration de communes isolées plutôt qu'à des fusions dont le nombre reste limité. L'adhésion de ces communes isolées a particulièrement profité aux

[569] Confortée par la circulaire du 23 novembre 2005

EPCI à FP des départements de l'Ardèche, de la Haute-Saône, du Gers et du Gard[570]. Le nombre médian de communes est passé de 9 communes à 11 entre le 1er janvier 1999 et le 1er janvier 2009. Peu à peu les intercommunalités s'émancipent du périmètre cantonal qui avait servi de trame à leur essor (le canton demeure toutefois, un élément important de la géopolitique intercommunale voire des processus d'identification au territoire. Le chapitre suivant illustrera ce propos).

Tableau 6. Évolution de la taille médiane des EPCI à FP en nombre de communes

Type d'EPCI à fiscalité propre	01/01/1999[571]	01/01/2004	01/ 01/2009
CU	19	19,5	22
CA	-	15	14,5
SAN	5	5,5	6
CC à TPU	8	10	11
CC à fiscalité additionnelle	9	11	11
Ensemble des EPCI à fiscalité propre	**9**	**11**	**11**

Sources : DGCL, INSEE

La progression en nombre d'habitants demeure plus lente (Cf. tableau 7). On observe toutefois depuis 2008 une reprise rapide de la progression[572]. La population médiane d'un EPCI à FP atteint 8 554 habitants au 1er janvier 2009 contre 7 574 habitants au 1er janvier 1999.

Tableau 7. Évolution de la taille médiane des EPCI à FP en nombre d'habitants

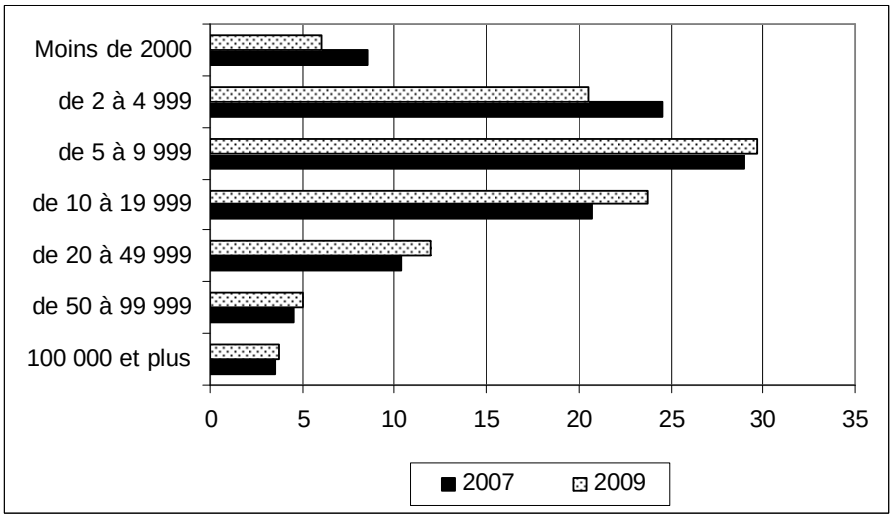
Type d'EPCI à fiscalité propre	01/01/1999[573]	01/01/2004	01/ 01/2009
CU	216 921	243 129	368 760
CA	-	88 399	88 877
SAN	80 489	64 398	86 602
CC à TPU	11 800	10 582	10 919
CC à fiscalité additionnelle	7 313	6 039	6 092
Ensemble des EPCI à fiscalité propre	**7 575**	**8 044**	**8 554**

Sources : DGCL, INSEE

[570] Observatoire des finances locales, 2009, *Op. Cit.*, p.141.
[571] Au 1er janvier 1999, le paysage intercommunal était également composé des communautés de villes et des districts. Les CC à TPU comprennent, uniquement pour cette date, ces deux groupements. Quant aux CC à fiscalité additionnelle, elles comptent en plus les districts.
[572] Observatoire des finances locales, 2009, *Op. Cit.*
[573] Au 1er janvier 1999, le paysage intercommunal était également composé des communautés de villes et des districts. Les CC à TPU comprennent, uniquement pour cette date, ces deux groupements. Quant aux CC à fiscalité additionnelle, elles comptent en plus les districts.

Autre signe de croissance des périmètres intercommunaux, la part des communautés comptant moins de 5 000 habitants tend à diminuer (celle-ci représentait près du tiers en 2001, un peu plus du quart aujourd'hui)[574]. A l'inverse, durant ces dernières années les communautés regroupant plus de 5 000 habitants ont vu leur part se renforcer notamment celles comptant de 10 à 20 000 habitants.

Figure 7. Évolution de la répartition des EPCI par poids démographique en %

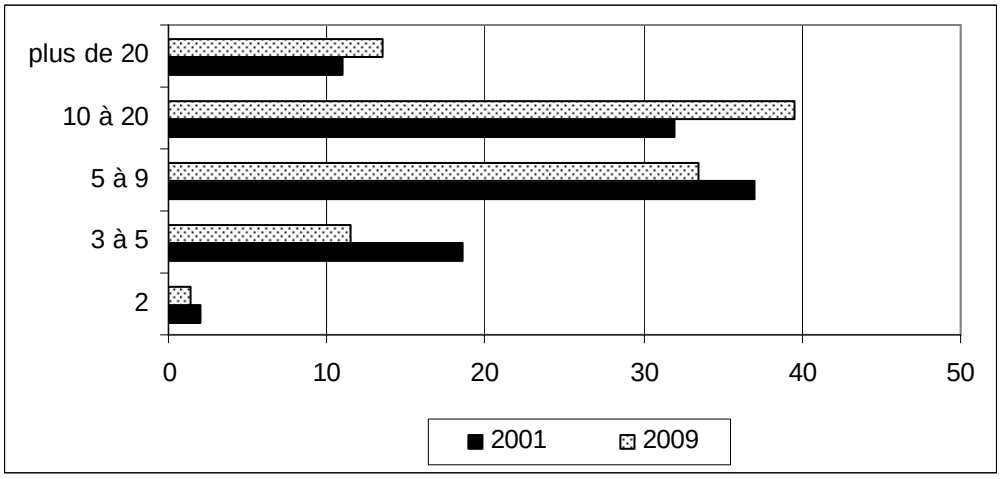


Sources : AdCF, 2009

De même, le nombre d'EPCI à FP regroupant moins de cinq communes a sensiblement diminué (Cf. Figure 8, page suivante) : 19% en 2001, 13% en 2009[575]. Seule une trentaine de très petites communautés (ne regroupant que deux communes) demeurent. Depuis ces dernières années, elles se concentrent particulièrement en Ile-de-France où l'importante croissance du nombre de CA s'est doublée d'une augmentation du nombre de communautés bi-communales.

[574] AdCF-Assemblée des Communautés de France, 2009, *Op. Cit*, p.3.
[575] Idem

Figure 8. Évolution de la répartition des EPCI par nombre de communes adhérentes en %



Sources : AdCF, 2009

La progression du processus d'intercommunalisation s'illustre aussi dans la diminution du nombre d'intercommunalités sans fiscalité propre (SIVU, SIVOM, syndicats mixtes) depuis 2007[576].

4.4 L'avènement d'une coopération intercommunale urbaine

Durant les années 90 l'intercommunalité s'était surtout développée en milieu rural par la création de nombreuses communautés de communes. La loi du 12 juillet 1999 a constitué un tournant dans l'engagement des communes urbaines au sein des communautés d'agglomération. Aujourd'hui, les communes situées dans l'espace urbain sont davantage engagées dans l'intercommunalité à fiscalité propre que les communes en milieu rural : *« 93,4 % des communes urbaines sont membres d'une intercommunalité contre 93 % des communes rurales »*[577].

Les communautés à statut strictement urbain (CA, CU, Syndicats d'Agglomération Nouvelle) rassemblent plus de la moitié de la population intercommunale. Le récent développement des CA explique en grande partie ce phénomène. A elles seules, elles rassemblent près de 21,3 millions d'habitants soit en moyenne 119 000 habitants ; les 16 communautés urbaines rassemblent 7,6 millions d'habitants, 475 000 habitants en moyenne[578]. L'intercommunalisation urbaine plafonne aujourd'hui. Aussi, la transformation en 2009 des deux CA de Nice et de Toulouse en CU

[576] Il y avait 16 399 EPCI sans FP en 2007 contre 15 636 en 2009
[577] Observatoire des finances locales, 2009, *Op. Cit.*, p.147.
[578] AdCF-Assemblée des Communautés de France, 2009, *Op. Cit.*, p.3.

apparaît comme un *« événement »*[579]. Cinq CA ont vu le jour en 2009[580]. On dénombre 195 communautés à statut urbain. Si ce nombre est *« nettement supérieur à l'objectif de la Loi Chevènement »*, on peut y voir l'effet d'une fragmentation des pôles urbain en plusieurs CA (l'Ile-de-France compte à elle seule 37 CA ou SAN).

4.5 La TPU progresse… lentement

Le régime fiscal de la TPU constitue un indicateur du niveau d'intégration d'une intercommunalité. Ce régime repose sur une solidarité renforcée entre les communes membres d'un EPCI et sur le dépassement des logiques économiques concurrentielles. Si ce régime fiscal s'impose à la CA, il relève du choix pour les CU et CC : *« parmi les 16 communautés urbaines, 13 ont aujourd'hui opté pour ce régime fiscal contre 11 au 1er janvier 2008. Le nombre de communautés de communes à TPU a plus que quadruplé entre le 1er janvier 2000 et le 1er janvier 2009 en passant de 236 à 1 072… »*[581].

Le nombre de groupements à TPU a très fortement progressé depuis 1999 (111 groupements à TPU en 1999, 1264 en 2009). Cette croissance connait une évolution très rapide après les lois sur l'intercommunalité de 1999 jusqu'en 2003. Depuis, le rythme de progression apparaît moins soutenu, cela devrait se confirmer en 2010. Peut-être que l'annonce de la suppression de la taxe professionnelle par le Président de la République en début 2009 a contribué à ce ralentissement.

Toutefois, près de la moitié des EPCI ont adopté aujourd'hui le régime de la TPU[582]. Les ¾ de la population intercommunalisée vit dans un groupement ayant adopté la TPU. Cette tendance se conforte au fil des années : *« Après avoir gagné près de 2 millions d'habitants, il [le nombre d'habitants concernés par ce régime fiscal] est désormais de 44,3 millions d'habitants (soit 68,5 % de la population totale française) »*[583]. De même, la couverture intercommunale à TPU progresse encore (Cf. tableau 8, page suivante).

[579] La dernière création d'une CU remontait à 2001
[580] Deux créations ex nihilo en Guadeloupe et Ile-de-France, toutes les deux ne comptant que deux communes ; les trois autres CA sont le fruit de transformation de CC en CA.
[581] Observatoire des finances locales, 2009, *Op. Cit.*, p.145.
[582] *« 40 EPCI à fiscalité propre ont opté pour la TPU en 2008, par transformation de régime fiscal ou création ex nihilo d'EPCI à TPU ce qui porte leur nombre à 1 264 au 1er janvier 2009 soit près de 50 % des EPCI à fiscalité propre »* Observatoire des finances locales, 2009, *Op. Cit.*, p.145.
[583] Idem

Tableau 8. Évolution de la TPU depuis le 1er janvier 1999

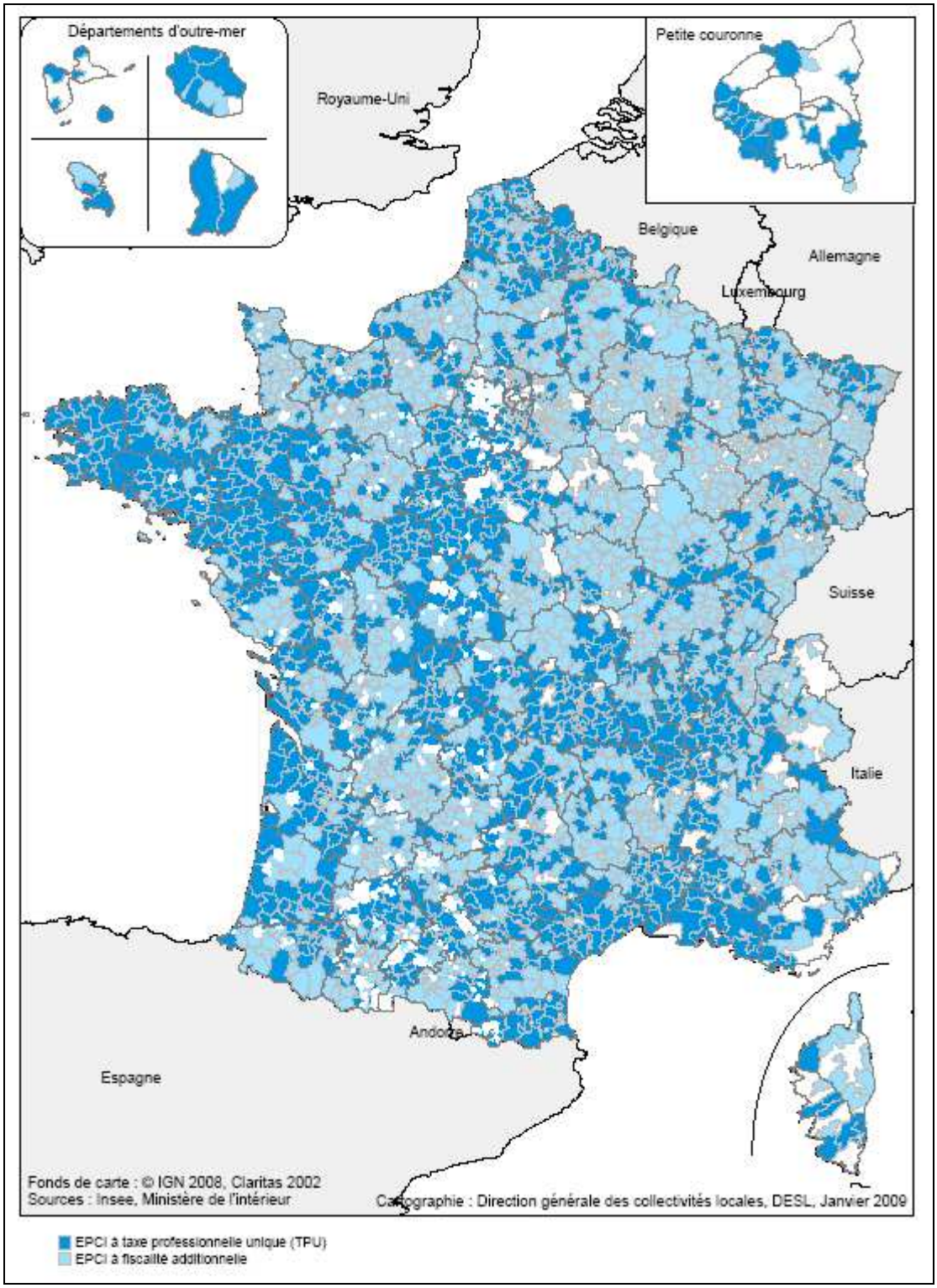
	199[584]	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Nombre de groupements	111	306	511	745	934	1 028	1 103	1 162	1 200	1 224	1 264
Nombre de communes	1058	3 289	5 728	9 161	11 958	13 362	14 404	15 145	15 859	16 336	16 977
Population totale regroupée	4 248 627	13 16 0 490	20 71 4 339	29 68 9 634	35 36 4 452	37 75 3 421	39 46 1 624	40 91 8 530	41 80 4 508	42 43 9 810	44 29 5 428

Sources : DGCL

Le territoire intercommunal à TPU apparaît très hétérogène (Cf. carte 5, page suivante) : alors que les EPCI à FP des Bouches-du-Rhône, de la Guadeloupe et des Pyrénées-Orientales adhèrent tous au régime de la TPU ; d'autres départements (notamment la Haute-Marne, la Marne, l'Aube, l'Orne, la Manche, le Doubs, l'Yonne, les Vosges, la Dordogne) accusent un certain retard (avec une couverture en TPU inférieure à 20 % des EPCI à fiscalité propre). Les départements bretons, quatre départements franciliens, quatre départements de la région Centre, les départements du Nord – Pas-de-Calais, du Puy-de-Dôme, de la Réunion et du Vaucluse, les côtes atlantiques et méditerranéennes témoignent d'une très forte couverture en TPU (au moins 70 % des EPCI).

[584] Données au 1er janvier.

Carte 5. L'intercommunalité à fiscalité propre au 1er janvier 2009

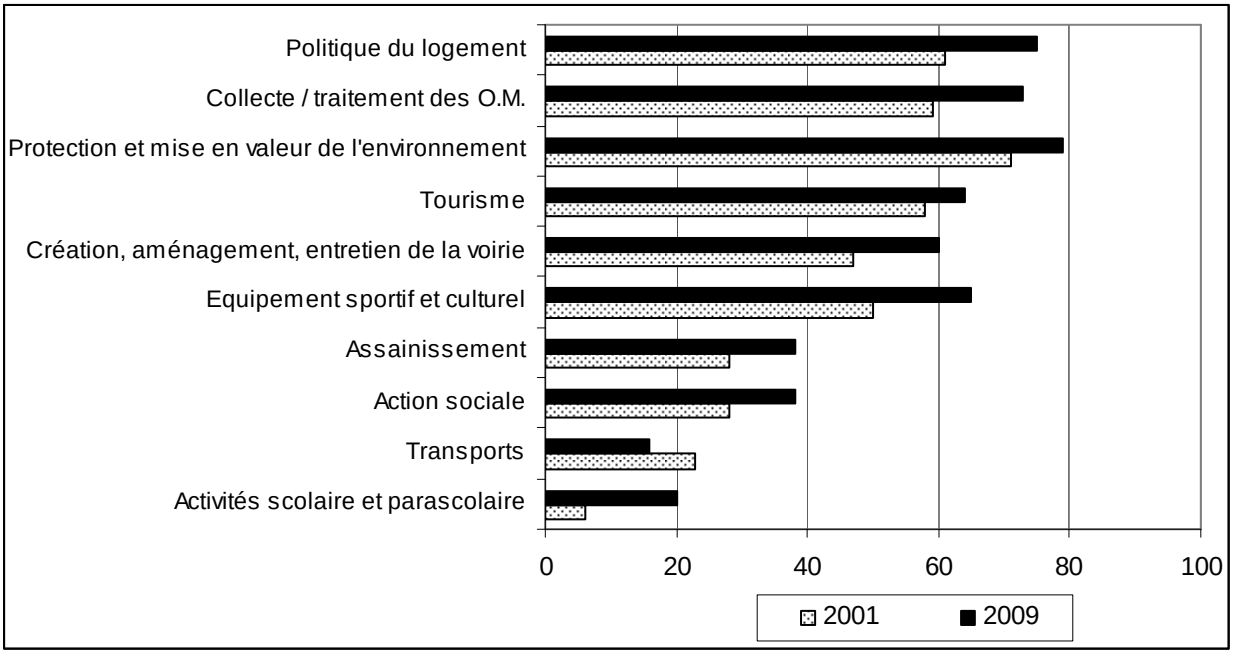


Source : INSEE, Ministère de l'intérieur

4.6 Un élargissement important des champs d'intervention

L'échelon intercommunal s'enracine progressivement dans le paysage politico-administratif français. Au-delà de ses compétences obligatoires, ses domaines d'intervention se multiplient[585]. Les champs couverts par l'intercommunalité sont davantage investis (hormis le domaine des transports). Certains, jusqu'alors plus délaissés, connaissent une nette progression : équipements, action sociale... Peu à peu les communes investissent leurs communautés de missions jusqu'alors municipales. Cependant la cogestion (commune-communauté) se développe, confortant les communautés dans un rôle stratégique et les communes dans la mise en œuvre. Selon l'AdCF cette tendance se traduit par une forte augmentation des moyens humains dans les communautés (+68% entre 2001 et 2004).

Figure 9. Les compétences statutaires hors Aménagement et développement économique en %



Sources : AdCF, 2009

Fort de ce constat quantitatif on est tenté de croire que l'intercommunalisation du territoire français arrive à terme. Cependant, les questions de rationalité géographique des périmètres, pluralité des formes institutionnelles, efficacité des économies d'échelles attendue, de légitimité démocratique…[586] restent posées. Toutes ces questions, malgré leurs apparences

[585] Désormais trois compétences concernent plus des 2/3 des communautés : politique du logement, collecte et traitement des ordures ménagères, protection et mise en valeur de l'environnement. AdCF-Assemblée des Communautés de France, 2009, *Op. Cit.*, p.4.

[586] Nombre de ces points sont évoqués dans BALLADUR E. (Prsdt), 2009, *Il est temps de décider*, rapport au Président de la République, comité pour la réforme des collectivités locales.

institutionnelles, renvoient à la nature même de la coopération. Le territoire étudié dans le cadre de notre travail, l'agglomération toulousaine, nous permettra d'illustrer ce propos et d'observer le processus d'institutionnalisation de l'intercommunalité au travers d'un exemple.

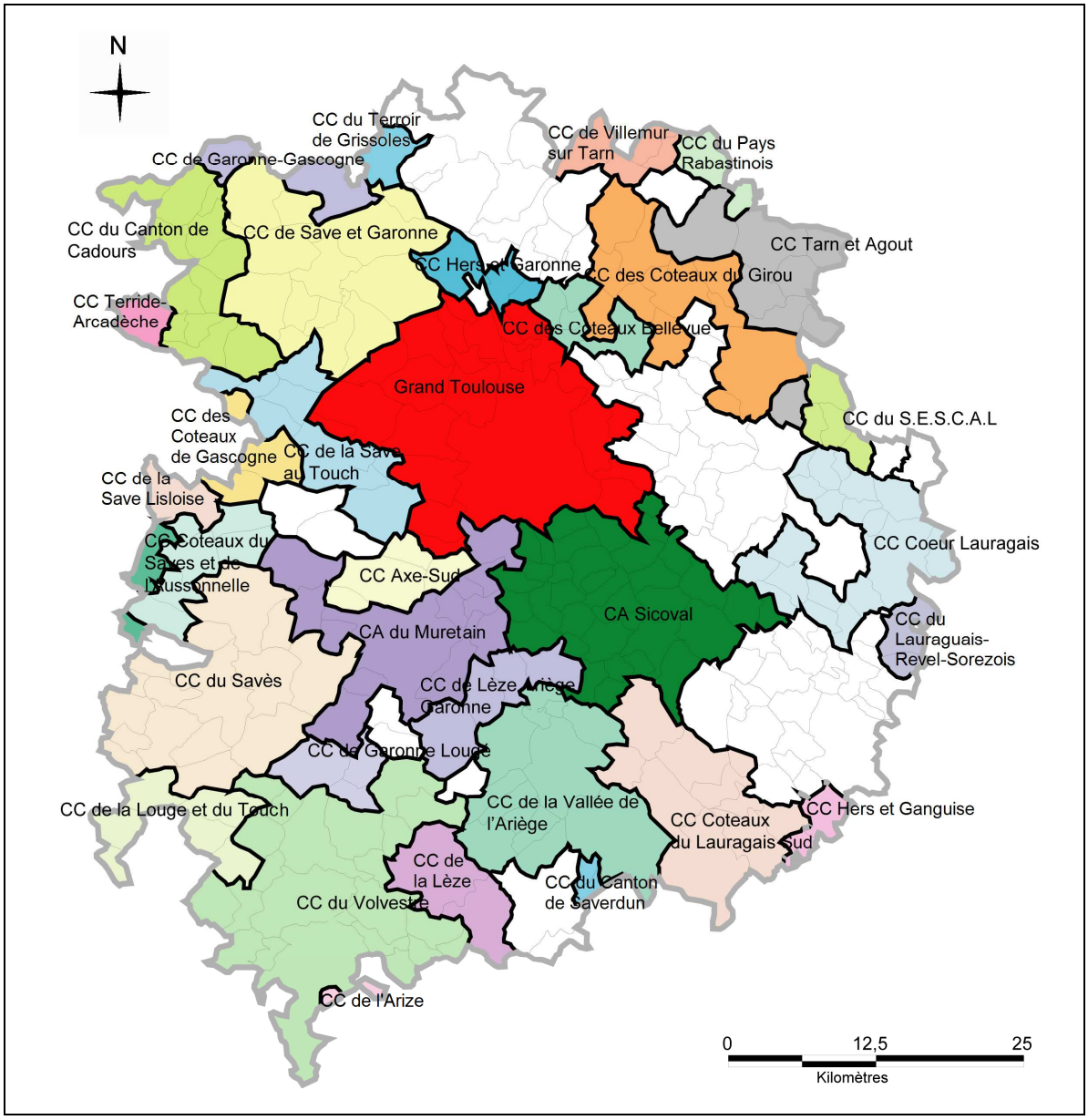
CHAPITRE V

Toulouse, une agglomération fragmentée

Toulouse, sixième agglomération française en termes de population, ne s'organise pas autour d'un gouvernement intercommunal unique. Deux communautés d'agglomération (CA) et une nouvelle communauté urbaine (CU) se partagent avec vingt-neuf communautés de communes (CC) et quelques communes non-intégrées le territoire de l'aire urbaine (342 communes, 4000 km²). [Les CA du SICOVAL et du Muretain, la CU du Grand Toulouse constituent notre terrain d'étude. Elles feront l'objet d'une présentation détaillée dans le chapitre suivant]. L'aire urbaine toulousaine, première aire urbaine française en surface et en nombre de communes après Paris, n'apparaît qu'au cinquième rang en nombre d'habitants (1 118 472 habitants en 2007)[587]. La métropole toulousaine (capitale régionale et centre urbain de rayonnement européen voire international) y polarise une grande partie de l'activité économique et diffuse au-delà de ses limites administratives un étalement urbain principalement sous la forme d'un habitat pavillonnaire.

[587] Sources : Insee, RP2007 et RP1999 exploitations principales.

Carte 6. Les EPCI à fiscalité propre de l'aire urbaine toulousaine en 2008



LISST-Cieu
Modifications : L. Loubet, 2011

Cette situation d'intercommunalité fragmentée relève d'un ensemble de facteurs (économique, démographique, politique…) à l'œuvre depuis les années soixante qui a façonné la dynamique métropolitaine toulousaine. Nous en présenterons les caractéristiques dans la première partie de ce chapitre. La nature des « leaders » qui dirigent ou ont dirigé les différentes organisations territoriales, l'opposition des communes périphériques au pouvoir de la ville-centre associée aux enjeux politiques partisans ne sont pas étrangers à la configuration intercommunale du territoire toulousain actuel. Longtemps orientée à droite (jusqu'en 2008 sous la direction successive de

Dominique Baudis, Philippe Douste-Blazy puis Jean-Luc Moudenc) la CA du grand Toulouse (CAGT)[588] diffère de la CA du SICOVAL plutôt orientée à gauche. La CA du Muretain (CAM) est présidée jusqu'en 2008 par le maire de Muret UMP, Alain Barrès, et depuis 2008 par un maire PS. A ce jeu s'associe un Conseil Général à large majorité socialiste, dirigé par une présidence forte. Aujourd'hui l'ensemble des trois intercommunalités et le Conseil Général sont conduits par des forces politiques de gauche à dominante PS.

Dans un second temps, nous présenterons notre terrain d'étude constitué des trois communautés précédemment citées : les CA du SICOVAL et du Muretain, la nouvelle communauté urbaine du Grand Toulouse (ex-CAGT).

1. L'AGGLOMÉRATION TOULOUSAINE, L'ÉMERGENCE D'UN TERRITOIRE FRAGMENTÉ ET MULTIPOLARISÉ

En 1962, l'agglomération toulousaine au sens de l'INSEE témoignait d'une certaine faiblesse démographique (330 000 habitants). Elle se structurait autour de deux communes dépassant les 5000 habitants (Toulouse et Blagnac). La configuration spatiale des collectivités locales et l'importance du périmètre communal de Toulouse[589] étaient autant de variables contextuelles expliquant une réponse tardive du territoire toulousain aux injonctions étatiques en matière de regroupement intercommunal. Ainsi, dans un contexte où l'État encourageait vivement la structuration intercommunale des agglomérations, organiser l'agglomération toulousaine ne semblait pas prioritaire[590]. La constitution d'une Communauté Urbaine (CU), à l'instar du voisin bordelais, n'apparaissait pas de première nécessité. Ces années 1960 témoignaient d'une accélération significative de l'industrialisation. Celle-ci s'appuyait sur des politiques nationales d'aménagement du territoire structurées notamment autour de déconcentrations d'entreprises privées et publiques. Peu à peu, Toulouse asseyait son rayonnement national, voire européen, au travers de secteurs technologiques à haute valeur ajoutée.

Les années 1960 et 1970 n'ont pas permis l'émergence d'une organisation intercommunale unique. La définition du premier Schéma Directeur Aménagement et d'Urbanisme (SDAU) de

[588] Devenue CU du Grand Toulouse
[589] Ville centre, contenant l'urbanisation, peuplée de 323 000 habitants.
[590] ESTEBE P., JAILLET M-C., 1999, « L'agglomération Toulousaine a-t-elle jamais été moderne ? » in *Revue Sud-Ouest Européen*, n°4, p.5.

l'agglomération toulousaine témoignait d'une *« conspiration municipale »*[591] hostile à tout projet de gouvernement d'agglomération. Cependant l'aversion des maires face à l'option d'une CU n'était pas unanime : *« Pendant la campagne des élections municipales de 1971, le maire socialiste de Toulouse et son challenger de droite qui sera élu, se déclarent tous les deux favorables à une communauté urbaine »*[592]. Mais la majorité des maires des communes de banlieue, désireux de sauvegarder leur indépendance, abhorrait un projet où la commune-centre s'instituait en *« Gargantua »*[593]. Durant cette période le maire PS de Colomiers (commune suburbaine la plus importante) a pris la tête d'un mouvement d'opposition *« l'association des maires de la banlieue toulousaine »*[594]. Celui-ci reposait sur la constitution d'un SIVOM qui garantissait l'autonomie des communes en matière de gestion des transports, d'habitat, d'implantations industrielles. Les élections municipales terminées, ces deux projets ont été abandonnés.

Durant les années 1970, la vivacité de l'opposition droite-gauche a renforcé le rejet d'un gouvernement d'agglomération : *« Au niveau local, cette politisation se traduit par une opposition politique très forte entre la municipalité de Toulouse qui est passée à droite en 1971 et une partie des communes dont les maires sont soutenus par l'équipe socialiste qui dirige le Département. La mise en place volontaire d'un gouvernement métropolitain semble incompatible avec cette situation. Et il est vrai que pendant vingt ans, de 1970 à 1990, aucun projet de ce type ne sera inscrit sur l'agenda politique »*[595].

Les crises économiques et urbaines ont consolidé les fronts politiques. Les communes périphériques émergeaient (+ 50 000 habitants) au détriment de la ville centre (- 25 000 habitants). De manière à freiner la périurbanisation, l'exode de ses contribuables, la municipalité adopta une politique d'habitat offensive (densification, construction de nouvelles zones d'habitat). Face à la crise, des mesures d'austérité furent adoptées (privatisation, réductions des dépenses, limitation de la dette). Elles s'accompagnaient d'une stabilisation de la pression fiscale. L'ensemble de ses orientations a défini une stratégie plus incisive à l'égard des communes voisines : *« une politique plus agressive et plus égoïste pour promouvoir la ville dans*

[591] Idem, p.7.
[592] NEVERS J-Y., 2003, « Metropolitan government in Toulouse : From fragmentation to federalism », in *GéoJournal*, n°58, p.12 (version française).
[593] ESTEBE P., JAILLET M-C., 1999, *Op. Cit*., p.12
[594] 50 maires adhéreront à ce mouvement
[595] NEVERS J-Y., 2003, *Op. Cit*., p.12 (version française).

la compétition européenne et faire venir de nouvelles activités économiques »[596]. Dans ce contexte, les orientations choisies par la ville-centre ne semblaient pas avoir favorisé l'option d'une coopération intercommunale à l'échelle de l'agglomération.

Si une intercommunalité de projet peinait à s'établir durant les années 1970, l'intercommunalité de gestion technique se développait significativement avec l'existence de nombreux syndicats[597]. Ces organisations, le plus souvent pilotées par des élus départementaux, témoignaient de la prégnance de l'échelon cantonal. Le clivage politique ville centre-communes périphériques a été encouragé par un Conseil Général qui ne souhaitait pas l'émergence d'un gouvernement métropolitain où les communes périphériques, majoritairement de gauche, s'émancipaient de sa tutelle. D'un autre côté, la ville de Toulouse ne souhaitait pas accroître le poids des charges de centralité.

Durant cette période, seule la création du Syndicat Intercommunal d'aménagement et de développement des COteaux et de la VALlée de l'Hers (SICOVAL), en 1975, a constitué une avancée majeure dans l'histoire intercommunale de l'agglomération. Réunissant quatre, puis six communes de banlieue, il fut l'un des premiers au niveau national à créer une coopération autour de compétences stratégiques (urbanisme, aménagement du territoire, développement économique) puis de la Taxe Professionnelle Unique (TPU). Le SICOVAL[598] ne parvint à une véritable stature politique dans l'agglomération qu'au début des années 1980.

La structuration d'un gouvernement d'agglomération durant les années 1970 et 1980 apparaît peu fructueuse. Cette période, marquée par les égoïsmes communaux et une faible injonction de l'État, a constitué cependant une phase d'apprentissage primordiale à la pratique intercommunale. Une scène (discrète) s'érigeait où la question de la coopération était débattue et négociée entre des acteurs déjà en apprentissage. Les échanges autour du projet d'agglomération, l'élaboration du SDAU, la constitution d'une agence d'urbanisme furent autant de moments où les décideurs « s'apprivoisaient » à l'ombre de toute médiatisation. Paradoxe Toulousain ? : *« Plus on agite la question de la structuration formelle de l'agglomération, moins celle-ci prend*

[596] Idem
[597] 76 organisations (syndicats mixtes, SIVU, SIVOM) de gestion de l'assainissement, voirie, eau, électricité, ramassage des ordures ménagères, coexisteraient dans le périmètre du SDAU en 1986 (JALABERT G., 1995, *Toulouse, métropole incomplète*, Paris, Anthropos).
[598] 36 communes adhérentes à ce jour, référence tant au niveau local que national.

forme ; en revanche, un système informel de régulation politique commence à s'établir, qui constituera la base du compromis local des années quatre-vingt-dix »[599].

A l'orée des années 1990, les conditions politiques de l'acceptation d'un EPCI à fiscalité propre (EPCI FP) par la ville-centre apparaissaient. Deux facteurs définissaient les préalables au changement. Le premier, structurel, reposait sur l'ouverture du front centre-périphérie. Le second se caractérisait par un changement de posture de l'État, dans ses relations avec les collectivités locales.

Les années 1980 ont profondément modélisé l'espace de l'agglomération autour d'une dynamique de métropolisation. La croissance économique et démographique a bénéficié à l'ensemble du territoire. L'agglomération a gagné 90 000 habitants : la périphérie en a accueillie 80 000, la ville-centre 10 000. A mesure que la périphérie gagnait en substance, les prémices d'une division fonctionnelle de l'agglomération se révélaient. Elle se consolida durant les années 1990 : *« A la question de la concurrence peut désormais s'ajouter celle de la complémentarité »*[600]. Le centre (Toulouse, Colomiers, Blagnac) se caractérisait par l'implantation d'entreprises nationales majeures de l'aéronautique. Le sud-est, territoire du SICOVAL, se structurait autour du domaine spatial (recherche, recherche-industrie) et d'une forte dynamique résidentielle. Le sud, le long de la RN 20, affirmait une vocation fonctionnelle autour du commerce de masse. Au Nord et à l'Ouest de cet assemblage on trouvait des communes résidentielles, plus ou moins « élitistes ».

Cette rupture de l'encerclement de la ville-centre s'est accompagnée sur le champ politique de la percée progressive de la droite dans une région traditionnellement acquise à la gauche. Elle fut qualifiée localement *« d'effet Baudis »* [601]. Le Capitole pris, la droite pénétra au Conseil Général et renversa le Conseil Régional en 1986[602]. Cette nouvelle configuration encourageait un certain nombre d'élus socialistes de la périphérie à *« composer »* avec la municipalité toulousaine. Au cours des années 1980 les communes périphériques s'émancipaient du Conseil Général, traditionnellement garant de leurs intérêts face à Toulouse. Dès lors, les coopérations

[599] ESTEBE P., JAILLET M-C., 1999, *Op. Cit.*, p.8.
[600] Idem
[601] ESTEBE P., KIRSBAUM T., 1997, ACADIE, « L'intercommunalité entre optimum territorial et pouvoir local. Lecture de la littérature récente », in *Coopération intercommunale, dossier bibliographique*, Paris-LaDéfense, METL -CDU - Plan urbain. p.92.
[602] Celui-ci rebasculera à gauche en 1998.

intercommunales syndicales[603] de l'agglomération se sont structurées sur la base d'accords, entre maires, échappant à la logique cantonale. La fin des années 1980 a été marquée par une croissance importante de l'intercommunalité. En 1987, les communes de Blagnac, Colomiers, l'Union, Balma, Cugnaux, Ramonville-Saint-Agne, Toulouse, le SICOVAL se fédéraient en un syndicat mixte de la technopole afin de renforcer la visibilité toulousaine sur la scène internationale.

Le second facteur d'accélération de l'intercommunalité toulousaine est né du changement de posture de l'État. Celui-ci s'est illustré notamment dans les débats préalables au premier contrat de ville de l'agglomération Toulousaine (1989-1992) où *« il ne s'agit plus pour l'État d'osciller entre délégation de l'initiative aux collectivités locales et recentralisation, mais plutôt de trouver un nouveau mode de relations avec les collectivités locales fondé sur « l'interpellation réciproque » »*[604]. Si Toulouse constituait le territoire d'enjeu, 27 communes s'associaient à cette réflexion. La ville centre et les communes périphériques apprenaient à coopérer, conscientes d'un risque partagé de crise urbaine à long terme. Le préfet, au centre du dispositif, a œuvré à l'organisation d'une stratégie collective (sur la solidarité, l'aménagement). Il a édifié une scène publique où les élus débattaient. Cette attitude *« d'État animateur »*[605] participa à construire un réseau de maires (la conférence des maires de l'agglomération) minorant le poids du Conseil Général et acculturant les décideurs à une première forme de coopération.

2. L'ÉMERGENCE D'UN MODÈLE DE COOPÉRATION INTERCOMMUNALE

Dans ce contexte, la loi du 6 février 1992[606] eut des effets incitatifs. Suite à plusieurs réunions organisées dans le cadre des commissions départementales de la coopération intercommunale, la constitution d'un district fut décidée. Les maires ont opté pour une solution à minima, préférant la souplesse d'un district sans TPU à l'intégration ambitieuse d'une Communauté de Ville (CdV). Celui-ci regroupait Toulouse et quatorze communes périphériques, soit 585 000 habitants (dont 73 % résident dans la commune-centre). Cet EPCI associait les communes de l'Ouest (en forte croissance, structurées autour de l'économie aéronautique et aéroportuaire) aux communes résidentielles et « sélectives » de l'Est.

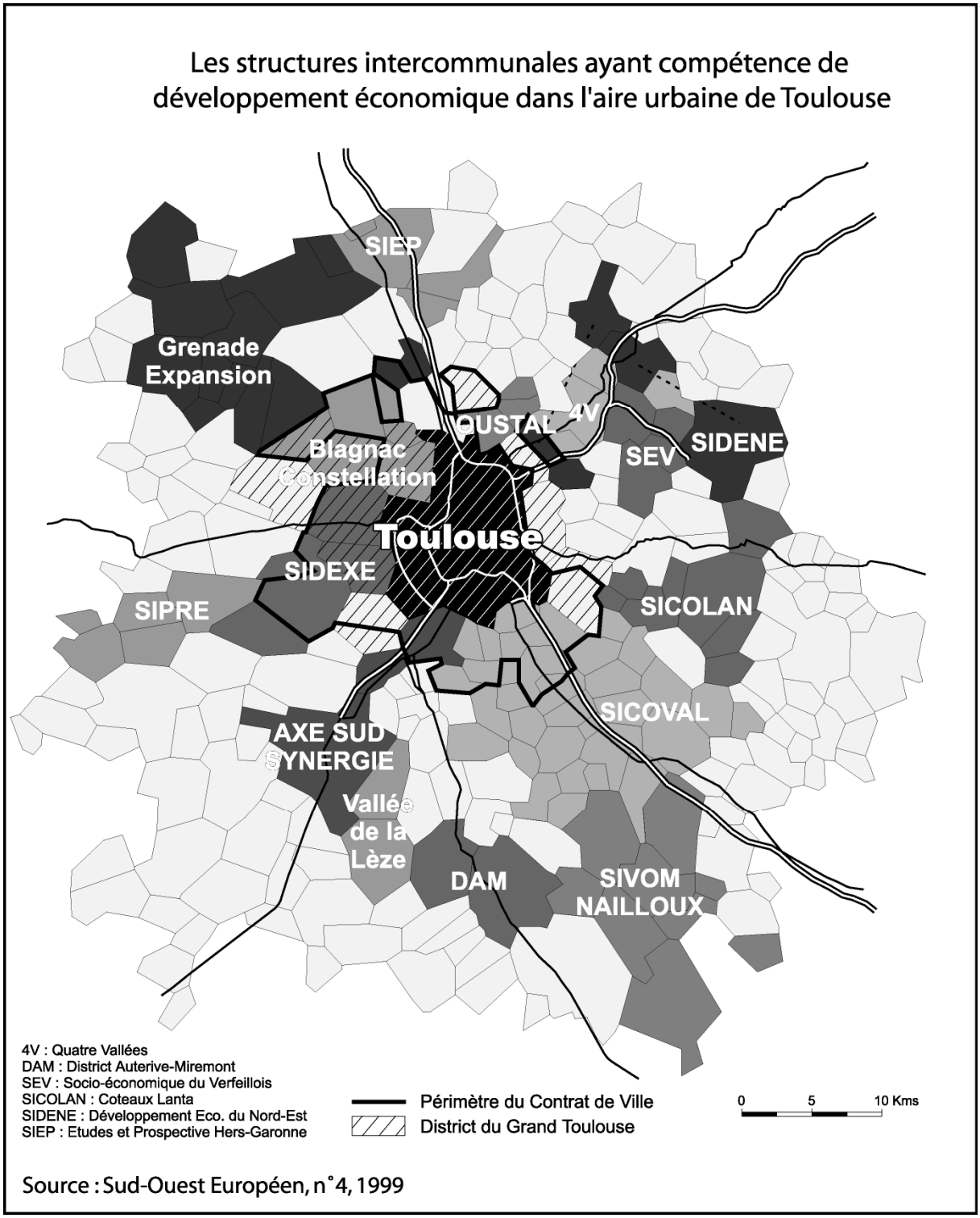
[603] SIVU, SIVOM
[604] ESTEBE P., JAILLET M-C., 1999, *Op. Cit*., p.10.
[605] DONZELOT J., ESTEBE P., 1993, *L'État animateur, essai sur la politique de la ville*, Paris, Ed. Esprit.
[606] Loi d'orientation n° 92-125 du 6 février 1992 relative à l'Administration Territoriale de la République.

Un conseil d'administration[607] représentait la totalité des communes adhérentes au district. L'organisation bénéficiait de moyens humains et financiers modestes[608], son action se révéla mineure. Malgré des compétences fortes (planification, développement économique, politiques sociales, environnement) le district apparaissait comme une cellule d'harmonisation des politiques communales. La faculté de mise en œuvre politique demeurait à l'échelon communal, au mieux, au niveau des syndicats intercommunaux : *« En fait l'activité du district s'est limitée à des actions de promotion et de prospection économiques, à l'élaboration d'un projet d'aménagement d'une zone industrielle aéronautique et… au financement d'un réseau de pistes cyclables. En réalité, le district s'est superposé aux autres structures de coopération en remplissant une mission assez floue de coordination dans certains domaines mais sans s'imposer comme une véritable autorité métropolitaine »*[609].

En marge de ce dispositif, les communes du Sud-Est poursuivaient et renforçaient leur partenariat en transformant le SICOVAL en Communauté de Ville. Un ensemble de communes du Sud (accueillant de nombreux établissements commerciaux) imitait ce mouvement sécessionniste et se regroupait en Communauté de Communes (CC). Un grand nombre de syndicats sectoriels demeurait toutefois, parfois composés de communes également membres du district : le SIDEXE à l'Ouest, le SICOLAN et le SIDENE à l'Est. Ils se consacraient en grande partie au développement économique (Cf. carte 7, page suivante). In fine, en 1996, la structuration intercommunale du territoire apparaissait complexe : le périmètre du SDAU ne correspondait ni au district du Grand Toulouse (15 communes), ni à la CdV du SICOVAL (33 communes), ni à la réunion des deux, ni au syndicat mixte des transports en commun (52 communes), ni au périmètre d'étude retenu par les services déconcentrés de l'Équipement.[610]

[607] Présidé par un élu toulousain et composé de 74 membres dont 50 % sont toulousains.
[608] Le district disposait de 15 M d'€ de budget, la commune de Toulouse : environ 560 M €.
[609] NEVERS J-Y., 2003, *Op. Cit*., p.14 (version française).
[610] LABORIE J-P., 1996, *Analyse de l'agglomération de Toulouse*, Paris, Plan Urbain-Ministère de l'Equipement.

Carte 7. Intercommunalité et développement économique dans l'aire urbaine toulousaine



Sud-Ouest Européen, n°4 , 1999

Il serait toutefois trompeur de réduire le bilan de la structuration intercommunale toulousaine à un modèle éclaté et déficitaire en matière de coopération. Face aux injonctions normatives de l'État, le modèle territorial toulousain proposait un certain pragmatisme. Il reposait sur une forme de respect des réalités socioéconomiques des différents territoires de la métropole.

Aussi, l'agglomération se présentait fragmentée en blocs intercommunaux relativement homogènes : le district du Grand Toulouse, au centre et à l'ouest, regroupait Toulouse et les communes riches et industrialisées de l'agglomération ; au sud-est, le SICOVAL rassemblait les communes résidentielles aisées[611] autour d'un parc technologique important ; au Sud, le syndicat SYNERGIE regroupait des communes consacrées aux grandes surfaces et à l'activité logistique ; au Nord, des syndicats et la CC du SIDENE regroupaient des communes résidentielles « de moyenne gamme » en voie d'insertion dans la dynamique d'agglomération.

La fragmentation du territoire de l'agglomération toulousaine échappait à la logique normative. Elle obligeait l'État à construire de nouvelles pratiques gestionnaires : *« L'agglomération toulousaine est politiquement polycentrée, ce qui oblige l'État comme l'ensemble des acteurs publics ou privés, alors qu'ils aspirent tous à disposer d'un interlocuteur unique, à négocier avec les élus locaux, au moins à trois niveaux : le niveau communal, le niveau intercommunal et l'échelle de l'agglomération, via le SDAU, le syndicat des transports ou le contrat de ville »*[612]. Cet apprentissage le contraignait à élaborer des modèles stratégiques, affinant sa capacité de diagnostic en matière de dynamiques socio-économique et territoriales. L'État était amené à construire *« une ingénierie diplomatique…qui lui confère localement la position de tiers ordonnateur »*[613].

[611] Peuplées d'ingénieurs, de techniciens supérieur, cadres et professions libérales
[612] ESTEBE P., JAILLET M-C., 1999, *Op. Cit.*, p.14.
[613] Idem

3. LA STRUCTURATION INTERCOMMUNALE DE LA MÉTROPOLE TOULOUSAINE : IMPACT DES LOIS CHEVÈNEMENT ET SRU

Face aux injonctions de la loi du 12 juillet 1999 et à la nécessité de construire une intercommunalité capable d'accompagner le projet de l'airbus 380, le district du Grand Toulouse (renforcé par l'adhésion de six nouvelles communes du Nord de l'agglomération) choisit de nouveau l'option la moins contraignante. Son conseil vota à l'unanimité la transformation en Communauté d'Agglomération (CA), rejetant vivement l'idée d'une CU. Si le passage en CA ne bouleversait que peu la nature des compétences, il renforçait considérablement les moyens de l'organisation (via une DGF renforcée, la mise en place d'une TPU). Cela lui permettait de financer et gérer directement des équipements d'intérêt communautaire.

La CA du Grand Toulouse (CAGT) se dota d'un organe décisionnaire constitué par 61 membres nommés par les conseils municipaux. Conformément à la loi du 12 juillet 1999, les sièges du conseil communautaire étaient accordés au prorata du nombre d'habitants des communes, à l'exception de Toulouse qui disposait de la moitié des sièges moins 1 (30 délégués). Cependant le conseil constituait d'avantage une scène de débat qu'un véritable organe décisionnaire, *« ce conseil a plus le rôle d'une assemblée générale que celui d'un véritable organe de délibération. Les discussions et l'élaboration des projets se font dans 8 commissions qui correspondent aux différentes compétences du « Grand Toulouse… »*[614]. Quatre commissions étaient présidées par des représentants de la ville-centre, les quatre autres par des communes de banlieue. Le « bureau », tel un conseil d'administration, constituait le véritable centre de décision de l'organisation ; en 2001, 39 membres dont 18 vice-présidents (le maximum autorisé par la loi) le composaient.

La CAGT constituait une machine complexe à réguler. Plus que la mise en œuvre d'une véritable politique stratégique, l'organisation s'exerçait à équilibrer les rapports de pouvoir entre les représentants de Toulouse et de la périphérie : *« Les maires des principales communes de banlieue ont tenu à représenter directement leur commune et à occuper eux-mêmes les principaux postes de responsabilité. Certains cumulent ces responsabilités avec d'autres mandats locaux (conseillers du Département ou de la Région, député au parlement) »*[615]. L'organisation instituait un nouvel espace de renforcement des réseaux notabiliaires. Aussi, deux

[614] NEVERS J-Y., 2003, *Op. Cit*., p.15 (version française).
[615]NEVERS J-Y., 2003, *Op. Cit*., p.15 (version française).

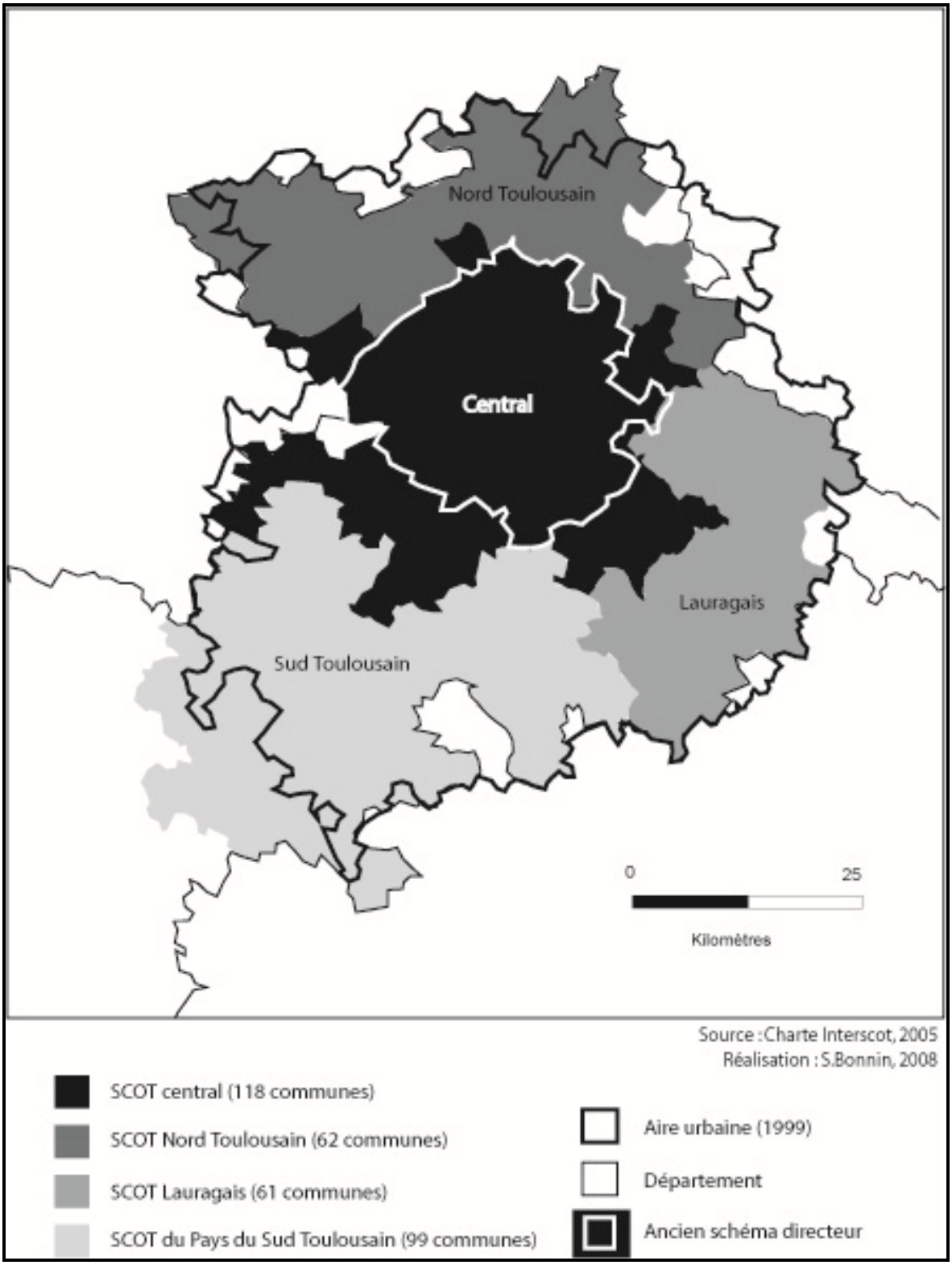
ans après sa création, J-Y Nevers concluait à un certain déficit *« On peut douter de l'efficacité d'une organisation aussi lourde et monopolisée par les « notables locaux » qui laisse aucune chance à l'émergence de nouveaux leaders. Comme une « armée mexicaine » le « Grand Toulouse » a beaucoup de généraux mais peu de troupes… Il [le grand Toulouse] est aujourd'hui plus proche d'une association de commune que d'un véritable gouvernement métropolitain. »*[616].

Dès le début des années 2000, l'application de la loi SRU a offert une nouvelle scène de débat. La construction des SCOT a mis en relief la fragmentation de l'agglomération, chaque territoire proposant son périmètre. Si l'on agrège ces propositions, le modèle proposé apparaît ubuesque : plus d'une dizaine de SCOT investissaient l'aire urbaine de Toulouse (certaines demandes ne regroupent que quatre communes, soit 2500 habitants). Dès lors, le préfet décida la mise en place d'une cellule de réflexion : une conférence des maires en association avec les représentants des chambres consulaires, chercheurs et autres sphères d'expertise… Cette instance de concertation devait aboutir à la délimitation d'un ou plusieurs périmètres SCOT cohérents.

Entre le SCOT unique, et un morcellement excessif, de nouveau la solution intermédiaire a prévalu. L'agglomération Toulousaine a été divisée en un SCOT central (regroupant le territoire de la CAGT et du SICOVAL) et des SCOT périphériques (Cf. carte 8, page suivante). Cette définition des périmètres SCOT a constitué un moment de concertation privilégié à l'échelle de l'aire urbaine. Demeuraient néanmoins des tensions, notamment au sein du pôle urbain. La constitution du nouveau SMEAT[617] donna lieu à la manifestation d'une nouvelle scission. Elle se matérialisera dans le départ des communes de Frouzins, Pinsaguel, Portet-sur-Garonne et Roques-sur-Garonne. Ce secteur Sud-Ouest du pôle urbain était pourvu d'une surface commerciale importante (potentiellement concurrentielle de celle de la ville-centre). Il représentait une manne financière et fiscale considérable. L'enjeu commercial était majeur, il s'agissait de constituer une force politique capable de rivaliser avec la ville-centre au sein des comités départementaux d'urbanisme commercial. Dans ce contexte, la CC du Muretain (créée le 21 novembre 1997) se transforma en CA (le 1er janvier 2004) s'octroyant la compétence SCOT.

[616] Idem
[617] Syndicat Mixte d'Etudes de l'Agglomération Toulousaine, renommé après avoir révisé ses statuts le 31 décembre 2001 : Syndicat Mixte d'Etudes pour entreprendre et mettre en œuvre le SCOT de l'agglomération toulousaine)

Carte 8. Le SCOT central et les SCOT périphériques de l'aire urbaine toulousaine



Source : Charte interscot, 2005
Réalisation : S. Bonnin, 2008

Après plusieurs tentatives de l'État pour simplifier l'organisation intercommunale toulousaine, force est de constater que le modèle supracommunal proposé tardait à s'opérationnaliser. Néanmoins ce territoire, structuré par ces trois CA (Cf. carte 6, page 176), s'est organisé autour d'une division sectorielle. Cette spécialisation fonctionnelle en trois intercommunalités rompait cependant avec le fort éclatement originel qui perdurait jusque dans les années 1990.

Au début des années 2000, cette nouvelle configuration pouvait augurer de la possibilité d'une communauté urbaine. Cette option tendait à se diffuser dans les sphères techniques (des services déconcentrés et des EPCI) mais aussi au niveau des élus communaux.

De nouveaux éléments politiques auraient pu faciliter la constitution d'une CU : *« le SICOVAL présenterait moins de cohésion que par le passé avec l'actuel président, F.R Valette - en remplacement de C. Ducert fondateur et « armateur » de l'entité – qui a quitté le Parti Socialiste »*[618]. La gauche unie à la tête du SICOVAL apparaissait déstabilisée, alors qu'au même moment la droite portée par A. Lafon gagnait la mairie de Castanet (troisième commune du SICOVAL en nombre d'habitants). L'ambivalence de Ramonville (deuxième commune de la CA) a accentué le malaise. Fin 2001, après avoir déclaré sa volonté de quitter le SICOVAL pour adhérer à la CAGT (adhésion que le respect des conditions légales rendit impossible) le député-maire de Ramonville, P. Cohen (qui deviendra le maire de Toulouse et président de la CAGT en 2008) était contraint de se faire réaccepter.

Dans ce contexte, la conférence des maires fut relancée par le préfet. Elle constituait une cellule d'apprentissage de l'idée d'un grand Toulouse dépassant le périmètre de la CAGT. Cependant, le modèle polycentrique (en voie d'institutionnalisation via les SCOT) témoignait d'une incapacité à appréhender une nouvelle échelle d'action publique : *« Face à des regroupements divers et à la difficulté de définir et de prendre en compte l'aire métropolitaine, à des plans de développement spatiaux ou à des politiques locales variant selon les territoires, il existe une tendance à une multiplication d'actions non coordonnées échappant à une régulation socio-économique dans une extension de la ville au-delà de l'agglomération »*[619].

[618] De SORBIER P., 2003, *La construction politique des agglomérations françaises et la question de la solidarité*, mémoire de DEA en Géographie-Aménagement, Université de Toulouse-le-Mirail, soutenu en septembre 2003, p.90.
[619] BIAREZ S., 2000, *Territoires et espaces politiques*, Grenoble, PUG, p. 57 (reprenant l'étude de LABORIE J-P., 1996, *Analyse de l'agglomération de Toulouse*, Paris, Plan Urbain-Ministère de l'Equipement).

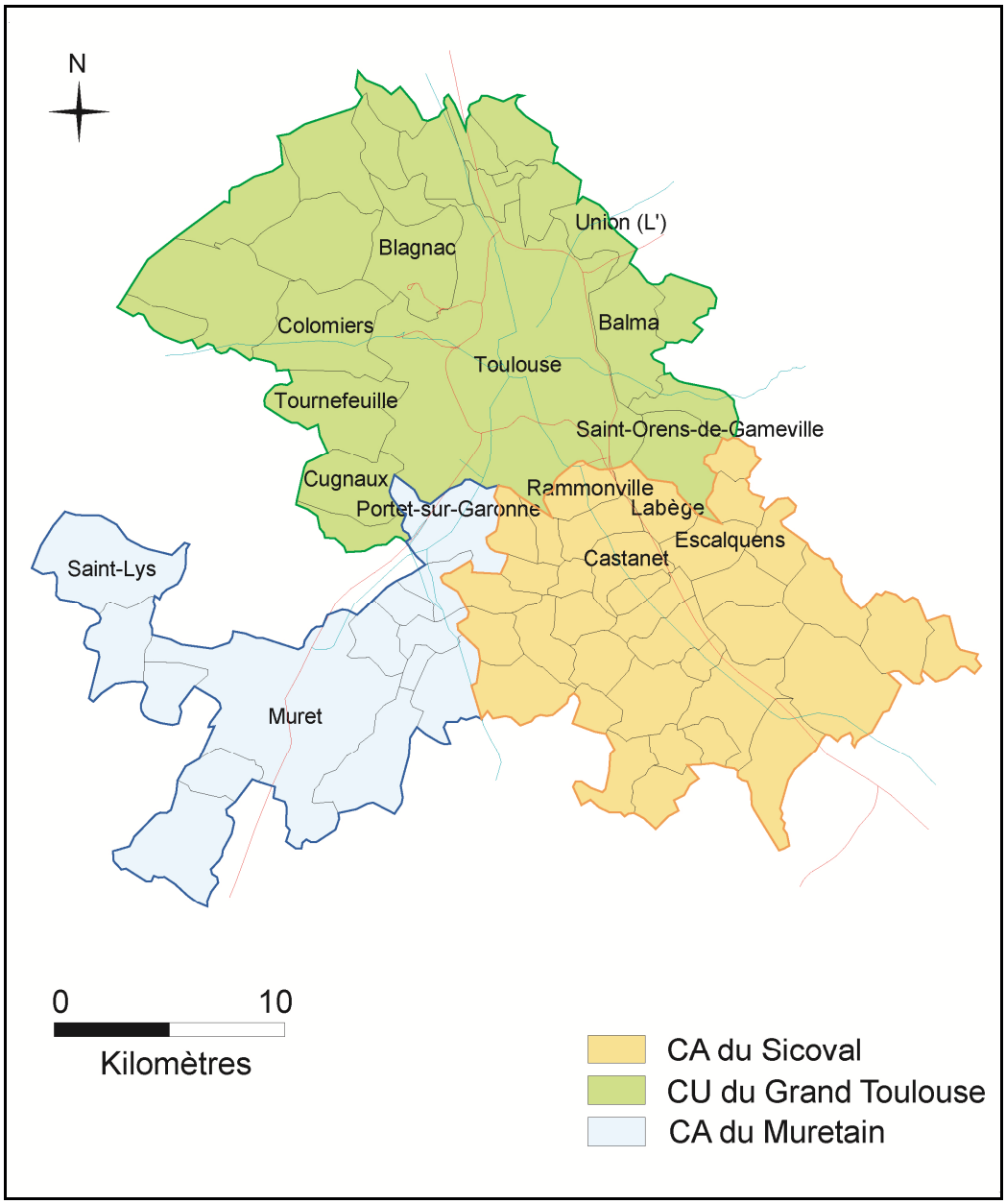
Au début des années 2000, le syndicat mixte pour la technopole de l'agglomération de Toulouse (qui associe la CAGT et le SICOVAL dans le but de promouvoir le territoire à l'échelle internationale) représentait le seul réel partenariat inter-EPCI dépassant le cadre ponctuel des schémas de planification et de la contractualisation. Une complémentarité semblait se dessiner à l'échelle de l'agglomération. L'union de ses deux territoires conférait à l'agglomération un surplus de consistance et une plus-value en termes de communication : l'image d'une ville tournée vers l'industrie de pointe (aéronautique) garantissant une qualité de vie optimale (un territoire résidentiel haut de gamme). On notera que seul le projet économique semblait capable de bousculer les frontières de la coopération.

Cette dynamique se poursuivit jusqu'aux élections municipales de 2008 dont les résultats (notamment au sein de la CAGT) annonçaient une évolution de la configuration politique locale que le chapitre suivant nous permettra de qualifier.

CHAPITRE VI

Présentation des territoires et organisations intercommunales des trois communautés étudiées

Carte 9. Terrain d'étude



L. Loubet, 2011.

Notre terrain d'étude est constitué de deux communautés d'agglomération (le SICOVAL, le Muretain) et une communauté urbaine, le Grand Toulouse (la CAGT est devenue communauté

urbaine en janvier 2009). Au travers d'une approche historique, territoriale et organisationnelle, les modèles de coopération de ces EPCI seront qualifiés et leur évolution analysée. Toutefois l'approche historique sera minorée, notre étude privilégiant le fonctionnement actuel des organisations et le rôle des acteurs.

1. LE SICOVAL, UNE COOPÉRATION DE TYPE PLUTÔT SUBSIDIAIRE

1.1 Présentation générale

Le SICOVAL, créé dès 1975 par des communes du Sud-Est toulousain est une intercommunalité pionnière sur le plan national. Elle a été la première à expérimenter la TPU et jouit en cela d'une forte légitimité.

Carte 10. La CA du SICOVAL et ses communes

Observatoire des territoires de projets en Midi-Pyrénées (CIEU-SESGAR-Préfecture de région), http://w3.cieu.univ-tlse2.fr/pays

Le syndicat intercommunal, devenu tour à tour communauté de communes, de ville, d'agglomération, regroupe aujourd'hui 36 communes (65 554 habitants)[620]. Ramonville-Saint-Agne (12 050 habitants)[621] et Castanet-Tolosan (10 519 habitants)[622] constituent les deux communes les plus peuplées. L'intercommunalité s'ancre sur un territoire aux frontières du rural et de l'urbain. Elle a construit un développement qui allie logique technopolitaine (pole technologique de Labège et Ramonville), logique commerciale (grande zone commerciale à Labège) et développement périurbain de l'habitat dans un souci de maintien de l'activité agricole et de développement durable. Au niveau politique, les élections municipales de 2008 ont stabilisé un grand nombre de maires orientés à gauche, à majorité PS.

Le SICOVAL s'apparente à une coopération de type *subsidiaire* telle que définie par Michel Bussi[623] : *« nous coopérons au nom d'un ordre ou de valeurs supérieures à notre territoire »*. La référence aux *« valeurs sicovaliennes »* de solidarité, d'équité est omniprésente dans les discours d'élus qui y voient un prolongement de leur engagement politique :

> *« L'idée directrice c'est de fonder un territoire sur lequel la qualité de vie sera harmonisée pour tous les citoyens, peu importe leur commune…. C'est le fondement des idées de gauche sur l'intercommunalité ».*
> Un maire « leader » du SICOVAL, entretien du 30/01/08[624].

Le sentiment d'avoir été des précurseurs dans le domaine de l'intercommunalité anime la coopération et participe à la construction identitaire du territoire du SICOVAL :

> *« L'idée de départ c'était : regroupons nous pour organiser l'aménagement de l'espace et le développement économique, pilier du SICOVAL. Il y avait cette idée d'innover. J'avais l'impression de construire quelque chose de neuf, d'innovant. C'est quelque chose qui vous motive ... Rapidement la commune s'est estompée par rapport à ce projet là ».*
> Un autre maire « leader » du SICOVAL, entretien du 02/01/08.
> *« On crée une appartenance à une autre tribu, on oublie sa tribu d'origine. Quand vous avez des gens qui ont une conviction et une idéologie, …, quand des gens ont pour projet de mettre en commun pour le territoire et pour le faire évoluer et le faire vivre, ils ont quelque chose de très forts. Pour les membres qui sont dans l'intercommunalité*

[620] Insee, population totale au 1ier janvier 2009 authentifiée à l'issue du recensement.
[621] Idem
[622] Idem
[623] Cf. Chapitre III. 2.2 *Méthode de comparaison des profils de coopération des trois communautés.*
[624] Le leadership de chaque maire a été évalué selon leurs capacités à peser dans la décision intercommunale (Cf. Figure 14 : Positionnement des élus dans l'organisation décisionnelle de la CA du Sicoval, page 212).

depuis le départ c'est très facile, parce qu'ils ont travaillé longtemps ensemble à forger une identité, au final, indépendante de leurs propres communes ».
Un autre maire « leader » du SICOVAL, entretien du 31/01/08.

En cela registres *« subsidiaire »* et *« communautaire »* (*« nous coopérons parce que nous nous ressemblons »*[625]) se confondent dans le processus de construction de ce territoire.

Figure 10. Le Sicoval : profil de la coopération[626]

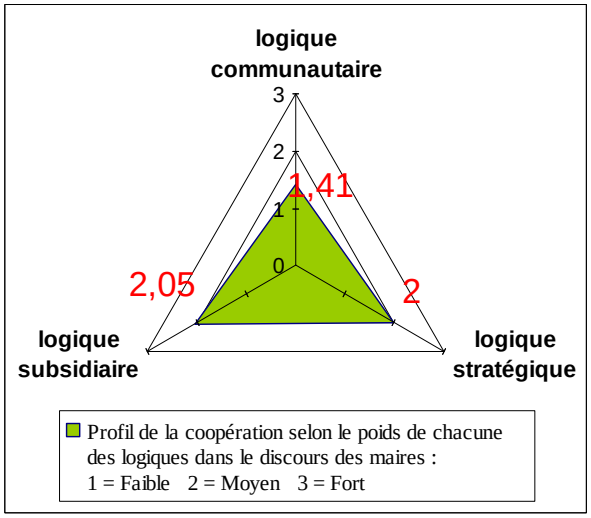
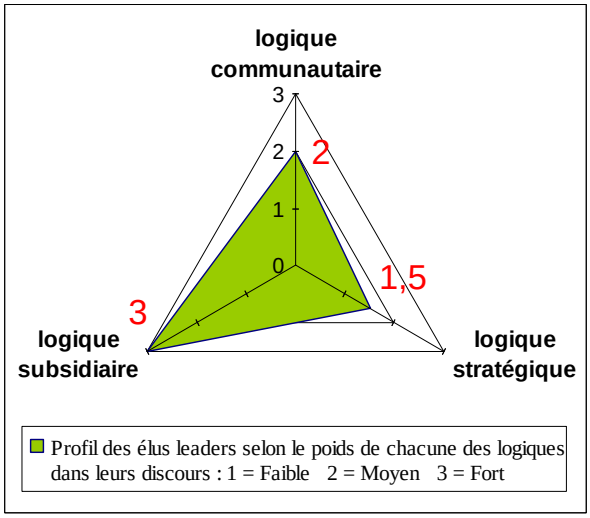


Figure 10 bis. Le Sicoval : profil des « leaders »[627]



L. Loubet, 2011.

Dès son origine, le projet communautaire a été central dans la coopération et s'est imposé aux questions de périmètres. Aujourd'hui, l'accélération de la construction du Grand Toulouse (son passage en CU, le dossier métropole) semble recomposer une géopolitique intercommunale où le SICOVAL apparaissait jusque-là disposer d'une certaine avance. La confrontation des projets territoriaux de ces deux communautés pourrait, dans l'avenir, être la clef des recompositions de l'espace intercommunal toulousain. Les divergences en matière de gestion des services publics seront sans doute débattues à cette occasion :

« Nous avons clairement posé des conditions pour que nous envisagions un jour d'intégrer la communauté urbaine. La première condition c'est qu'il y ait un vrai projet. Le SICOVAL s'est toujours construit d'abord à partir d'un projet. Ce n'est pas la structure qui doit être définie avec son périmètre en premier, mais d'abord le projet… Nous n'avons absolument pas avancé d'un quart de pouce en cette direction depuis

[625] Cf. Chapitre III 2. *Méthodologie de comparaison des profils de coopération des trois communautés*.
[626] Obtenu en faisant la moyenne des profils de tous les maires de la CA ou CU, selon les éléments de discours analysés.
[627] Obtenu en faisant la moyenne des profils des élus « leaders » de la CA ou CU, selon les éléments de discours analysés.

des années. Le SICOVAL a une véritable culture d'organisation et de projet, ce qui n'est pas le cas du Grand Toulouse. Quant au Muretain, il est beaucoup plus jeune et il faut un certain temps avant d'arriver à définir un véritable projet et une véritable organisation… Le troisième élément c'est qu'il est pour nous hors de question d'accepter la moindre forme de Délégation de Services Publics ».
Un maire « leader » du SICOVAL, entretien du 26/02/08.
« Notre intercommunalité s'est construite autour d'une idéologie : l'égalité de traitement des habitants, mais surtout rester maître de la gestion de ses services, comme la distribution de l'eau, et ne pas les confier au privé. Dès le départ ce point a été important dans la construction de notre intercommunalité. Pour nous, contrairement au Grand Toulouse, la seule solution c'est la régie directe ».
Un maire « leader » du SICOVAL, entretien du 04/08/08.

1.2 Evolution de l'EPCI : statuts et périmètre

Les configurations intercommunales actuelles constituent des héritages du passé. Cependant ce travail n'a pas pour objet une analyse précise de l'histoire de ces intercommunalités. Nous ne retiendrons que les principaux événements (changement de statut, modification des périmètres, etc.) qui ont affecté les trois communautés étudiées. Aussi, dans le cas du SICOVAL, nous ne retracerons que les éléments fondamentaux de l'histoire de l'EPCI, celle-ci ayant donné lieu par ailleurs à différents travaux comme ceux de F. Thomas[628].

En 1975, six communes du Sud-Est toulousain (Auzeville-Tolosane, Auzielle, Castanet-Tolosan, Escalquens, Labège, Saint-Orens)[629] fondaient le Syndicat Intercommunal d'aménagement et de développement des COteaux et de la VALlée de l'Hers (SICOVAL). Dès le départ, le projet du Sicoval visait à lutter contre l'image de banlieue toulousaine, aménager un espace attrayant pour les habitants et attractif pour les entreprises, tout en préservant l'environnement. Très vite la coopération entre les communes ait apparu comme le moyen de nourrir ces desseins. Sous l'impulsion de Claude Ducert, maire de Labège (de 1971 à 2008), le SICOVAL s'est positionné en précurseur. Cet élu emblématique est considéré comme le père fondateur de cet EPCI qu'il a présidé durant de nombreuses années : *« Le SICOVAL, qui existe depuis un peu plus de vingt ans, n'a toutefois rien d'une utopie, même si l'on doit reconnaître à son fondateur Claude Ducert, le maire de Labège, un rôle incontestable de pionnier »*[630]. Ses mandats de conseiller général, puis de député, ont favorisé la diffusion de l'expérience du SICOVAL à l'échelle nationale. De

[628] TOMAS F., 1997, « Produire de la ville en périphérie urbaine : le cas du Sicoval », in *Revue de géographie de Lyon*, n°2, p.143-151.
[629] Cf. carte 11, page 198.
[630] TOMAS F., 1997, *Op. Cit.*, p.143.

nombreux discours ou publications scientifiques et institutionnelles évoquent le caractère *« précurseur »*, *« modèle »* ou *« pionnier »* de cette démarche : *« le SICOVAL est une intercommunalité périurbaine créée en 1975 et connue pour avoir notamment été la première à avoir partagé la recette de la taxe professionnelle, mais aussi plus globalement pour avoir démontré une capacité d'expertise dans le domaine de la planification urbaine au sein de la région urbaine toulousaine »*[631].

Dès 1980, les communes membres ont décidé de limiter leur concurrence et d'expérimenter le partage de la taxe professionnelle (TP) en provenance d'un nouveau parc d'activités. Des critères de répartition équitables ont été définis. Le parc d'activités intercommunal de Labège-Innopole fut construit en 1983 afin d'augmenter les ressources de l'intercommunalité et d'équiper le territoire. Cette réalisation matérialise le travail de lobbying auprès des partenaires économiques, politiques et institutionnels mais aussi d'innovation en matière d'ingénierie territoriale. L'organisation intercommunale a su développer des outils novateurs afin d'acquérir le foncier nécessaire. De même la volonté de partage de la TP a nécessité de la part des élus le recours à des solutions innovantes : *« La mise en place en 1975 d'un syndicat intercommunal … (SICOVAL) relève d'abord de la volonté de six maires, tout comme la décision de réaliser une grande zone d'activités et d'en partager les ressources entre les communes membres. Cette dernière caractéristique, qui devait assurer le succès de l'entreprise, démontrait par ailleurs qu'ils n'hésitaient pas à innover dans la mesure où, en attendant les lois de 1980 puis de 1992 qui créèrent les taxes professionnelles de zone puis d'agglomération il avait fallu trouver des solutions provisoires avec, il est vrai, la complicité bienveillante de l'administration centrale »*[632]. Dans ce contexte, l'implantation du centre commercial Carrefour (en 1983) a été déterminante. L'enseigne a apporté une manne financière considérable, assurant ainsi la pérennité du développement de la zone.

Selon F. Thomas[633], la création du SICOVAL, puis de la zone d'activité de Labège, résulte *in fine* de la conjonction de deux évènements de nature différente : *« tout d'abord, l'élection en 1971 à Labège d'un maire socialiste, Claude Ducert, issu de ces cadres (ingénieurs/ techniciens, enseignants et chercheurs) qui s'installaient en nombre sur les coteaux et dans la vallée de l'Hers ; ensuite, l'arrivée à la tête de l'agence d'urbanisme de l'agglomération de Toulouse*

[631] GUERRINHA C., 2007, « logiques urbanistiques et logiques de transports au sein d'une intercommunalité périurbaine. L'exemple de la construction territoriale du pays Voironnais », in *Flux*, n°68, p.72.
[632] TOMAS F., 1997, *Op. Cit.*, p.145.
[633] TOMAS F., 1997, *Op. Cit.*.

(créée en 1972 seulement) d'un directeur, Jean Frébault, qui comprend, pour affirmer la crédibilité de son institution, tout l'intérêt de la démarche des maires du sud-est. Toulouse rassemblant dans ses limites communales encore plus des trois-quarts de la population de l'agglomération (371 000 habitants sur 476 00012 en 1968)[634]*, le maire de Toulouse n'était, en effet, pas intéressé par la coopération intercommunale et il maintenait un atelier municipal d'urbanisme (l'AMU) qui ne permettait à l'agence d'urbanisme de s'intéresser qu'à... la périphérie »*[635].

Le SICOVAL, poursuivant son développement, a accueilli en 1990 vingt-huit nouvelles communes des cantons de Castanet-Tolosan et de Montgiscard (Cf. carte 11, page suivante). Renforcé par ces communes, il est devenu une Communauté de Communes en 1992. Dans l'élan, l'organisation, soucieuse de préserver la qualité de vie de ses habitants, a signé une charte dans laquelle elle s'engageait à protéger de l'urbanisation 13 000 hectares sur les 23 000 (soit 60 % du territoire) et à les réserver à l'agriculture, aux espaces verts et naturels, forêts, espaces de sports et de loisirs. Durant cette période la commune de Saint-Orens a quitté la CA pour rejoindre le district du Grand Toulouse.

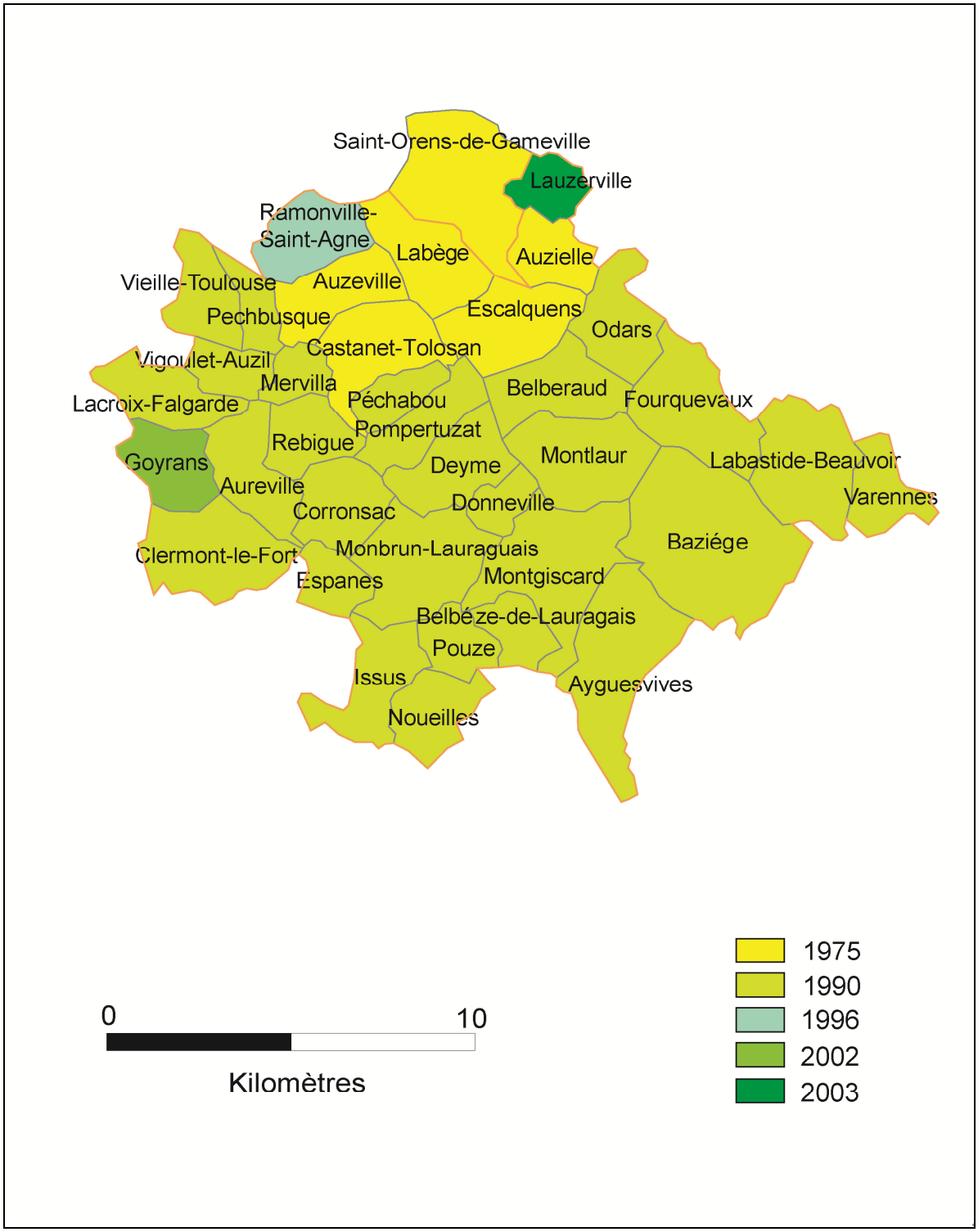
Ramonville-Saint-Agne avec ses 12 014 habitants, 650 hectares, ses activités culturelles, le dynamisme économique du Parc du Canal, intégra le SICOVAL en 1996. Le SICOVAL se transforma en Communauté de Villes puis Communauté d'Agglomération en 2001 et investit les compétences « transports », « politique de la ville » et « environnement ».

En janvier 2002, Goyrans est devenue la 35^{ième} commune du SICOVAL ; un an plus tard Lauzerville la 36^{ième}. L'Agenda 21 2003-2006 du SICOVAL a été adopté cette même année.

De 2004 à 2008 le SICOVAL a élargi progressivement son champ de compétence (Prise en charge des compétences assainissement et du service pool routier, distribution de l'eau potable, délégation de la gestion des aides à la pierre, actualisation de l'Agenda 21 pour la période 2007-2010).

[634] *L'INSEE ne reconnait d'agglomération à Toulouse qu'en 1962, avec deux communes (Toulouse et Blagnac). Dès 1968 la continuité urbaine est reconnue sur 29 communes. En 1990 c'était le cas sur 58 communes.*
[635] TOMAS F., 1997, *Op. Cit.,* p.145.

Carte 11. Evolution du territoire du SICOVAL

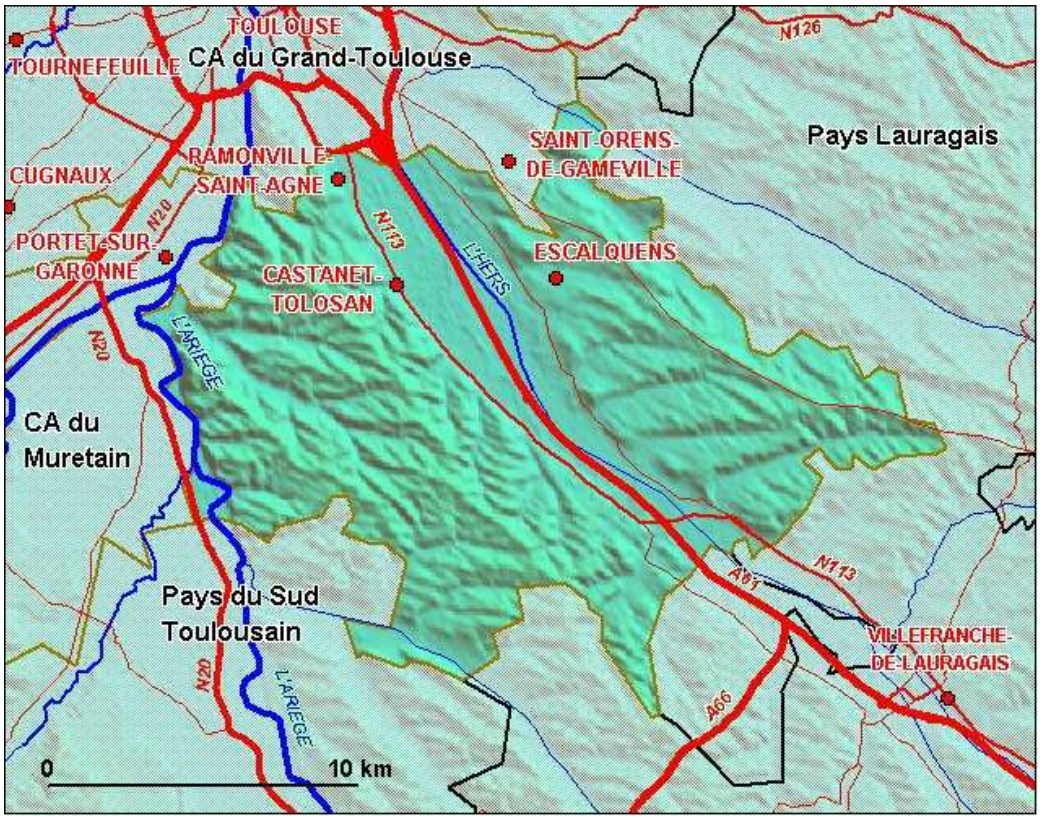


L. Loubet, 2011.

1.3 Le contexte territorial et ses enjeux[636]

Le territoire du SICOVAL se caractérise par un paysage de côteaux encadrant la vallée de l'Hers. Cet axe historique de communication vers la Méditerranée concentre les voies majeures de circulation : RN 113, A61, ligne de chemin de fer Atlantique – Méditerranée, canal du Midi. 60 % de ce territoire est occupé par des espaces naturels et agricoles. Ceux-ci constituent des ressources naturelles et patrimoniales riches et en grande partie préservées.

Carte 12. Le territoire du SICOVAL

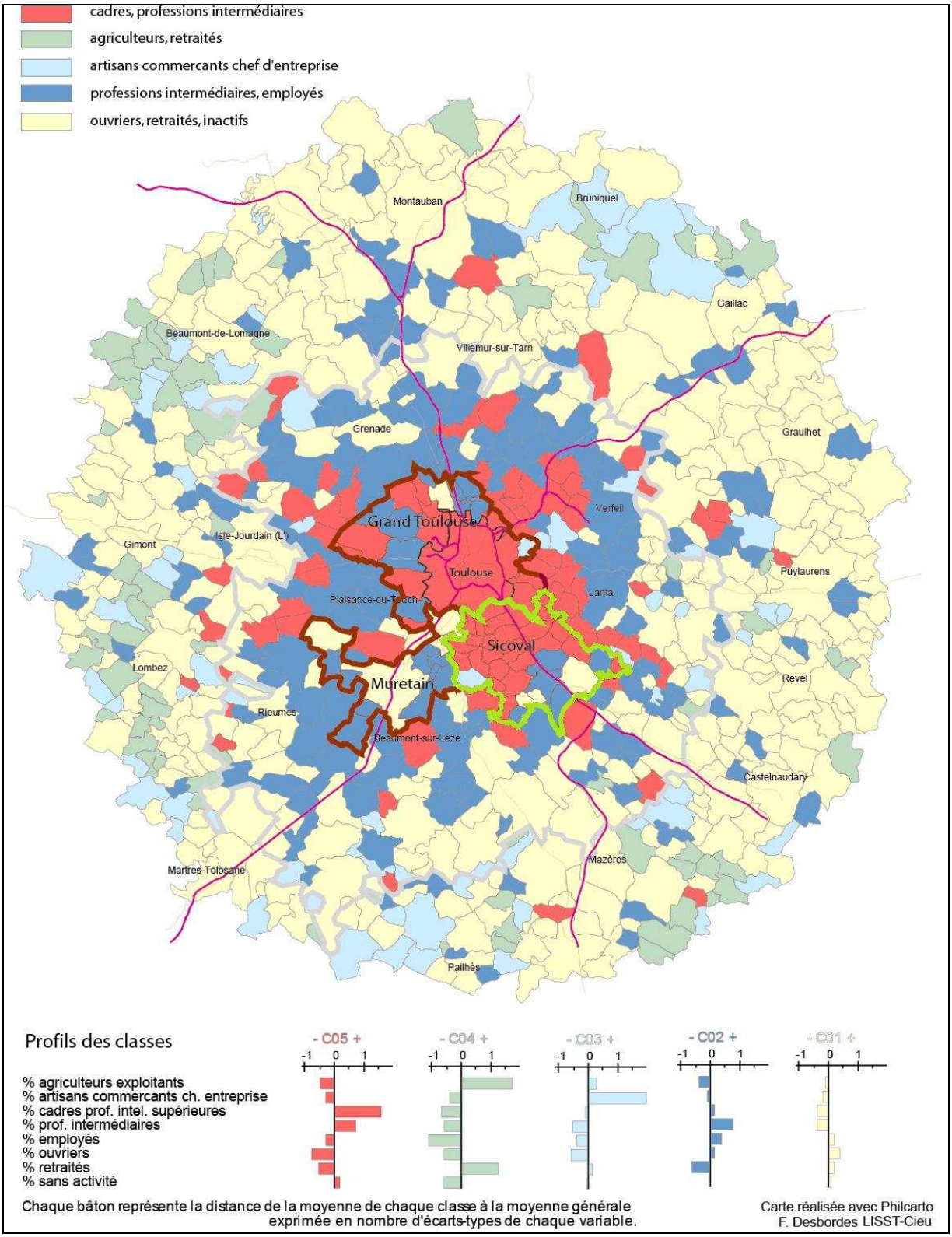


Observatoire des territoires de projets en Midi-Pyrénées (CIEU-SESGAR-Préfecture de région), http://w3.cieu.univ-tlse2.fr/pays

Le SICOVAL connaît une croissance démographique continue depuis 30 ans. Elle s'accompagne d'un important dynamisme économique. La population est jeune. Elle se caractérise par un fort taux d'activité, des niveaux de revenus et de formations élevés et une surreprésentation des « cadres » et des « professions intermédiaires » (en rouge sur la carte 13, page suivante).

[636] Sources :
- Observatoire des territoires de projets en Midi-Pyrénées (CIEU-SESGAR-Préfécture de région) : http://w3.cieu.univ-tlse2.fr/pays.
- SICOVAL, 2007, *Synthèse du Programme de développement durable de la Communauté d'Agglomération du Sicoval 2003-2007- Agenda 21 local*, in « Construisons notre avenir ensemble », Sicoval Info n°29.
- Site internet du Sicoval : http://www.sicoval.fr/
- Ministère de l'intérieur : http://www.banatic.interieur.gouv.fr/Banatic2/index.htm.

Carte 13. Typologie de la répartition des catégories socioprofessionnelles en 2006 (population résidante de plus de 15 ans)



Sources : recensement INSEE-2006.
F. Desbordes, LISST-Cieu, 2011.

Quatre pôles de compétences majeurs, caractéristiques du Sud-Est toulousain, structurent l'activité économique : biotechnologies, agrobiosciences, spatial, satellites et applications, technologies de l'information et de la communication (TIC) et télécommunications.

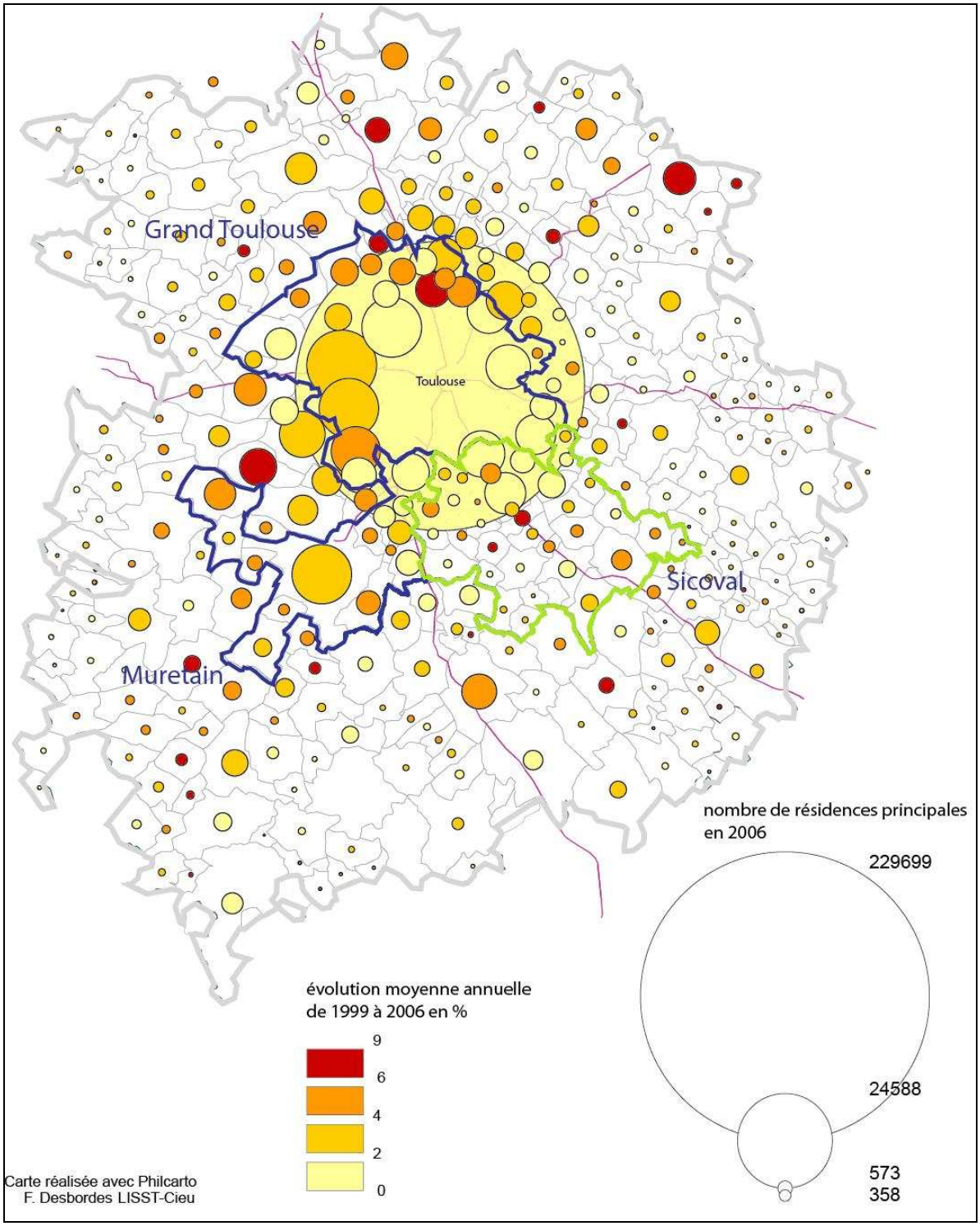
L'espace géographique du SICOVAL connaît une répartition inégale des populations et activités.

Le nord du territoire accueille trois des quatre grands sites d'activités de la Technopole Toulouse Sud-Est[637] : *Labège-Innopole*, site originel et emblématique du SICOVAL regroupant près de 500 entreprises et 11 000 emplois au sein d'un réseau dense de PME-PMI et d'un ensemble d'infrastructures et de services de haut niveau (pépinières d'entreprises, Centre de congrès Diagora….) ; *Agrobiopole*, consacré aux agrobiosciences au travers notamment des organismes et structures de formation et de recherche (2700 emplois, 2600 étudiants) ; le *Parc du Canal*, situé à proximité immédiate du complexe scientifique et universitaire de Toulouse-Rangueil-Lespinet et plus particulièrement spécialisé dans le spatial, les satellites et leurs applications, l'informatique (4500 emplois).

Les espaces urbains se sont également prioritairement densifiés au nord du SICOVAL : Ramonville-Saint-Agne (12 050 habitants)[638], Castanet-Tolosan (10 519 habitants)[639], Escalquens (5 850)[640], Labège (3 565)[641]. L'étude du développement des résidences principales des habitants illustre ce propos (carte 14, page suivante).

[637] Photo ci-contre : http://www.sicoval.fr/entreprendre/technopole/information/mots.php
[638] Insee, population totale au 1ier janvier 2009 authentifiée à l'issue du recensement.
[639] Idem
[640] Idem
[641] Idem

Carte 14. Carte des résidences principales en 2006 et de leur évolution entre 1999 et 2006



Sources : recensement INSEE-2006.
F. Desbordes, LISST-Cieu, 2011.

Dans le sud du territoire les espaces ruraux prédominent. Un ensemble de petites communes, au foncier plus accessible, au cadre de vie de qualité et à l'environnement préservé, attire les nouvelles populations.

http://www.sicoval.fr/connaitre/sicoval/developpement_rural.php

Enfin, le quatrième site de la Technopole Toulouse Sud-Est, Vallée de l'Hers, constitue un pôle d'équilibre du développement économique du territoire. Ce site matérialise une volonté d'ouverture et d'extension de nouveaux parcs d'activités vers le sud, à Escalquens, Belberaud, Montgiscard et Baziège, permettant aux deux dernières communes de renforcer et diversifier leur fonction traditionnelle de bourg-centre.

1.3.1 Répondre aux enjeux territoriaux : le projet du SICOVAL

Le projet de développement durable (Agenda 21) du SICOVAL définit les principales orientations de l'EPCI. Ce projet se structure autour de quatre axes déclinés en programmes d'actions :

Le premier axe vise à concilier l'intensité des activités humaines avec la préservation et la valorisation des ressources naturelles du territoire. Il ambitionne d'aménager le territoire de manière équilibrée, protéger les espaces naturels et sensibles, préserver et gérer la ressource en eau, lutter contre les nuisances et les pollutions.

Le second projette de construire un territoire solidaire où tous les habitants pourront accéder à une vie sociale, professionnelle et culturelle. Le renforcement de la solidarité et de la cohésion sociale se structure sur un développement et une diversification de l'offre de logements, un déploiement des transports en commun et des pistes cyclables, une mutualisation des activités culturelles, sportives, de tourisme et de loisirs.

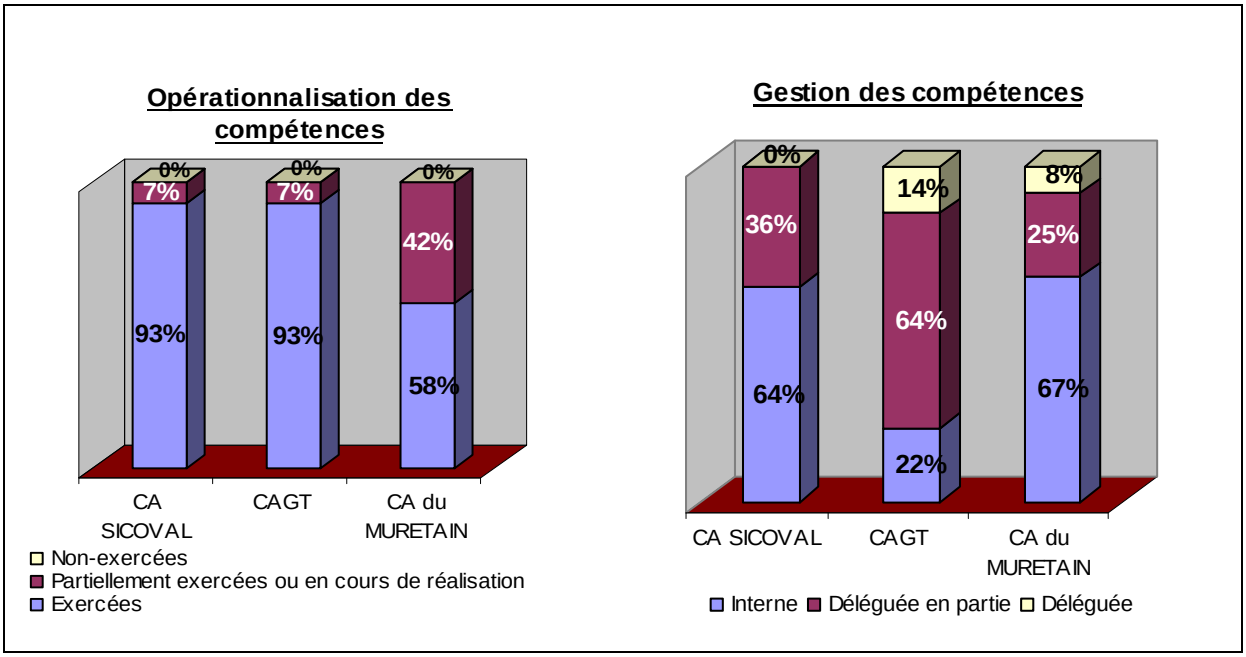
Le troisième axe consiste à promouvoir un développement économique respectueux des équilibres territoriaux, sociaux et environnementaux en intégrant les dimensions agricole, commerciale et artisanale. Il s'agit de favoriser l'emploi et l'insertion, de coordonner l'action des partenaires, de maintenir et renforcer une activité économique diversifiée et équilibrée et d'aménager les parcs d'activités économiques.

Enfin, le dernier axe développe une pratique de la démocratie de proximité associant élus, habitants et acteurs locaux à l'élaboration et à la mise en œuvre du projet territorial. Pour cela, les actions à mener visent à améliorer la connaissance du SICOVAL et de son territoire, à développer les modes de concertation et de participation.

1.4 Evaluation du niveau d'intégration des compétences et modalités de gestion[642]

La CA du SICOVAL, durant la période de l'étude, se structurait autour d'un ensemble de compétences intégralement opérationnalisées[643] et majoritairement gérées en interne (seule la compétence « Aménagement de l'espace » faisait l'objet d'une délégation en matière de gestion).

Figure 11. Opérationnalisation et gestion des compétences



L. Loubet, 2006.

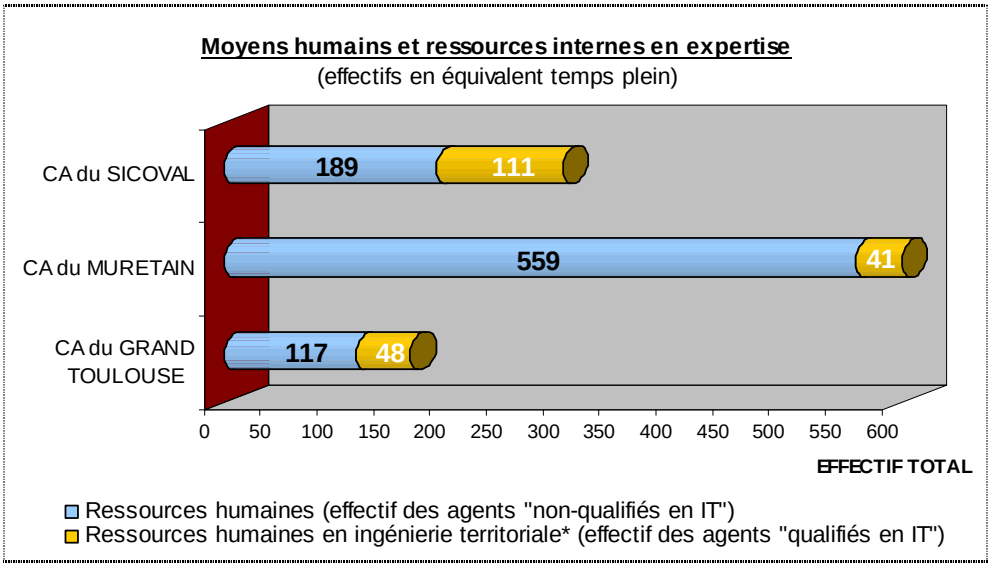
[642] Les éléments présentés sont issus du rapport d'étude : LOUBET L., 2006, CIRUS-CIEU, *L'évaluation des EPCI à fiscalité propre de la Haute-Garonne*, DDE Haute-Garonne, 238 p. Si les données ont évolué, les grandes tendances demeurent inchangées.

[643] Sont considérées comme opérationnalisées, les compétences définies dans les statuts de l'EPCI dont l'ensemble des actions prévues (sous-compétences) ont été réalisées.

La définition des compétences témoignait d'une ambition importante : la CA du SICOVAL apparaît comme la CA dont les compétences étaient structurées autour du plus grand nombre de missions (sous-compétences). Au regard du nombre de sous-compétences, certaines compétences semblaient avoir fait l'objet d'un investissement majeur : « Aménagement de l'espace », « Développement économique », « Protection et mise en valeur de l'environnement et du cadre de vie », « Services aux communes » (compétence très forte, déclinée en neuf sous-compétences majoritairement affiliées à de l'assistance en ingénierie territoriale), « Actions en matière d'emploi ». On retrouve ici les éléments fondateurs du projet du SICOVAL : un développement périurbain de l'habitat associé à un renforcement des logiques technopolitaines et commerciales garantissant la subsistance de l'activité agricole.

La CA se présentait donc comme un EPCI disposant d'une réelle identité gestionnaire (en témoigne la « main mise », quasi-totale de la CA sur les maîtrises d'ouvrages). Elle apparaissait comme une organisation « concentrée » disposant en interne de ressources, aussi bien techniques, que stratégiques, lui permettant de couvrir l'ensemble de son champ d'intervention (la CA opérationnalisait autant les compétences de gestion de services techniques que les compétences affiliées à de l'ingénierie territoriale (IT)). Ceci s'explique, en partie, par la structuration des ressources humaines[644] de l'organisation.

Figure 12. Moyens humains et ressources internes en expertise

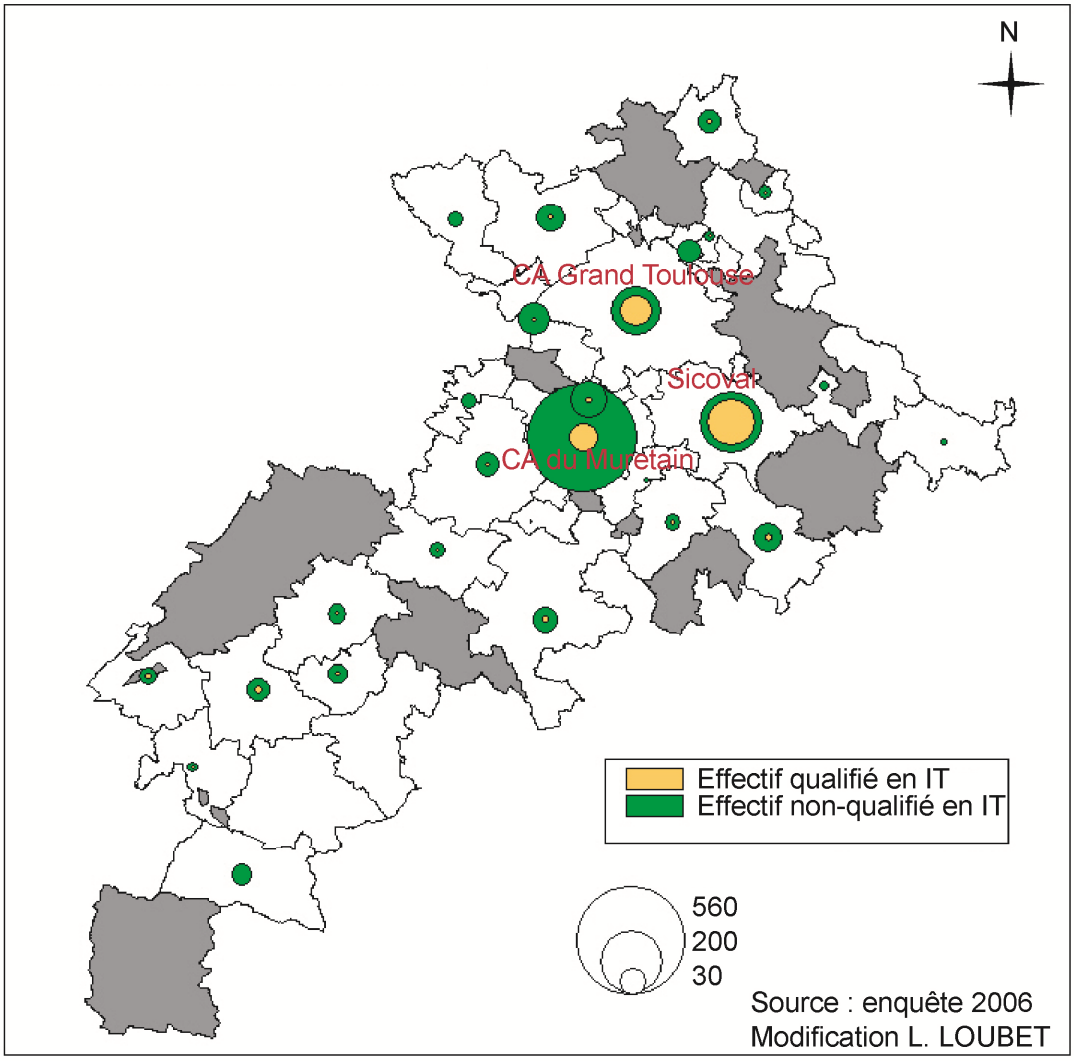


L. Loubet, 2006.

[644] La nature des ressources humaines induit et/ou résulte d'une spécialisation des organisations dans certains domaines (la CA du Muretain orientée vers la gestion de services techniques et de services à la population ; la CAGT vers la gestion administrative de projets et de subsides ; La CA du SICOVAL vers une réelle ingénierie de projet et de gestion territoriale). Pour plus de détails sur la nature des moyens humains de la CA : Cf. Annexe 1 : « Besoins et ressources des EPCI » in LOUBET L., 2006, *Op. Cit.*.

La CA du SICOVAL etait qualitativement mieux pourvue en ressources humaines que l'ensemble des communautés d'agglomération et des communautés de communes du département (300 agents dont 111 qualifiés en IT[645], soit un taux d'encadrement de 37 %).

Carte 15. Ressources en moyens humains des EPCI à fiscalité propre de la Haute-Garonne



F. Desbordes, L. Loubet, 2006.

[645] Effectif des agents "qualifiés" en IT : agents de type « catégorie A » susceptibles de mener des activités d'études stratégiques, de prospectives, d'évaluations diagnostiques...

1.5 Le gouvernement du SICOVAL (avant les élections municipales de 2008)

La communauté d'agglomération du SICOVAL se caractérise par une organisation territoriale polycentrée autour d'un ensemble de communes urbaines du Nord : Ramonville-Saint-Agne (12 050 habitants)[646], Castanet-Tolosan (10 519 habitants)[647], Escalquens (5 850)[648] et Labège (3 565 habitants)[649]. Cette configuration où aucune commune ne détient la majorité des sièges dans l'assemblée communautaire génère un gouvernement intercommunal structuré par des équilibres territoriaux et politiques complexes. Nous développerons davantage cet aspect dans les sous-parties suivantes.

Le territoire est fragmenté par un ensemble de dimensions géographiques, économiques et politiques donnant naissance à des logiques et groupes de pressions composites :

> *« Il y a des disparités territoriales aujourd'hui dans le* SICOVAL*, voire des fractures. Il y a les grosses communes et les petites, les communes du Sud et celles du Nord, la plaine et les coteaux, il y a les communes riches et celles plus pauvres, tout ces facteurs ne se recoupent pas. Chaque élu va s'identifier à l'un de ces groupes et cela peut apporter des oppositions sur certains thèmes : sur les notions de centralité, la répartition du foncier bâti industriel, sur la création de gros équipements sportifs ou culturels, sur le montant des taxes locales… ».*
> Un maire « suiveur » du SICOVAL, entretien du 29/01/08.

La bipolarité Nord / Sud façonne la politique communautaire. Le développement économique du SICOVAL s'est d'abord organisé autour des communes urbaines du Nord. Aujourd'hui une politique de rééquilibrage, autour des communes d'Ayguesvives, Baziège, Montgiscard est programmée afin de satisfaire aux attentes des élus du Sud. Une zone intermédiaire forme ce que certains élus nomment le *« SICOVAL du milieu »* (bien que plutôt localisée au Nord). Nous retrouvons dans cette zone, constituée principalement des communes d'Escalquens et de Castanet, des élus influents. Le premier, candidat nommé par le parti socialiste, s'est présenté en 2001 à la présidence du SICOVAL. Il a perdu cette élection face au maire d'Auzeville, actuel président. Le second (divers droite) apparaît selon les autres maires comme le « leader » des élus de droite.

[646] Insee, population totale au 1ier janvier 2009 authentifiée à l'issue du recensement.
[647] Idem
[648] Idem
[649] Idem

> *« Il y a le SICOVAL d'en haut, avec essentiellement Labège et Ramonville, c'est là qu'il y a le développement économique ; le SICOVAL du milieu, Escalquens et Castanet ; et le SICOVAL d'en bas, Baziège et Montgiscard. Aujourd'hui l'enjeu et les rixes se font entre le SICOVAL d'en haut et le SICOVAL d'en bas. Nous, nous sommes au milieu et nous disons : quand penserez-vous à nous ? Les pôles d'intérêts se font souvent comme cela, le Nord, le Sud, le centre ».*
> Un maire « sous-leader » du SICOVAL, entretien du 05/02/08.

Cependant le développement de la communauté d'agglomération du Grand Toulouse, le passage en communauté urbaine programmé début 2009, font craindre aux élus du Sud un repositionnement stratégique du SICOVAL favorable aux communes du Nord (frontalières du Grand Toulouse) :

> *« Après les 30 ans du Nord, le tour est venu des 30 ans du Sud. Ça, c'est le projet du SICOVAL. Nous avons l'impression que le projet de communauté urbaine, tel qu'il est présenté, met en vis-à-vis le Grand Toulouse et le SICOVAL. Nous craignons que les projets du Grand Toulouse divisent le SICOVAL qui se tournait maintenant vers le sud et l'obligent à tourner le dos au sud en se rapprochant de Toulouse. Les choses sont simples, si nous, communes du sud, n'avons pas la possibilité de développer un projet au moins aussi ambitieux que celui des communes du Nord, le SICOVAL n'aura plus aucun intérêt ».*
> Un maire « leader » du SICOVAL, entretien du 13/06/08.

Dans ce contexte, les élus de la commune de Ramonville-Saint-Agne (avant-dernière commune à avoir adhéré au SICOVAL) jouent un rôle important. Ceux-ci n'écartent pas la possibilité de quitter le SICOVAL ce qui le fragiliserait économiquement et politiquement. Cette commune, dirigée jusqu'en 2008 par l'actuel maire de Toulouse[650], a régulièrement manifesté le souhait d'intégrer le Grand Toulouse. En 2010, le nouveau maire de Ramonville-Saint-Agne (proche du maire de Toulouse) a candidaté à l'intégration dans la communauté urbaine. Parmi les 15 communes postulantes, trois demandes ont été rejetées dont celle de Ramonville-Saint-Agne (le SICOVAL refusant le départ de la commune). La transformation du Grand Toulouse en communauté urbaine, l'hypothèse d'un changement de périmètre, ont animé les débats du SICOVAL après les élections municipales de 2008.

[650] Cf. Figure 14 : *Positionnement des élus dans l'organisation décisionnelle de la CA du SICOVAL (avant élections municipales de 2008)*, page 212.

Durant cette période le président du conseil général de Haute-Garonne a joué un rôle particulier. Cet élu (PS) « charismatique » n'a pas encouragé pas les velléités d'adhésion de certaines communes du SICOVAL au Grand Toulouse. Durant le passé, il a toujours veillé à limiter le pouvoir de Toulouse (dirigée jusqu'en 2008 par des élus de droite) et de l'agglomération toulousaine. Cette configuration, où le Grand Toulouse se caractérisait par une opposition entre les élus toulousains de droite et les communes périphériques majoritairement de gauche, confortait son leadership en l'absence d'un pouvoir fort d'agglomération. Aujourd'hui, la victoire du nouveau maire de Toulouse (PS) et le développement important de la nouvelle communauté urbaine pourrait limiter le pouvoir d'influence du président du Conseil Général.

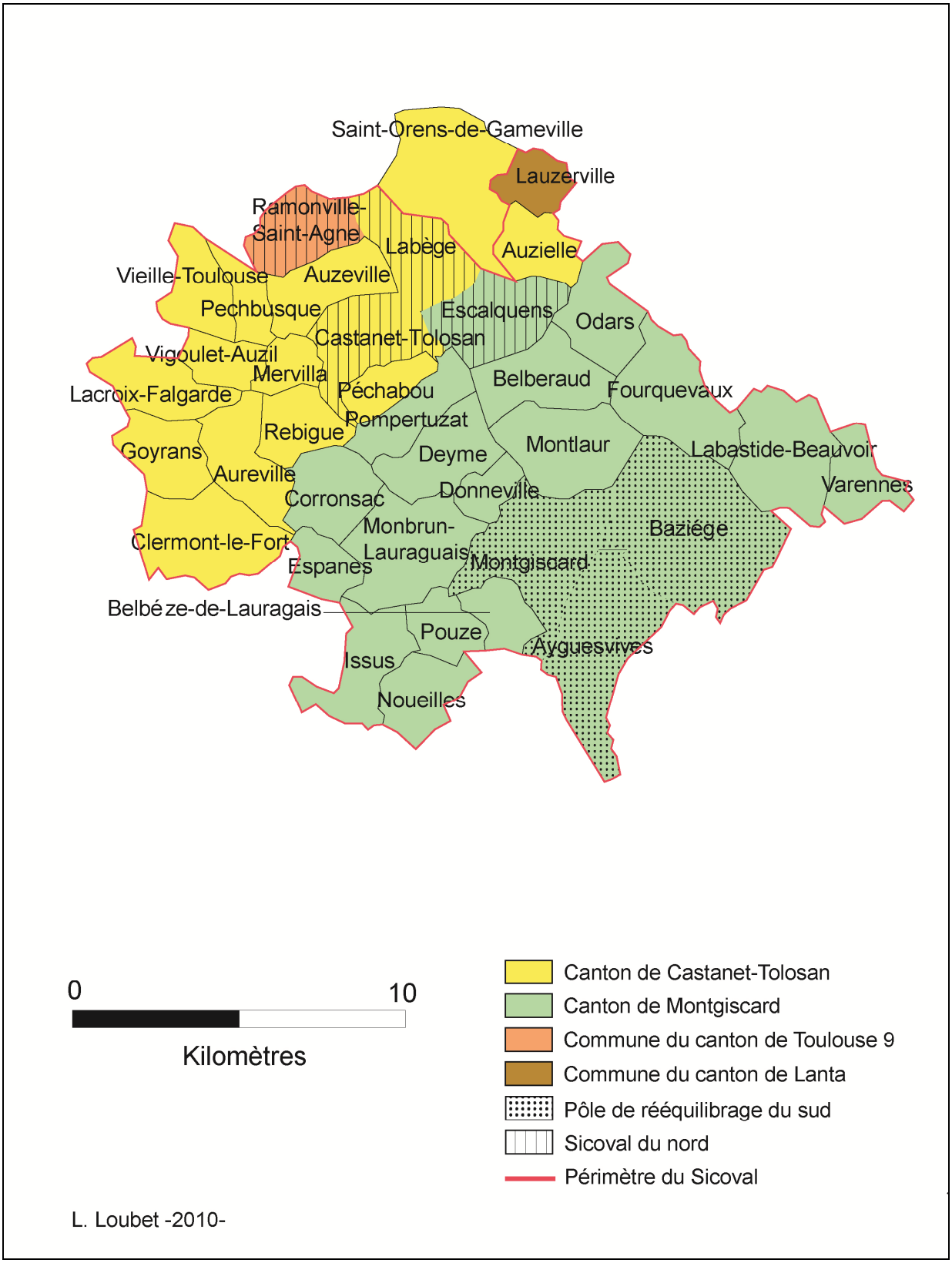
> *« Au sein du SICOVAL il y a des groupes d'influence, notamment politiques. Les élus ont des discussions politiques au niveau du parti et si le président du Conseil Général n'est pas d'accord alors il faut composer. Le président du Conseil Général a de l'influence. C'est lui qui finance un certain nombre de choses et il a une forte personnalité… Il a fait une déclaration aux maires du canton de Montgiscard nous disant qu'il faut que le SICOVAL reste une entité autonome demeurant tel qu'il est aujourd'hui ».*
> Un maire « sous-leader » du SICOVAL, entretien du 04/06/08.

L'influence du Conseil Général favorise les logiques cantonales. Les conseillers généraux des quatre cantons[651] participent à la politique communautaire via notamment la cellule socialiste du SICOVAL : le PS Val (Cf. dans ce chapitre, 1.5.2 *Acteurs et groupes d'influence*) :

> *« Nous avons recours aux conseillers généraux, d'ailleurs nous les avons associés au sein du PS Val. Même s'ils ne sont pas exactement sur le même territoire que le SICOVAL, il y en a quand même quatre qui ont un bout de territoire, et nous les associons à nos discussions, nos réflexions ».*
> Un maire « sous-leader » du SICOVAL, entretien du 03/06/08.

[651] Le territoire du SICOVAL se découpe en quatre cantons (Cf. carte 16, page suivante) : Montgiscard, Castanet-Tolosan, Lanta (avec la commune de Lauzerville) et Toulouse 9 (avec la commune de Ramonville-Saint-Agne).

Carte 16. Géographie cantonale



L. Loubet, 2011.

1.5.1 Organisation décisionnelle

Le gouvernement du SICOVAL s'articule autour de logiques institutionnelles et organisationnelles. Les premières sont régies par les statuts de l'EPCI : représentativité des communes selon le poids démographique, mécanique décisionnelle stratifiée en instances hiérarchisées avec à son sommet le conseil de communauté (Cf. Figure 13a). Après avoir rencontré l'ensemble des maires, il apparaît que la décision s'organise davantage autour de sphères resserrées (Cf. Figure 13b).

Figure 13a. Hiérarchie institutionnelle

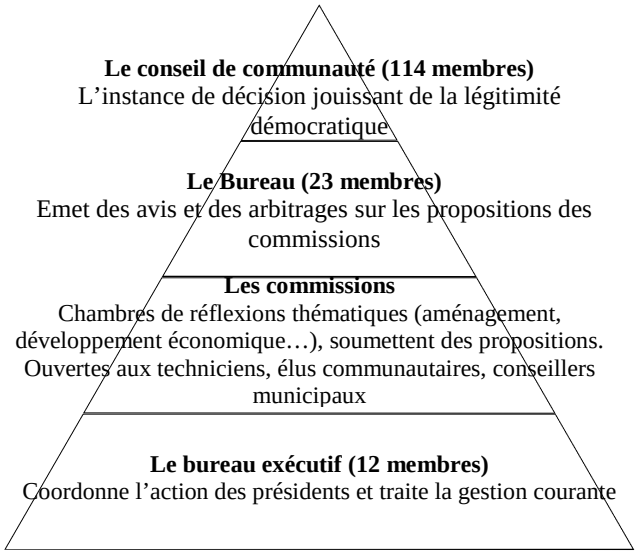
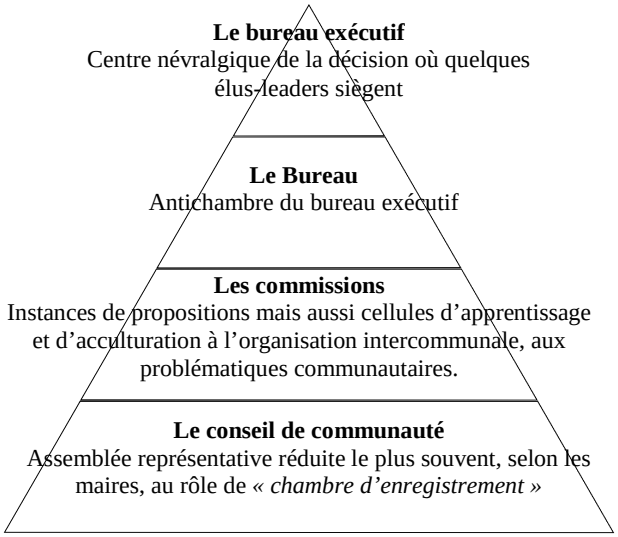


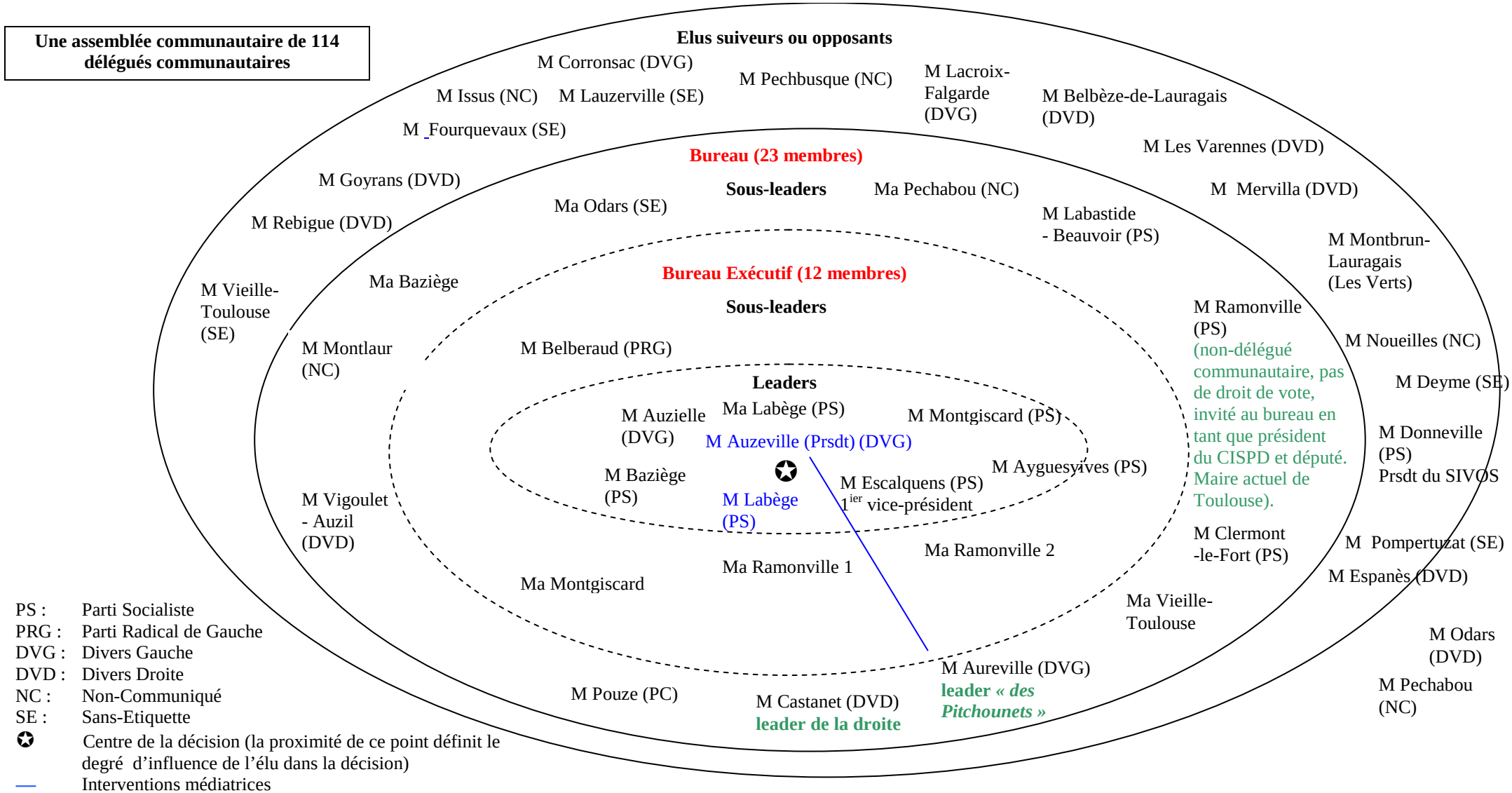
Figure 13b. Organisation décisionnelle



L. Loubet, 2011.

Dans le cas du SICOVAL, le processus décisionnel se construit autour de sphères agencées par ordre d'importance selon le modèle suivant : le bureau exécutif, le bureau, les commissions, le conseil de communauté. La présence dans les scènes décisionnelles majeures matérialise le niveau de leadership des élus. Suivant les éléments méthodologiques évoqués dans le chapitre III (1.3.4. Méthodologie d'entretien et de traitement de ceux-ci), nous avons positionné chaque élu interrogé selon son niveau de participation et d'influence dans la décision. Les résultats présentés sous forme d'illustration (Cf. figure 14, page suivante) serviront de support à l'analyse développée en troisième partie de cette thèse.

Figure 14. Positionnement des élus dans l'organisation décisionnelle de la CA du Sicoval (avant élections municipales de 2008)



PS : Parti Socialiste
PRG : Parti Radical de Gauche
DVG : Divers Gauche
DVD : Divers Droite
NC : Non-Communiqué
SE : Sans-Etiquette
✪ Centre de la décision (la proximité de ce point définit le degré d'influence de l'élu dans la décision)
— Interventions médiatrices
Principaux médiateurs, soutien du mouvement communautaire
M : Maire
Ma : Maire adjoint

Elu leader : au cœur du dispositif, pesant sur les instances décisionnelles (y compris informelles), capable de peser sur l'ensemble des domaines d'intervention (légitimité transversale)
Elu sous leader : impliqué dans les sphères décisionnelles (associé ponctuellement aux sphères informelles), capable de peser sur les instances décisionnelles, disposant d'une légitimité spécifique (liée à un domaine d'intervention, d'expertise ou à un statut politique particulier)
Elu suiveur : en retrait du dispositif décisionnel communautaire, disposant d'une légitimité statutaire
Elu opposant : marginalisé, tendance à s'opposer au mouvement général communautaire

L. Loubet, 2011.

Le bureau exécutif : le centre névralgique de la décision

Il regroupe le président du SICOVAL et les 11 présidents de commissions[652] qui se réunissent chaque semaine. C'est à la fois une instance de réflexion, de gestion courante et de coordination des actions menées en commissions : le bureau exécutif traite les questions de fond, structurelles et politiques, ainsi que les questions relatives à la gestion quotidienne (notamment celles qui rencontrent des difficultés car transversales à plusieurs domaines de commissions). Il impulse la dynamique des commissions, oriente les débats et la mise en agenda des sujets à aborder :

> *« Au bureau exécutif, il y a des débats de fond sur les vrais problèmes afin de mâcher la décision et avancer. Nous fonctionnons à l'envers, le débat que nous avons eu en bureau exécutif nous le faisons remonter en bureau. Lorsque nous présentons le débat en conseil communautaire, les choses sont plus faciles à présenter car nous avons construit un argumentaire, etc. La décision est prémâchée en quelque sorte...».*
> Un des principaux « leaders » du SICOVAL, entretien du 31/01/08.

Il constitue également un espace de régulation des conflits :

> *« Les conflits et les différents accentués se gèrent au bureau exécutif, parce que, à part la droite qui est absente du bureau exécutif, toutes les tendances sont représentées : le PS et assimilé, les verts, le PRG ».*
> Un des principaux « leaders » du SICOVAL, entretien du 13/02/08.

Le bureau exécutif n'est pas homogène. Il est stratifié et dirigé par un groupe de cinq élus « leaders » (Cf. Figure 15). Ces « leaders » influents pèsent de tout leur poids sur la mécanique décisionnelle. Ils acculturent « avec force » leurs confrères « sous-leaders » et n'hésitent pas à les brusquer lorsque la décision se fait pressante.

Le bureau : l'antichambre du bureau exécutif

Le bureau rassemble, lors d'une réunion mensuelle, 23 élus : le président du SICOVAL, les 11 présidents de commissions, 11 vice-présidents de commissions ainsi qu'un membre associé (le maire de Ramonville-Saint-Agne, actuel maire de Toulouse, en sa qualité de président du

[652] Il s'agit de neuf commissions thématiques (développement économique, aménagement de l'espace, environnement, transports…) ainsi que les commissions fonctionnelles finances et communication.

CISPD[653] et de député[654] ; celui-ci n'est pas délégué communautaire et n'a donc pas droit au vote). Le bureau réunit les maires et/ou adjoints de 18 communes du SICOVAL. Ceux-ci préparent l'ordre du jour du conseil des communautés. Il constitue un lien avec les communes. D'un coté, il permet de développer une communication descendante vers les communes, de l'autre il favorise la communication ascendante vers l'organisation intercommunale. Il met en lumière les positions et crispations des élus au regard des débats qui animent l'intercommunalité :

> *« La mission du bureau est importante, elle permet un travail de reporting auprès des conseils municipaux… Au bureau nous balayons tous les sujets entre présidents de commissions et vice-présidents. C'est un bon thermomètre sur ce qui va être sensible. Les élus se voient avec le président pour déterminer quels points seront mis au débat en conseil communautaire ».*
> Un directeur de service du SICOVAL, entretien du 11/03/08.

Les commissions : des chambres de réflexions

Ce sont des chambres de réflexions qui soumettent des propositions au bureau. Ouvertes aux techniciens, élus communautaires, conseillers municipaux (près de 60% y siègent), elles rassemblent 312 élus et se répartissent en 17 ensembles :

- neuf commissions *« thématiques »* (Aménagement de l'espace, Développement économique…),
- trois commissions *« fonctionnelles »* (Finances, Communication, 4 communes),
- cinq commissions *« réglementaires »* (Appel d'offres, Comité d'Hygiène et de Sécurité…).

Les commissions sont consultatives mais elles sont autorisées à décider dans certains domaines (par exemple dans l'attribution des subventions pour les associations). Elles gèrent leurs propres budgets selon les règles fixées par le conseil communautaire. Elles constituent une instance participative à la décision intercommunale, une cellule importante d'apprentissage de l'intercommunalité :

[653] Conseil Intercommunal de Sécurité et de Prévention de la Délinquance.
[654] Député de la troisième circonscription de la Haute-Garonne depuis 1997.

> *« La décision est prémâchée en bureau exécutif... Après, les débats qui nécessitent du temps sont débattus avec tout le monde en commission. Donc, les gens qui veulent participer au débat communautaire doivent participer au travail de commission ».*
> Un des principaux « leaders » du SICOVAL, entretien du 31/01/08.

La dynamique de leurs travaux est profondément marquée par les élus qui les dirigent, leur capacité à animer les débats et à partager le pouvoir :

> *« Les commissions fonctionnent différemment selon la nature de leurs présidents, chacun a sa façon de fonctionner. Il y a donc des commissions qui fonctionnent très bien, où les membres viennent, et d'autres non, car ils voient qu'ils ne servent pas à grand-chose. Une commission qui fonctionne, c'est une commission qui ne se réduit pas à de l'information mais à du débat ».*
> Un des principaux « leaders » du SICOVAL, entretien du 26/02/08.

Le rôle des techniciens y est défini par le président de commission. Celui-ci varie fortement selon les conceptions managériales de l'élu et son rapport à la sphère technique :

> *« Il y a vraiment une façon de fonctionner propre à chaque président de commission. Celui-ci permet ou pas aux techniciens de participer plus ou moins de manière importante à la décision. Il y a des présidents qui délèguent beaucoup aux techniciens et ceux qui ne délèguent pas du tout ou peu et qui veulent tout gérer. C'est complètement lié à la personnalité du président. Cela ne dépend pas du poids politique de l'élu mais plutôt de sa manière de manager. Nous travaillons tous de manière très différente selon les commissions ».*
> Un directeur de service du SICOVAL, entretien du 11/03/08.

Les groupes de travail : des sous-commissions

Ils répondent à la même logique que les commissions associant élus et techniciens à la réflexion autour de thématiques spécifiques (habitat, action foncière immobilière...).

Le conseil de communauté : « une chambre d'enregistrement »

Il s'agit d'une assemblée délibérante qui se réunit une fois par mois. Elle regroupe 114 conseillers communautaires, délégués des communes. Le nombre de conseillers par commune est

proportionnel à la population de celle-ci. Afin de garantir une représentativité « équilibrée » entre les communes, le SICOVAL a pondéré les critères légaux, amortissant le poids démographique[655]. Toutefois, de nombreux élus (« leaders » comme « suiveurs ») ne considèrent pas ce conseil comme l'instance souveraine en matière de décision intercommunale :

> *« Plus de 95 % des propositions adoptées en commissions sont suivies par le conseil des communautés parce qu'elles passent par le filtre des deux bureaux, c'est une digestion ».*
> Un des principaux « leaders » du SICOVAL, entretien du 13/02/08.
> *« Les décisions sont prises officiellement par le conseil des communautés mais la vraie décision est prise par le bureau exécutif. Ce conseil, tout comme le bureau, dans une moindre mesure, est une instance d'enregistrements ».*
> Un maire « suiveur » du SICOVAL, entretien du 29/01/08.

Aussi la décision, *« digérée »* par l'appareil intercommunal, est proposée le plus souvent en conseil de communauté, réduit au rang de *« chambre d'enregistrement »*. Cependant, des moments de rupture dans cette dynamique décisionnelle apparaissent. On peut observer lors de conseils communautaires combien des questions mineures (car non stratégiques, à faibles enjeux financiers, territoriaux, politiques ou organisationnels) peuvent provoquer de vifs débats. Plus la question traitée apparaît à la marge de l'objet intercommunal, plus les échanges sont vifs, exacerbés (l'injure pouvant être mobilisée). S'ouvre un interstice dans lequel s'engouffrent les élus les plus soucieux de faire entendre leur voix. Toutes les tensions, habituellement maîtrisées par l'appareil et ses cadres, se révèlent. Dans certains cas exceptionnels, des questions qui ne doivent pas être soumises au vote (selon l'ordre du jour du conseil de communauté) le sont. Cependant, ces moments de rupture de la dynamique consensuelle n'altèrent pas le pouvoir des élus « leaders ». Au contraire, ils consolident la suprématie du groupe leader (soutenant le projet le plus souvent) car, malgré la vivacité des débats, l'assemblée vote à la quasi unanimité (avec généralement plus de 95 % de votes favorables au projet). Une question demeure, comment expliquer que la décision, habituellement « prémâché » en bureau et/ou bureau exécutif, se produise « brute » en conseil communautaire. L'appareil a t-il été dépassé ou bien l'enjeu considéré comme mineur a t-il constitué une opportunité ? L'enjeu aurait-il permis aux « leaders » de « donner un os à ronger » aux élus les plus réticents, réassurant leur pouvoir de dire non, les encourageant à poursuivre le jeu ? Il convient dès lors, de ne pas appréhender les

[655] Les communes de 1 à 1000 habitants ont droit à deux délégués, au lieu d'un seul comme le prévoit la loi ; les communes de 1001 à 2000 habitants ont droit à trois délégués ; les communes de plus de 2000 habitants ont droit à un délégué supplémentaire par tranche de 1000 habitants.

jeux oppositionnels (aussi vifs soient-ils) comme une défaillance du système, mais plutôt comme un mode de pérennisation de celui-ci. Ce jeu déviant du référentiel communautaire peut être considéré comme un élément endogène au système. Cette manifestation de mécontentement, associé le plus souvent à un repli communal, constituerait une catharsis qui souvent répétée prend des formes quasi ritualisées.

De même, certaines questions telles la taxe intercommunale additionnelle ou le vote de l'indemnité aux percepteurs[656], demeurent clivantes malgré leurs traitements en bureau exécutif. Elles semblent souscrire à cette fonction cathartique et animent les débats à intervalles réguliers :

> *« Le conseil de communauté n'est qu'une chambre d'enregistrement. Il y a des débats quand même. On peut se faire plaisir et rappeler ses positions ».*
> Un maire « suiveur » du SICOVAL, entretien du 05/06/08.

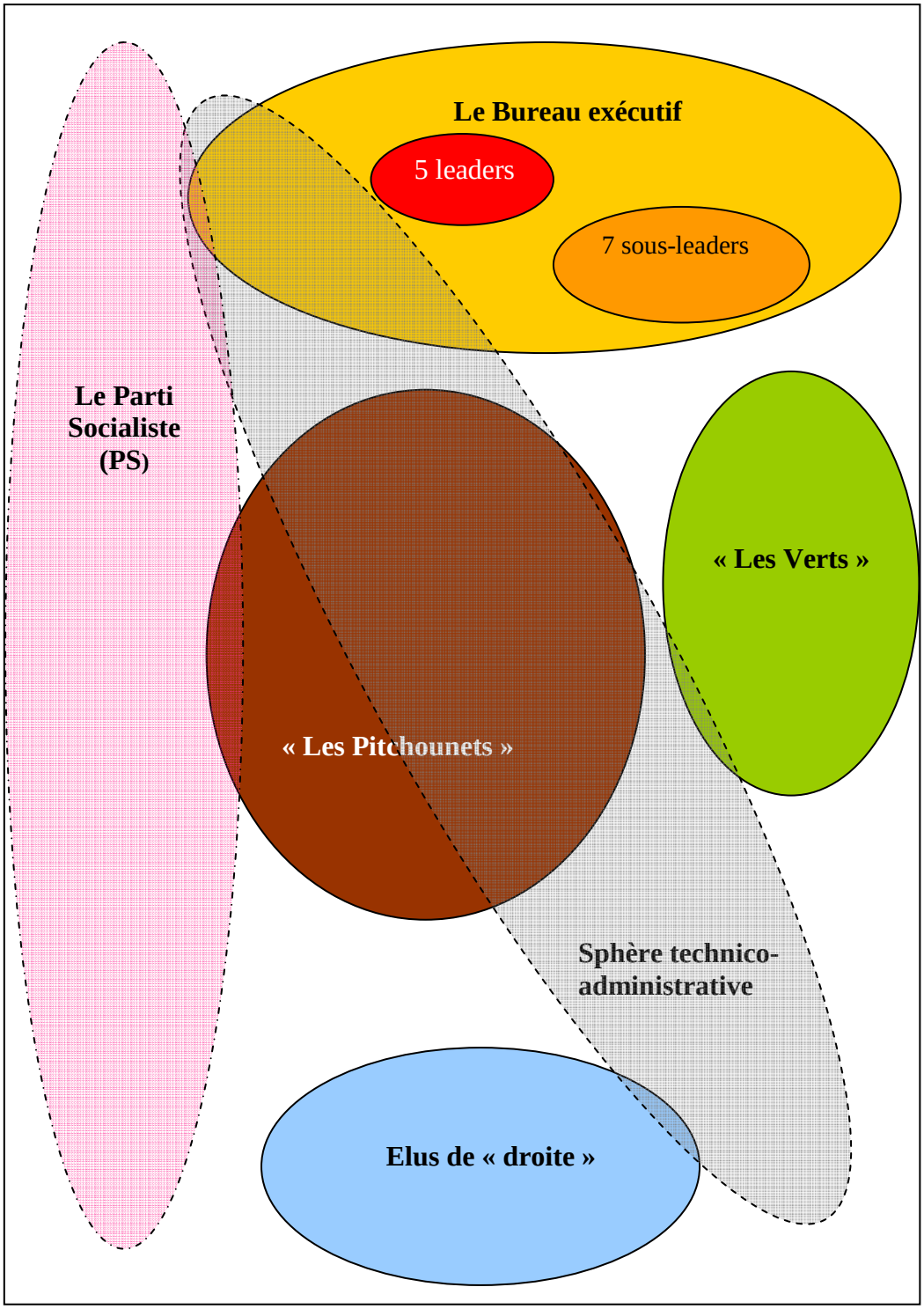
Toutefois l'organisation décisionnelle de la communauté d'agglomération du SICOVAL ne se réduit pas à cet agencement de cellules (Bureau exécutif, bureau…). Afin d'éclairer la fabrique de la décision, il convient de considérer les groupes d'influence qui pèsent sur les orientations et la dynamique de l'EPCI.

[656] Réf n°2 à l'ordre du jour du conseil de communauté du 3 mars 2008

1.5.2 Acteurs et groupes d'influence

Le gouvernement du SICOVAL s'organise autour de groupes d'influence. Ceux-ci se constituent autour d'intérêts politiques et territoriaux selon le modèle suivant.

Figure 15. Les groupes d'influence au sein du SICOVAL



L. Loubet, 2011.

Le bureau exécutif

Il rassemble les élus « leaders » et « sous-leaders » selon trois critères : l'expertise, l'adhésion au référentiel communautaire, l'appartenance politique (la troisième partie de cette thèse reposera en grande partie sur l'analyse de ces trois dimensions et leurs rôles au sein des processus décisionnel et d'apprentissage) :

> *« Dans le bureau exécutif nous sommes une douzaine, nous sommes cooptés. Nous avons le même point de vue. Nous nous sommes cooptés entre élus qui avaient la même idéologie ».*
> Un maire « leader » du SICOVAL, entretien du 31/01/08.

Le poids démographique de la commune est un élément important mais pas déterminant. Au SICOVAL ce critère de sélection intervient surtout au niveau du deuxième cercle de décision (le bureau), beaucoup moins au niveau du bureau exécutif. Les élections municipales de 2008, ont en outre renforcé l'importance du critère de parité hommes-femmes et le souci des équilibres territoriaux. Les élus des petites communes rurales et les femmes entrent lentement dans les exécutifs de l'EPCI.

Le Parti Socialiste

Le gouvernement du SICOVAL se caractérise par l'absence de représentation des groupes politiques au sein de l'assemblée communautaire. L'influence du parti dominant dans la communauté d'agglomération demeure toutefois importante. Elle a d'ailleurs donné naissance à un groupe politique propre à l'EPCI : le « PS Val ». Ce groupe politique fonctionne telle une section du PS au sein du SICOVAL regroupant tous les élus socialistes ainsi que les secrétaires des sections des communes du SICOVAL, voire les conseillers généraux socialistes. Les « leaders » du bureau exécutif sont majoritairement membres actifs du PS. Le parti joue un rôle fondamental dans la désignation du candidat à la présidence du SICOVAL :

> *« Les collègues du PS membre du bureau exécutif ont fait des démarches auprès du premier secrétaire fédéral pour que je sois réélu à la présidence du SICOVAL. Je crois avoir le soutien de mes collègues »*
> Un maire « leader » du SICOVAL, entretien du 02/02/08.

Les jeux politiques internes au PS influencent la dynamique intercommunale. Ils peuvent générer des oppositions qui se matérialisent à l'occasion de débats stratégiques (relatif à l'émergence d'une communauté urbaine du Grand Toulouse par exemple) ou lors du processus de désignation du candidat à la présidence de l'EPCI. Les précédentes élections (mandat 2001-2008) ont d'ailleurs donné lieu à une vive opposition interne entre le candidat désigné du PS et son opposant. Ce dernier sera d'ailleurs élu à l'encontre de la logique du parti :

> *« Le PS est majoritaire au niveau du bureau exécutif mais il se divise en divers courants, le PS du canton de Montgiscard s'opposant au PS d'Escalquens, il ya aussi la section PS de Ramonville, et la section de Castanet. Les leaders sont capables de se disputer de manière très forte. Nous souffrons beaucoup des conditions de l'élection du président du SICOVAL. Les militants PS avaient désigné comme candidat le maire d'Escalquens. Mais le maire d'Auzeville refusant de retirer sa candidature à la présidence a quitté le PS ; et c'est lui qui a gagné »…*
> *« Nous avons une structure PS informelle au sein du SICOVAL, le PS Val. Tous les délégués communautaires PS en sont membres. Nous avons parfois des réunions restreintes, les maires PS, les vice-présidents PS et les secrétaires de sections. Nous sommes entre 20 et 30. C'est une source de conflits. Dès que des questions majeures réapparaissent, telle que le positionnement du SICOVAL face à la communauté urbaine du Grand Toulouse, le PS val se réactive et nous avons des débats politiques internes tendus.*
> Un maire « leader » du SICOVAL, entretien du 13/06/08.

L'influence du parti peut également se diffuser au sein de la filière technique. La ligne de démarcation entre fonctions électives et administratives s'estompe à l'occasion de réunions de section :

> *« Plusieurs techniciens du SICOVAL siègent avec les élus de l'intercommunalité aux réunions de section PS. Ils siègent dans des commissions thématiques similaires à celles dont ils ont la charge au SICOVAL. Par exemple un technicien en charge de l'aménagement au SICOVAL siégerait dans la commission aménagement au PS ».*
> Un maire « suiveur » du SICOVAL, entretien du 26/02/08.

La sphère technico-administrative

Elle se caractérise par un niveau d'expertise élevé (Cf. Figure 13 : Moyens humains et ressources internes en expertise). Son pouvoir d'influence est important. Elle constitue un relais des élus « leaders » et participe à accompagner les élus dans leur apprentissage de l'intercommunalité.

« Les Pitchounets »

Il s'agit d'un mouvement rassemblant une dizaine d'élus de petites communes, plutôt rurales (souvent critiques à l'encontre de l'intercommunalité, des élus majoritairement « suiveurs » voire « opposants »). Ce groupe de pression, qui a choisi de s'appeler ainsi, réunit des élus soucieux de faire entendre leurs revendications et problématiques face à des communes peuplées et urbaines. Ce groupe, qui se veut informel, est pourtant reconnu par l'organisation et reçoit ponctuellement le président du SICOVAL à l'occasion de réunion thématique. Les « Pitchounets » (appellation choisie par ces élus) sont représentés par un « leader », maire d'Aureville, avec qui le président entretient un lien de médiation :

> *« Les pitchounets c'est une tentative de coordination des souhaits des maires de communes de moins de 1000 habitants qui veulent peser sur les décisions du SICOVAL. C'était clandestin, informel, ce groupe n'apparait pas dans l'organigramme. De temps en temps ils rencontrent le président. Certains présidents de commissions ont été invités à apporter des éclaircissements parfois lors de ces réunions avec les pitchounets ».* Un maire « sous-leader » du SICOVAL, entretien du 30/01/08.

« Les Verts »

Cette force politique associe cinq élus qui, selon les entretiens avec l'ensemble des maires, ne disposent pas d'une légitimité transversale mais sont capables de peser fortement sur des décisions relatives à leurs domaines d'expertises (écologie, développement durable, plan de déplacements, agenda 21…). L'importance de ces thématiques dans la politique du SICOVAL leurs confère un poids considérable. Il n'y a pas de maires « leaders » étiquetés comme « verts », mais deux délégués communautaires « verts » (maires adjoints de Montgiscard et de Ramonville-Saint-Agne) président des commissions et à ce titre membres du Bureau Exécutif.

Les élus de « droite »

Ils représentent 25 à 30 % des élus. Leur influence est mineure du fait d'un manque de coordination et de l'absence de représentation formelle des courants politiques dans le gouvernement du SICOVAL. Les élus de droite entretiennent plutôt des relations bilatérales avec

le président. De plus, les groupes d'influence dominants (Bureau exécutif, PS) veillent à restreindre leurs marges de libertés :

> *« C'est vrai qu'on n'a pas envie d'être débordé par la droite, on veut garder les manettes ».*
> Un maire « leader » du SICOVAL, PS, entretien du 08/02/08.

1.6 Synthèse

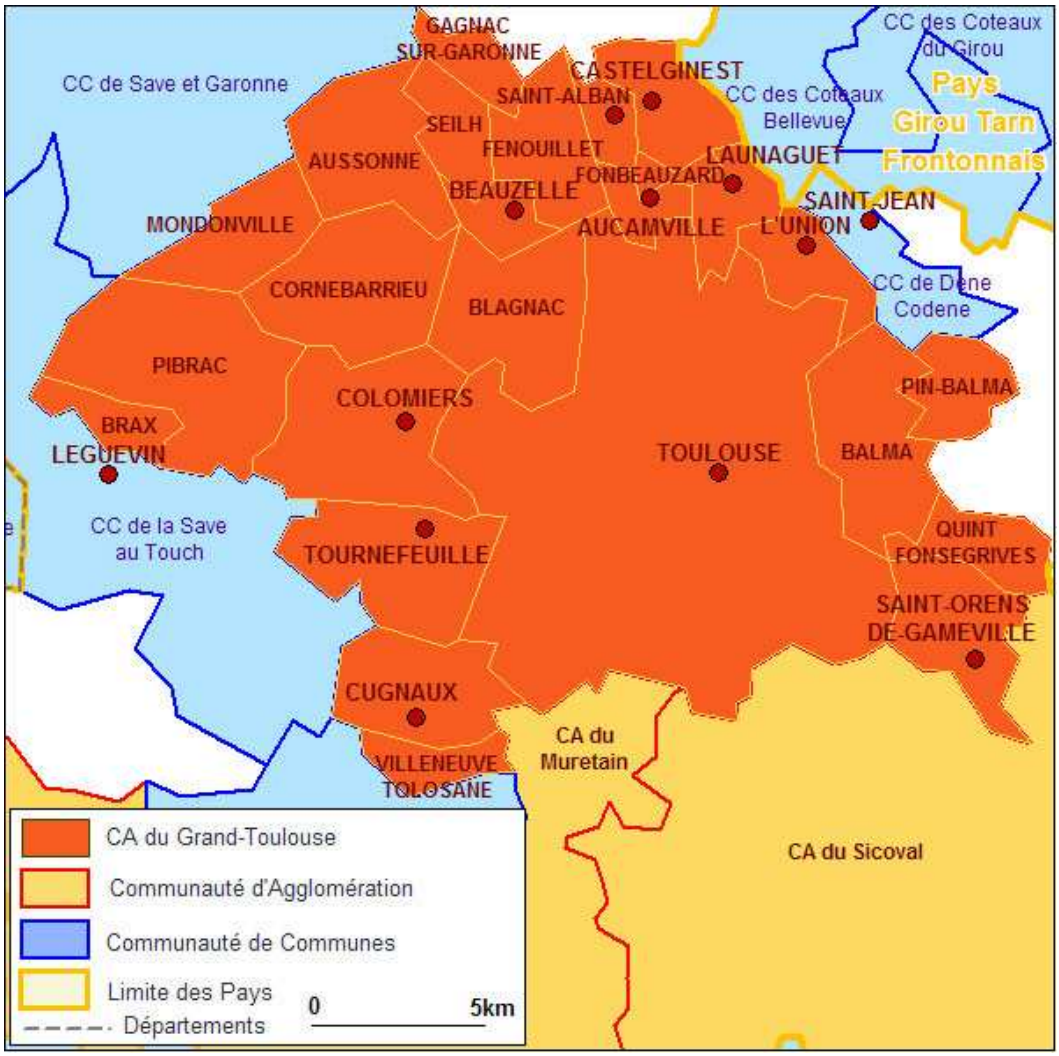
Le SICOVAL développe une coopération intercommunale dominée par la dimension *« subsidiaire »*. L'action de Claude Ducert n'est pas étrangère à ce profil. Cet élu a façonné le *« référentiel communautaire »* promouvant, avec pédagogie, les valeurs qui caractérisent aujourd'hui l'intercommunalité « sicovalienne » : solidarité, respect des équilibres territoriaux, partage d'un projet, innovation et préservation de l'existant. La communauté d'agglomération a su se doter des moyens nécessaires à la conduite de son projet. Elle se structure autour d'une organisation administrative et technique importante et des moyens humains conséquents. Son gouvernement est à l'image de son territoire, polycentré. Aucune commune ne dispose d'un poids démographique suffisant pour imposer sa vision. Les élus sont contraints de composer, négocier et former des coalitions. A l'image d'un grand nombre d'intercommunalités périurbaines ou rurales, l'influence du canton est encore forte et conditionne en partie la géopolitique locale et l'identification des élus au territoire. Ces éléments participent de la mécanique décisionnelle de l'EPCI qui a su établir un gouvernement régi par des logiques institutionnelles et organisationnelles « rodées ». Nous verrons ultérieurement que la participation à la décision répond à un modèle où les « leaders », cooptés dans le bureau exécutif, définissent la politique intercommunale avec diplomatie, mais aussi fermeté. Ces mécanismes de cooptation matérialisent un processus d'apprentissage (que nous analyserons dans la troisième partie) influencé par la dimension politique et le poids des partis. Nous retrouverons ces éléments dans la présentation du Grand Toulouse qui va suivre.

2. LA COMMUNAUTÉ DU GRAND TOULOUSE UNE COOPÉRATION ASSOCIANT LOGIQUES STRATÉGIQUE ET SUBSIDIAIRE

2.1 Présentation générale

La structuration intercommunale autour de Toulouse (444 392 habitants)[657] et des communes du pôle aérospatial, comme Blagnac[658] et Colomiers[659] apparaît plus laborieuse.

Carte 17. Le Grand-Toulouse et ses communes



Observatoire des territoires de projets en Midi-Pyrénées (CIEU-SESGAR-Préfecture de région), http://w3.cieu.univ-tlse2.fr/pays

Longtemps la majorité des maires des communes de banlieue s'est opposée à une structuration intercommunale de l'agglomération qui augmenterait leur dépendance à la commune-centre. De

[657] Insee, population totale au 1ier janvier 2009 authentifiée à l'issue du recensement.
[658] 21 555 habitants selon l'Insee, population totale au 1ier janvier 2009 authentifiée à l'issue du recensement.
[659] 32 438 habitants selon la même source

même, les élus toulousains n'étaient pas favorable à un projet d'agglomération susceptible d'accélérer l'émergence économique et démographique des communes périphériques et de leur disputer le pouvoir.

Nous reprendrons ici quelques éléments évoqués lors de la présentation générale de l'agglomération. Nous avons vu que l'accélération de la dynamique de métropolisation des années quatre-vingt, la croissance économique et démographique de l'ensemble du territoire d'agglomération, avaient défini une configuration davantage favorable à une intercommunalité intégrée. Le rapport concurrentiel commune-centre / périphérie s'estompait au profit de la complémentarité. Cette rupture de l'encerclement de la ville-centre s'est accompagnée sur le champ politique d'une percée progressive de la droite dans une région traditionnellement de gauche [660].

Après sa victoire aux élections municipales de Toulouse, la droite prend pied au Conseil Général et remporte les élections régionales en 1986 ; *« la conjonction de ces événements amène un certain nombre d'élus socialistes de la périphérie à penser qu'il convient mieux de « composer » avec le Capitole »*[661]. Dès lors, comme nous l'avons évoqué au cours de la présentation générale de l'agglomération toulousaine, les communes périphériques ont commencé à s'émanciper d'un Conseil Général qui s'était fait le défenseur de leurs intérêts face à la ville-centre. Après une phase d'apprentissage de l'intercommunalité dans le cadre de syndicats de gestion de services techniques, le district fut fondé en 1992 (15 communes). Comme beaucoup d'intercommunalités naissantes, celui-ci organisait, *a minima*, une coopération de type « stratégique » : *« nous coopérons pour maximiser un gain individuel »*. Les conditions de création du district (en réponse à une incitation forte de l'état au regroupement intercommunal) expliquent en grande partie cette dynamique :

> *« Le district était une machine à ne rien faire… Créer en 1992, au moment de la création des communautés de villes, un district à Toulouse, c'était un système défensif qui n'échappait à personne. Dans ce système défensif les élus des grandes communes étaient là pour bloquer le système, pour faire l'intercommunalité a minima...Le district c'était une coquille vide ».*
> Un maire « leader » de la CUGT, entretien du 04/08/09.

[660] ESTEBE P., KIRSBAUM T., 1997, ACADIE, « L'intercommunalité entre optimum territorial et pouvoir local. Lecture de la littérature récente », in *Coopération intercommunale, dossier bibliographique*, Paris-LaDéfense, METL -CDU - Plan urbain, p.92.
[661] ESTEBE, JAILLET, 1999, *Op. Cit.*, p.9.

Sur cette base la Communauté d'Agglomération du Grand Toulouse (25 communes, 583 229 habitants) fut créée en 2001 autour d'un projet de développement durable des fonctions métropolitaines. Accompagner le projet du nouvel avion airbus A380, et secondairement gérer les méfaits de la catastrophe AZF et la reconversion de l'ancien pôle chimique, ont fédéré les acteurs[662].

Source :http://www.grandtoulouse.org/jsp/fiche_grandprojet.jsp?CODE=1237841774559&LANGUE=0&RH=GRANDSPROJETS&RF=REALISATIONS

Cependant, la configuration politique, où la ville centre (à droite) s'opposait à des communes périphériques plutôt de gauche, demeura prégnante. Ceci a encouragé une dynamique stratégique de partenariat concentrée essentiellement sur la politique économique : *« si la dimension économique est clairement identifiée, les actions concertées en matière d'aménagement ainsi que les orientations générales de planifications restent relativement discrètes »*[663] :

> *« Lorsque nous avons adhéré à la CA en 2001. Notre apprentissage de l'intercommunalité ne s'était pas fait. Chacun avait un peu gonflé les charges transférées. Chacun essayait de récupérer le plus possible…. et de placer son projet, de tirer trois sous ».*
> Un maire « sous-leader » de la CUGT, entretien du 24/07/08.

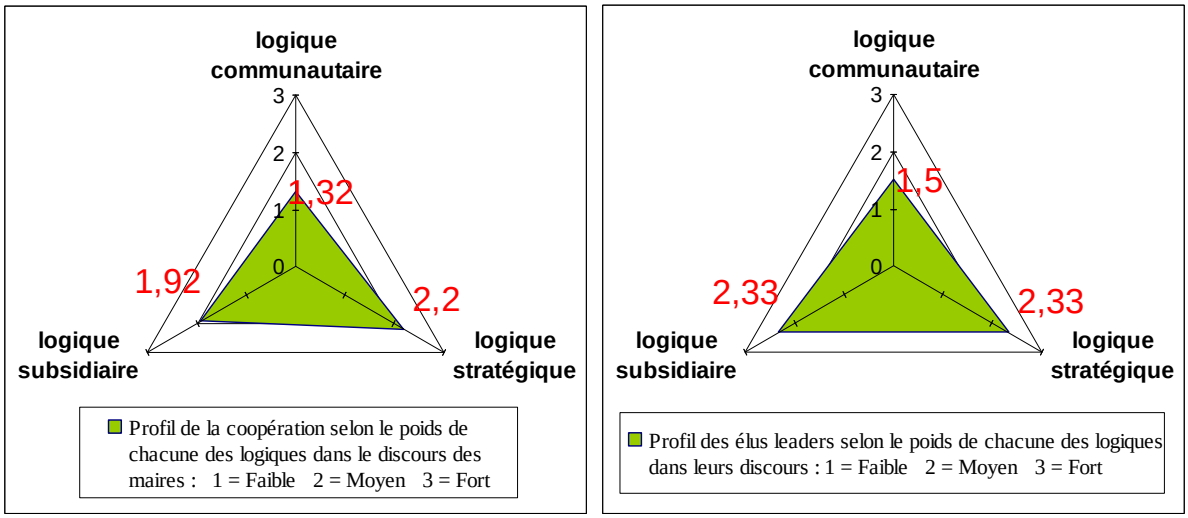
Les élections municipales de 2008 changeront la donne politique : la CAGT bascule à gauche en même temps que Toulouse. Le nouveau maire socialiste (Pierre Cohen) préside l'intercommunalité qu'il souhaite faire évoluer. Grâce à sa détermination, en janvier 2009, la CU du grand Toulouse (CUGT) voit le jour, maintenant l'ancien périmètre de la CAGT qui regroupe

[662] GUILLAUME, LUGAN, POUMAREDE, 2005, « Midi-Pyrénées », in GIBLIN B. (dir.), 2005, *Nouvelle géopolitique des régions françaises*, Paris, Fayard, p.728.
[663] Idem

661 484 habitants[664] sur un territoire de 380 km². La dimension stratégique persiste toutefois, notamment dans le cadre d'une compétition internationale. Nombre d'élus intègrent à leur logique l'enjeu du positionnement sur cette scène :

> *« Pour moi, le projet communautaire, c'est assurer le développement économique pour nos communes et faire connaître Toulouse comme un pôle européen ».*
> Un maire « leader » de la CUGT, entretien du 04/07/09.
> *« Si l'on veut être identifié à l'international, il faut construire une communauté urbaine forte ».*
> Un maire « suiveur » de la CUGT, entretien du 23/04/09.
> *« Le passage en communauté urbaine va nous donner une puissance, sur le plan national et international, qui nous manque aujourd'hui ».*
> Un maire « leader » de la CUGT, entretien du 17/09/08.

Figure 16. La CUGT : profil de la coopération[665] ***Figure 16 bis. La CUGT : profil des « leaders »[666]***



L. Loubet, 2011.

Le passage en CU a accélèré considérablement la maturation de l'intercommunalité toulousaine. L'avancée au pas de charge[667] a contraint les acteurs « leaders » à partir en campagne pédagogique afin de convaincre les maires frileux et les inciter à investir le champ de la réflexion intercommunale. Si on compare les entretiens effectués avant et après la création de la CU on observe dans le discours des maires une montée en puissance du registre subsidiaire. De même,

[664] Insee, population totale au 1ier janvier 2009 authentifiée à l'issue du recensement.
[665] Obtenu en faisant la moyenne des profils de tous les maires de la CA ou CU, selon les éléments de discours analysés.
[666] Obtenu en faisant la moyenne des profils des élus « leaders » de la CA ou CU, selon les éléments de discours analysés.
[667] La CAGT a été contrainte de se transformer en CU avant début 2009 afin de *« prendre le Wagon de Nice »*, avant que l'État ne réduise les perspectives de transformation dans des conditions financières avantageuses.

la dimension « communautaire » semble se diffuser y compris auprès des communes les plus excentrées, souvent les plus craintives :

> *« C'est vrai qu'il y a le petit tiroir de l'appartenance communale. Mais cela se dilue peu à peu. De moins en moins je cloisonne mairie et intercommunalité. Je m'identifie de plus en plus à la communauté urbaine… ».*
> Un maire « suiveur » de la CUGT, entretien du 23/04/09.

La transformation en CU, conduite par son président et le maire de Tournefeuille « dans un temps record », constitue un accélérateur intercommunal puissant aidé par une opération de *« benchmarking »* réussie (que certains ont qualifié de modèle nantais) :

> *« Le modèle nantais, il existe. Mais quand on parle du modèle nantais c'est uniquement dans la prise en compte fonctionnelle de l'organisation…Ce qui nous intéressait dans le modèle nantais, c'était la forme d'organisation de cette CU dont les périmètres, les moyens financiers, une certaine forme d'économie et de produit fiscal,… , ressemblaient à la potentialité toulousaine. Et parce que ce sont des amis politiquement. À partir de là, nous avons dit, peut-être que si on calquait l'organisation…. Effectivement on en a piqué, et de l'exemple nantais on en a fait une structuration à la toulousaine. On a piqué les principes de l'organisation à la nantaise, on a pris des raccourcis quelquefois. C'est du benchmarking. On a calqué la structure nantaise, avec les pôles territoriaux de proximité, mais avec des contenus qui ne sont pas identiques aux pôles territoriaux nantais. On a piqué la trame, les fondamentaux, mais la mise en œuvre des périmètres est totalement différente. Mais c'est vrai qu'au niveau de l'esprit, cela s'est dit à la nantaise. En plus quand vous piquez le DGS, quand vous piquez une partie de l'état-major, ça ne fait qu'aller dans ce sens ».*
> Un maire « leader » de la CUGT, entretien du 25/09/09.

2.2 Évolution de l'EPCI : statuts et périmètre

En 1992, Toulouse et quatorze communes périphériques, soit 585 000 habitants (73 % résident dans la commune de Toulouse) se regroupaient pour former le District. Selon Guy Jalabert, il s'agissait *« d'échapper aux exigences d'une communauté de ville beaucoup plus contraignante en terme de pouvoirs et en matière de redistribution fiscale »*[668]. Celui-ci constituait davantage un lieu de concertation qu'une organisation en charge d'exercer des compétences. Son champ d'intervention se limitait aux compétences développement économique, habitat, environnement et sécurité incendie : *« Le district créé en 1992 ne regroupe que 15 communes et il dispose de*

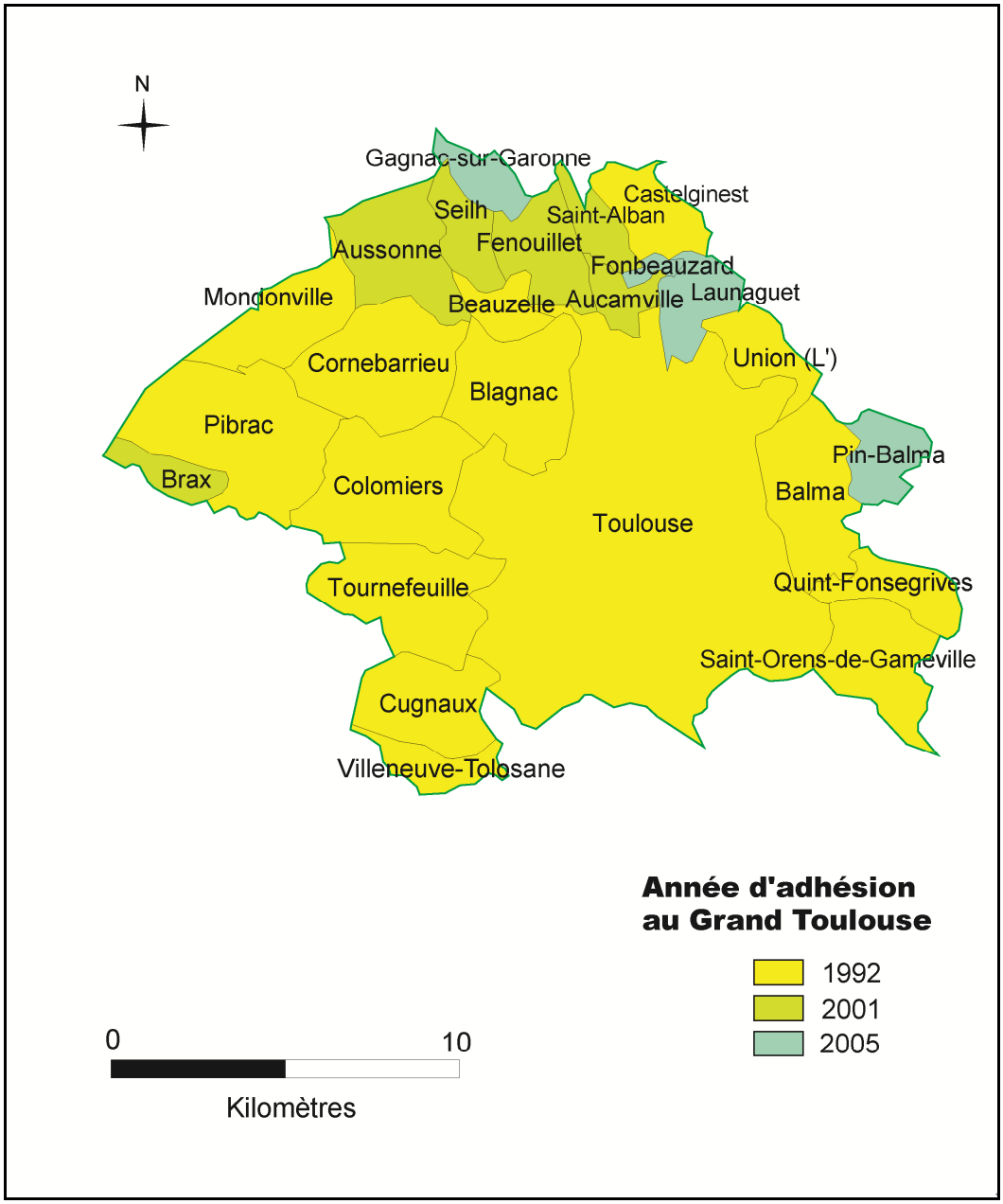
[668] JALABERT G., 1995, *Toulouse : Métropole incomplète*, Paris, Anthropos, p. 184.

tellement peu de compétences qu'il a pu être qualifié de "coquille vide" »[669]. Malgré son statut de district le plus peuplé de France (premier rang qu'il partage avec celui de Nantes), ces moyens paraissaient minces en comparaison d'autres entités similaires (100 MF pour le district toulousain, 1560 MF pour le district nantais). Le maire de Toulouse (Dominique Baudis), soutenu par des communes de droite (notamment de l'Est toulousain), le présidait et disposait d'une majorité politique. L'ambition très modérée du district a permis aux communes plus importantes (Blagnac et Colomiers) d'adhérer au projet ; d'autant plus que celui-ci n'empiétait pas sur les prérogatives municipales des maires : *« On s'explique alors que des communes comme Blagnac et Colomiers ne soient guère gênées par une telle structure, et puissent y adhérer, n'étant pas touchées dans leurs prérogatives de gestion, d'autant qu'elles disposent de leurs propres SEM par lesquelles transitent une grande partie des réalisations. Par contre, d'autres communes d'opposition refusent de participer à une structure qu'elles jugent trop dominée par la commune de Toulouse »* [670].

Le 1er janvier 2001, le District du Grand Toulouse se transformait en CA. Il élargissait son périmètre à 21 communes, puis à 25 en 2003 (Cf. carte 18, page suivante). L'étendue des compétences s'étoffait également : développement des zones d'activités économiques, transports, assainissement, aménagement urbain, gestion des bases de loisirs et des voiries communautaires. Enfin, le Grand Toulouse est devenu en 2009 une communauté urbaine maintenant un périmètre de 25 communes. Par la suite (en 2011) son périmètre sera étendu à 12 communes supplémentaires. Comme nous l'avons évoqué en introduction, notre enquête a été menée de janvier 2008 à septembre 2009. Aussi, les résultats présentés dans cette thèse n'intègrent-ils pas les changements intervenus ultérieurement.

[669] TOMAS F., 1997, *Op. Cit.*, p.151.
[670] JALABERT G., 1995, *Op. Cit.*, p. 185.

Carte 18. Evolution du territoire du Grand-Toulouse (1992-2010)

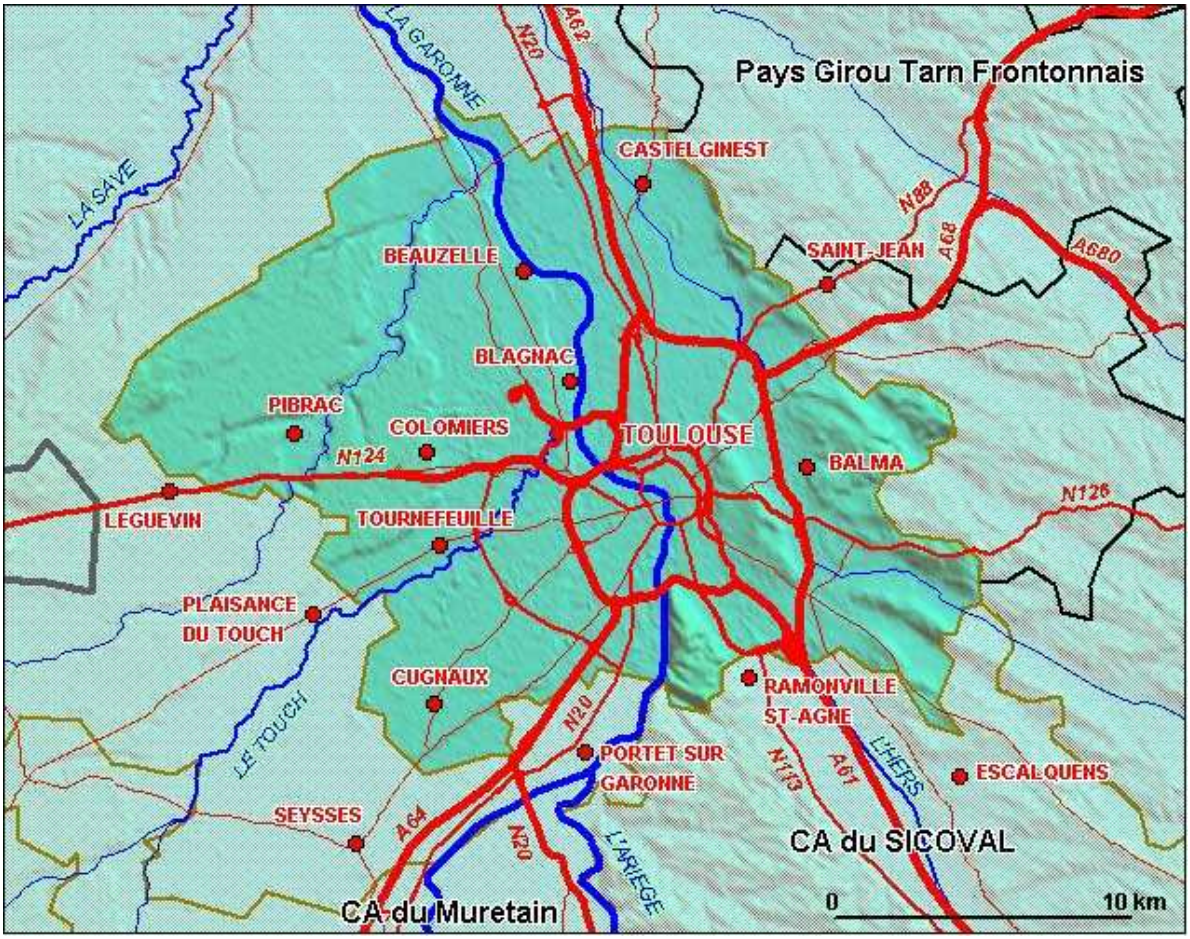


L. Loubet, 2011.

2.3 Le contexte territorial et ses enjeux[671]

La communauté urbaine du Grand Toulouse est construite autour de la capitale régionale de Midi-Pyrénées. Elle s'inscrit dans un vaste espace urbanisé, l'aire urbaine de Toulouse, qui couvre désormais 342 communes et regroupe 1 118 472 habitants[672].

Carte 19. Le territoire du Grand-Toulouse (au 1ier janvier 2010)



Observatoire des territoires de projets en Midi-Pyrénées (CIEU-SESGAR-Préfécture de région), http://w3.cieu.univ-tlse2.fr/pays

[671] Sources :
- Observatoire des territoires de projets en Midi-Pyrénées (CIEU-SESGAR-Préfécture de région) : http://w3.cieu.univ-tlse2.fr/pays, [Consulté le 4 juin 2009].
- Projet d'agglomération du Grand Toulouse
- Minidtère de l'intérieur : http://www.banatic.interieur.gouv.fr/Banatic2/index.htm.

[672] Sources : Insee, RP2007 et RP1999 exploitations principales.

Ce territoire contigu des grandes régions naturelles, Bassin Aquitain, Pyrénées, Massif Central, bénéficie d'une morphologie marquée par la prépondérance de lignes plates et l'absence de reliefs importants. La Garonne, autour de laquelle s'articule le réseau hydrographique toulousain, structure fortement cet espace.

Malgré une urbanisation très dense, les espaces agricoles et naturels restent bien présents sur ce territoire. Les premiers sont majoritaires, ils maintiennent la tradition rurale du Pays toulousain alors que les seconds, principalement représentés par les ensembles boisés et les milieux liés aux cours d'eau, ponctuent ce territoire. Un patrimoine architectural très diversifié témoigne de l'identité toulousaine.

Le territoire toulousain connaît une expansion démographique continue. Malgré un ralentissement de la croissance, la ville centre poursuit son peuplement et la banlieue continue à gagner des habitants. La couronne périurbaine poursuit une croissance rapide et régulière renforçant les migrations alternantes (Cf. carte 20, page suivante).

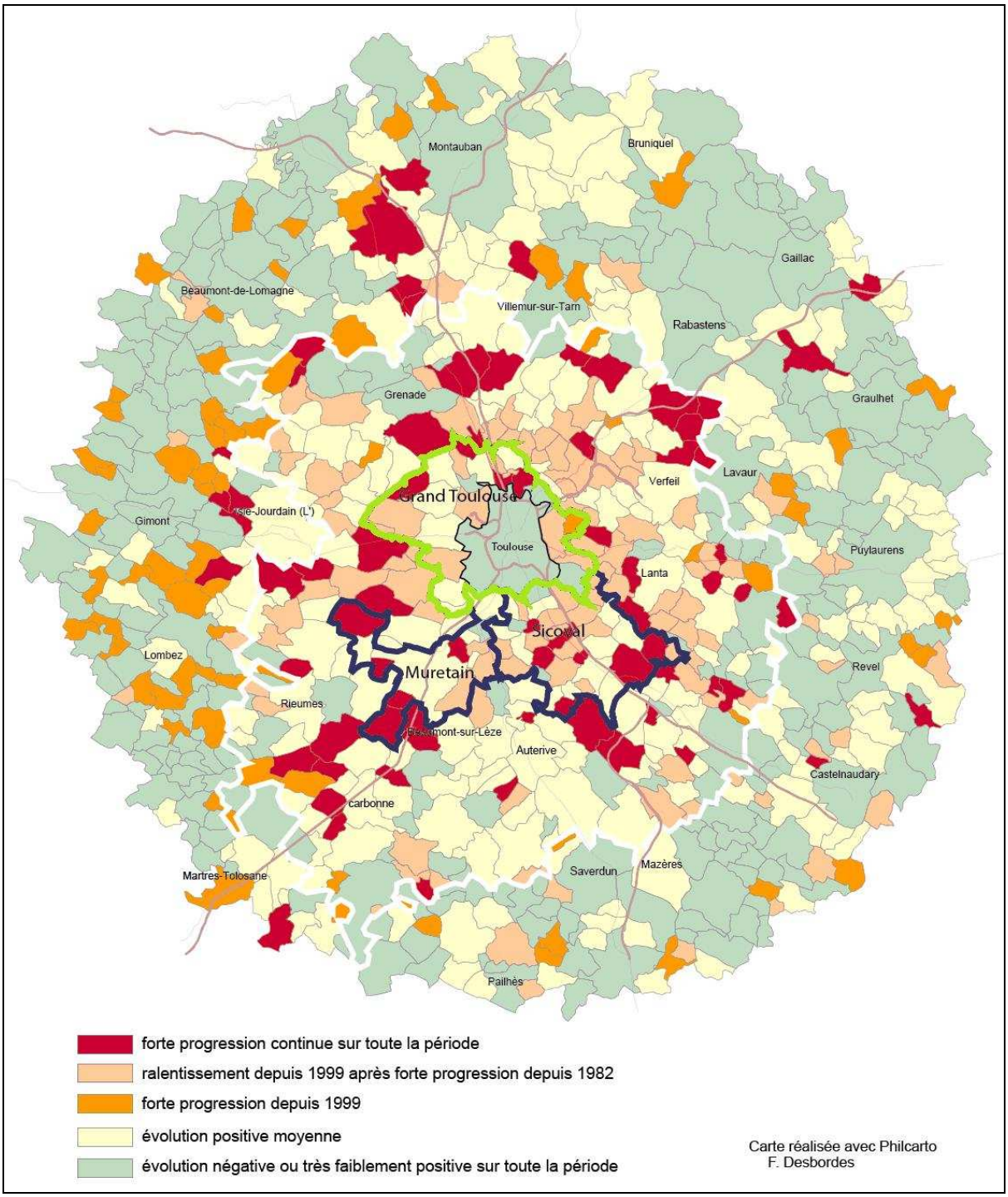
L'attractivité de ce territoire explique cette tendance : le solde migratoire positif participe pour beaucoup à cette croissance démographique, le solde naturel n'y contribuant que pour un tiers. La tranche d'âge des 15-29 ans est particulièrement représentée au sein du Grand Toulouse (segment le plus importante : 28 % en 2008)[673].

En 2008, 69,7 % des jeunes de 18 à 24 ans, du Grand Toulouse, sont scolarisés, soit un taux supérieur à la moyenne française (52%)[674]. Le territoire compte plus de 95 000 étudiants dont 68% dans les universités toulousaines.

Le territoire toulousain connaît une tertiairisation importante depuis plus de dix ans et le tertiaire apparaît comme le premier pourvoyeur d'emplois. Ils se localisent principalement à Toulouse, en particulier pour ceux liés aux services « métropolitains » : grandes administrations, banques, assurances, services juridiques… Cependant, une déconcentration de ces emplois au profit de la banlieue s'opère depuis la dernière décennie.

[673] INSEE, RP1999 et RP2008 exploitations principales.
[674] Idem

Carte 20. Typologie des évolutions de densité sur trois périodes intercensitaires, 1982-1990 / 1990-1999 / 1999-2006



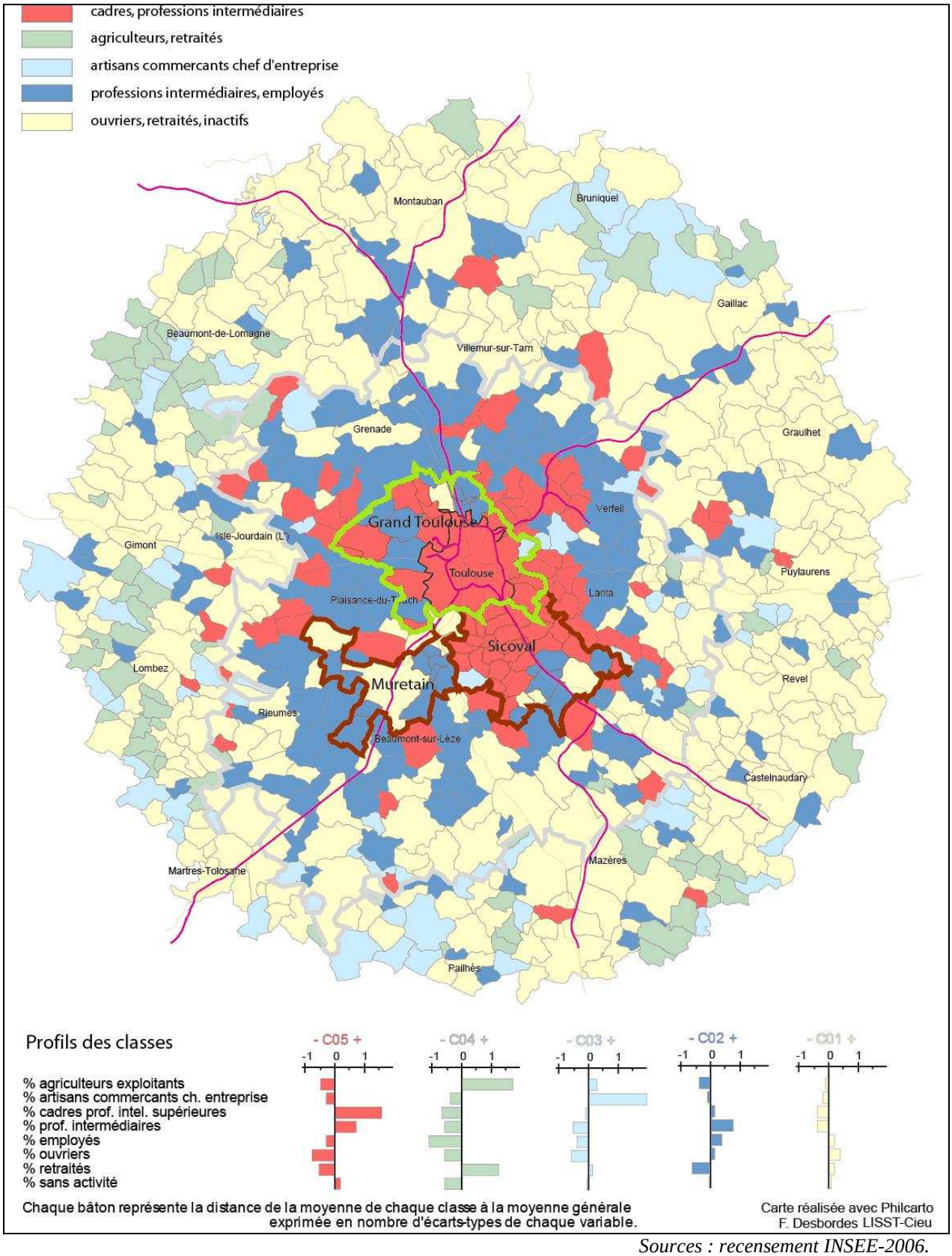
Sources : recensement INSEE-2006.
F. Desbordes, LISST-Cieu, 2011.

Le territoire toulousain se structure autour d'une répartition des activités économiques hétérogènes : industries traditionnelles, pôles commerciaux, activités de hautes technicités (recherche, activités spatiales, biotechnologies, services supérieurs aux entreprises…) se spatialisent selon des facteurs historiques mais aussi suivant la stratégie des entreprises et l'offre foncière développée par les collectivités locales.

Source :http://www.grandtoulouse.org/jsp/fiche_grandprojet.jsp?CODE=1237841724406&LANGUE=0&RH=PROJETSENCOURS&RF=CANCEROPOLE

Dans ce contexte, on observe une surreprésentation des « cadres » et des « professions intermédiaires » (en rouge sur la carte 21, page suivante).

Carte 21. Typologie de la répartition des catégories socioprofessionnelles en 2006 (population résidante de plus de 15 ans)



Sources : recensement INSEE-2006.
F. Desbordes, LISST-Cieu, 2011.

2.3.1 Répondre aux enjeux territoriaux : le projet du Grand Toulouse

Le projet du Grand Toulouse se décline en deux grands axes : consolider et développer les fonctions métropolitaines et transformer la croissance métropolitaine en un processus de développement durable.

Le premier axe consiste à développer une économie en lien avec les spécificités du territoire (conforter la place de Toulouse et de sa région dans les industries aérospatiales ; organiser les bases opérationnelles de la diversification économique ; conforter et développer le potentiel scientifique et technologique en liaison avec les secteurs économiques stratégiques ; travailler l'image de Toulouse dans le cadre d'un développement à l'international).

Dans ce cadre les grands équipements de centralité servent de support afin de créer un « supplément » de métropole (valoriser la créativité et la vitalité culturelle du Grand Toulouse ; développer les équipements de loisirs liés à la connaissance scientifique ; développer les politiques sportives pour la jeunesse, accueillir la jeunesse). De plus, une stratégie de développement à l'international ambitionne d'inscrire le Grand Toulouse dans les grands réseaux de dessertes sud-européens au moyen de l'aéroport de Toulouse-Blagnac, d'une ligne à grande vitesse : Bordeaux-Toulouse-Narbonne, de la réalisation du Schéma de Voiries d'Agglomération, d'un contournement autoroutier de l'agglomération. Enfin, la coopération intercommunale a pour objectif de développer le réseau communautaire à très haut débit.

Le second axe vise à transformer la croissance métropolitaine en un processus de développement durable au moyen d'un renforcement de la cohésion sociale, d'une maîtrise du développement urbain[675], de la protection et valorisation de l'environnement[676], d'un renforcement des centralités urbaines.

[675] Assurer la maîtrise foncière ; requalifier l'entrée de ville de la RN20 nord et les zones d'activités rattachées ; mettre en œuvre le Plan de Déplacement Urbain ; financement des opérations d'accompagnement des lignes A et B ; développer la politique de déplacements doux de l'agglomération.

[676] Elaboration d'une charte pour l'environnement ; aménager et valoriser la trame verte d'agglomération ; poursuivre la protection contre les crues ; élaboration d'un contrat de rivière sur l'Aussonnelle.

2.4 Evaluation du niveau d'intégration des compétences et modalités de gestion

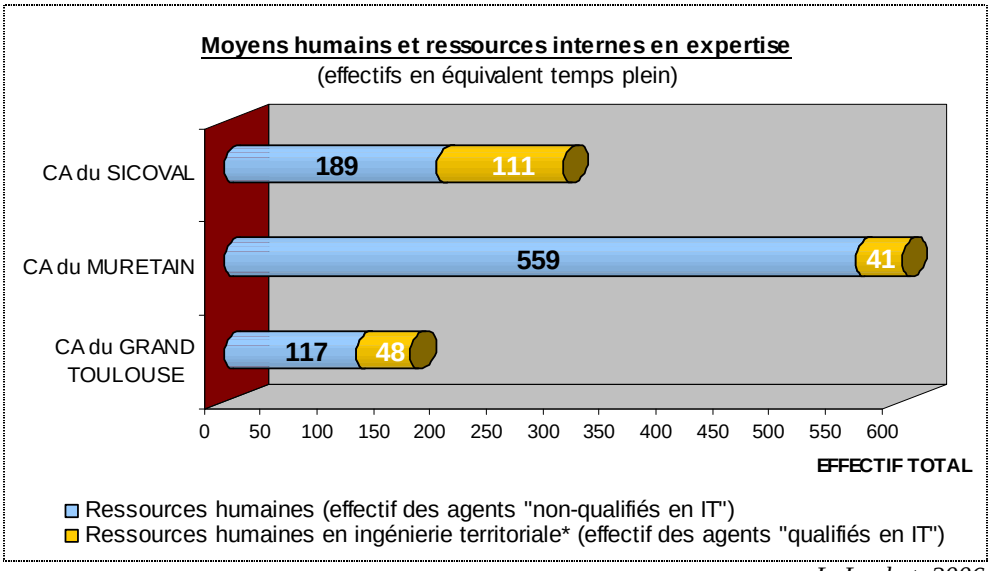
La CAGT, durant la période de l'étude (2006) [677] et avant qu'elle ne se transforme en CU, se structurait autour d'un ensemble de compétences intégralement opérationnalisées[678]. La gestion des compétences se faisait majoritairement en collaboration avec des partenaires (AUAT[679], SMEAT[680], prestataires privés…). L'ampleur des programmes menés explique ce recours à des acteurs extérieurs. Dans ce cadre la CAGT apparaissait comme l'un des financeurs, jamais « chef de file ». Ceci n'etait pas sans effet sur la gestion managériale de l'organisation : la multiplication des intervenants pouvant générer des difficultés de coordinations.

On note aussi la forte présence de la commune de Toulouse : la majorité des opérations réalisées dans le cadre du contrat d'agglomération étaient sujettes à une maîtrise d'ouvrage de la commune-centre. Aussi, une certaine faiblesse de la CAGT était à relever en matière de maîtrise d'ouvrage doublée d'une absence totale de maîtrise d'œuvre. En effet la CAGT n'assurait quasiment jamais de maîtrise d'œuvre.

Elle apparaissait comme une organisation centrée sur la gestion administrative des dossiers et la redistribution de subsides. Ceci s'explique en partie par la structuration des ressources humaines[681] de l'organisation (165 agents dont 48 qualifiés en matière d'ingénierie territoriale (IT)[682], soit un taux d'encadrement de 29 %).

[677] Les éléments présentés sont issus du rapport d'étude : LOUBET L., 2006, *Op. Cit.*. Si les données ont évolué, les grandes tendances demeurent inchangées. Cependant le passage en CU présage de changements dont il est prématuré de rendre compte.
[678] Sont considérées comme opérationnalisées, les compétences définies dans les statuts de l'EPCI dont l'ensemble des actions prévues (sous-compétences) ont été réalisées.
[679] Agence d'Urbanisme et d'Aménagement du territoire Toulouse aire urbaine
[680] Syndicat Mixte d'Etudes de l'Agglomération Toulousaine
[681] La nature des ressources humaines induit et/ou résulte d'une spécialisation des organisations dans certains domaines (la CA du Muretain orientée vers la gestion de services techniques et de services à la population ; la CAGT vers la gestion administrative de projets et de subsides ; La CA du SICOVAL vers une réelle ingénierie de projet et de gestion territoriale). Pour plus de détails sur la nature des moyens humains de la CA : Cf. Annexe 1 : « Besoins et ressources des EPCI » in LOUBET L., 2006, *Op. Cit.*.
[682] Effectif des agents "qualifiés" en IT : agents de type « catégorie A » susceptibles de mener des activités d'études stratégiques, de prospectives, d'évaluations diagnostiques...

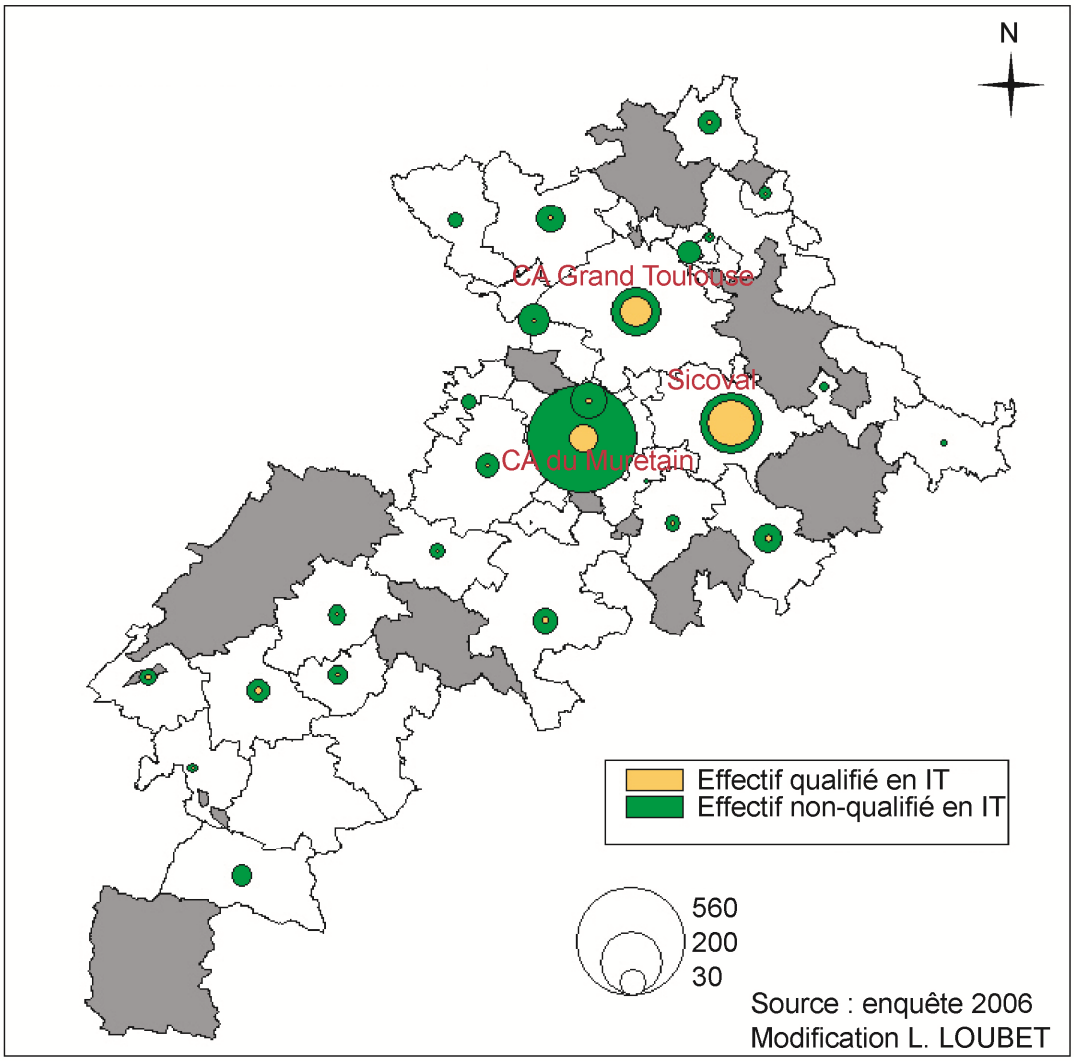
Figure 17. Moyens humains et ressources internes en expertise



L. Loubet, 2006.

La majorité des agents qualifiés en matière d'ingénierie territoriale se consacraient à des tâches administratives ou d'encadrement, rarement à des missions stratégiques ou à dimension prospective. Les agents non-qualifiés en IT ne sont pas pour autant des agents techniques affectés à des missions de maîtrise d'œuvre. Ils sont eux aussi surtout mobilisés sur des tâches administratives.

Carte 22. Ressources en moyens humains des EPCI à fiscalité propre de la Haute-Garonne



F. Desbordes, L. Loubet, 2006.

2.5 Le gouvernement du Grand Toulouse

La communauté urbaine du Grand Toulouse se caractérise par le poids économique et démographique de la ville-centre (Toulouse regroupant près des 2/3 de la population intercommunale). Le Grand Toulouse a connu des changements majeurs durant notre période d'étude. Les élections municipales de 2008, la transformation en communauté urbaine en janvier 2009, ont modifié son gouvernement. Nous présenterons cet EPCI dans sa forme au 1er juillet 2009 (la majeure partie des entretiens ayant été conduits de janvier à juillet 2009).

2.5.1 Organisation décisionnelle

De même qu'au SICOVAL, le gouvernement du Grand Toulouse s'articule autour de logiques institutionnelles et organisationnelles. Les premières sont régies par les statuts de l'EPCI : représentativité des communes selon le poids démographique, mécanique décisionnelle stratifiée en instances hiérarchisées avec à son sommet le conseil de communauté (Cf. figure 19a). Après avoir rencontré l'ensemble des maires, il apparaît que la décision s'organise, comme au SICOVAL, autour de sphères resserrées (Cf. figure 19b).

Figure 18a. Hiérarchie institutionnelle

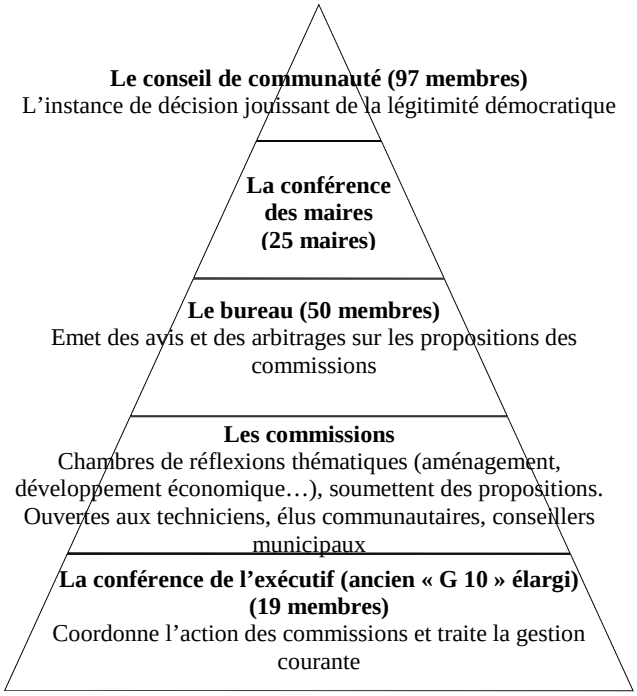
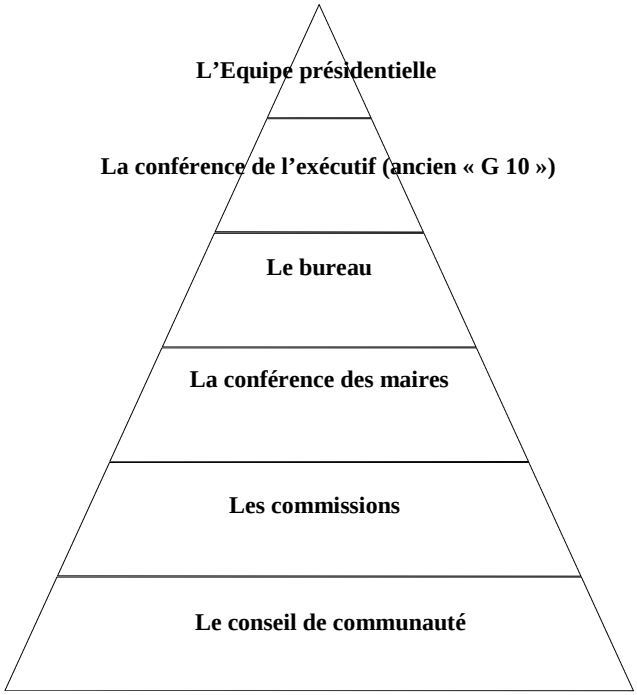


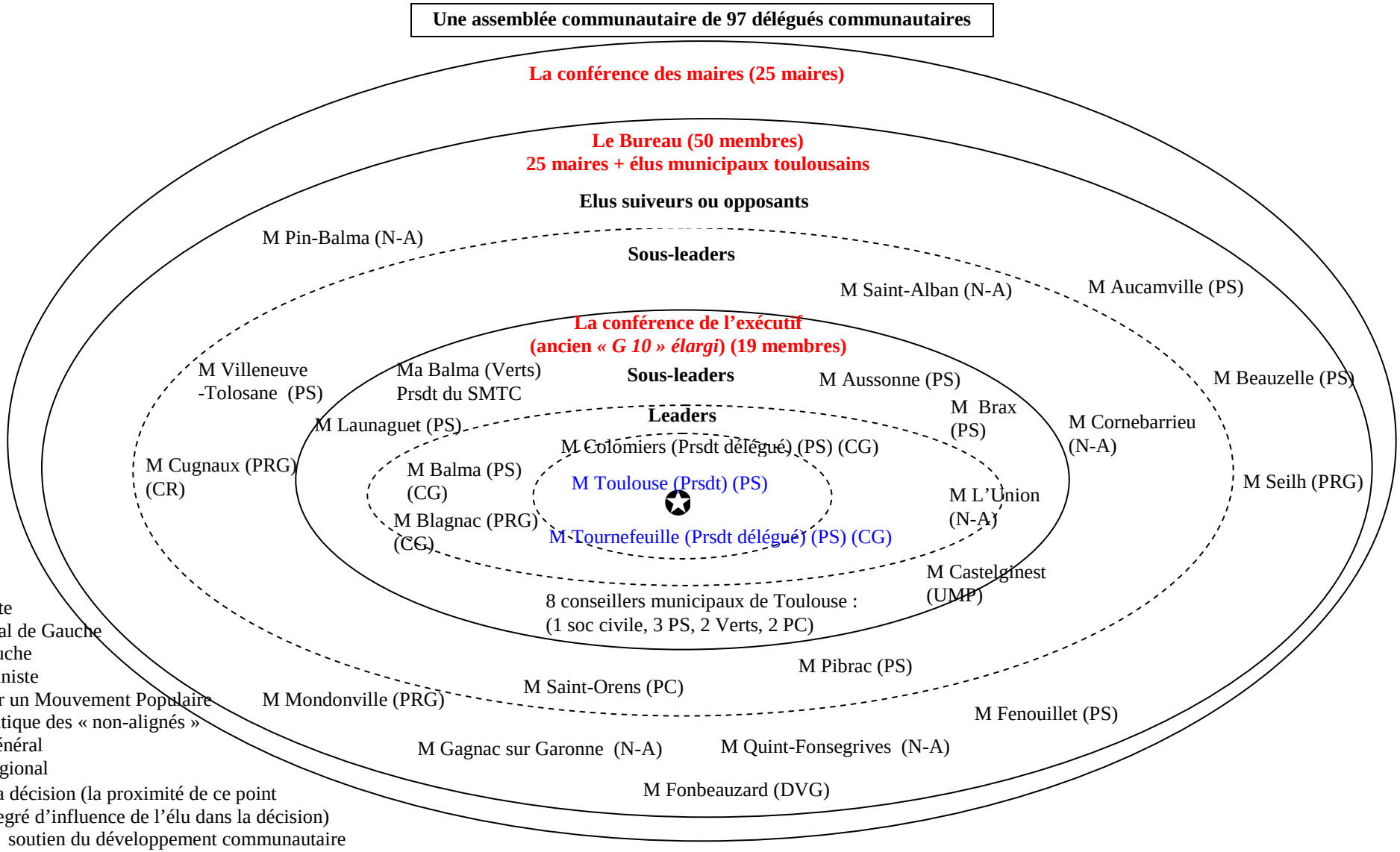
Figure 18b. Organisation décisionnelle



L. Loubet, 2011.

Le processus décisionnel du Grand Toulouse se construit autour de sphères agencées par ordre d'importance selon le modèle suivant : l'équipe présidentielle, la conférence de l'exécutif, le bureau, les commissions, la conférence des maires, le conseil de communauté. La présence des élus dans les scènes décisionnelles majeures matérialise leurs niveaux de leadership. Suivant les éléments méthodologiques évoqués dans le chapitre III, nous avons positionné chaque élu interrogé selon son niveau de participation et d'influence dans la décision. Les résultats présentés sous forme d'illustration (cf. figure 19, page suivante) serviront de support à l'analyse développée en troisième partie de cette thèse.

Figure 19. Positionnement des maires dans l'organisation décisionnelle de la CUGT (juillet 2009)



PS : Parti Socialiste
PRG : Parti Radical de Gauche
DVG : Divers Gauche
PC : Parti Communiste
UMP : Union pour un Mouvement Populaire
N-A : Groupe politique des « non-alignés »
CG : Conseiller général
CR : Conseiller régional
✪ Centre de la décision (la proximité de ce point définit le degré d'influence de l'élu dans la décision)
Acteur médiateur, soutien du développement communautaire
M : Maire
Ma : Maire adjoint

Elu leader : au cœur du dispositif, pesant sur les instances décisionnelles (y compris informelles), capable de peser sur l'ensemble des domaines d'intervention (légitimité transversale)
Elu sous-leader : impliqué dans les sphères décisionnelles (associé ponctuellement aux sphères informelles), capable de peser sur les instances décisionnelles, disposant d'une légitimité spécifique (liée à un domaine d'intervention, d'expertise ou à un statut politique particulier)
Elu suiveur : en retrait du dispositif décisionnel communautaire, disposant d'une légitimité statutaire
Elu opposant : marginalisé, tendance à s'opposer au mouvement général communautaire

L. Loubet, 2011.

L’équipe présidentielle : une présidentialisation du pouvoir d’agglomération

Elle regroupe le maire de Toulouse (président de la communauté urbaine), les deux présidents délégués (maires de Colomiers et Tournefeuille). À ces élus s’associent des membres des cabinets du maire de Toulouse et de la communauté urbaine. Le Directeur Général des Services (DGS) de Toulouse (également DGS de la communauté urbaine) joue un rôle important au sein de cette cellule. Cette équipe se réunit hebdomadairement afin de décider des grandes orientations de la communauté :

> *« Nous nous réunissons le lundi afin de formuler les objectifs majeurs de la communauté urbaine. Il s’agit d’une réunion de cabinet, cabinet du maire et cabinet du Grand Toulouse, certains sont dans les deux. C'est une réunion politique. Il y a nous trois, la directrice de cabinet, le chef de cabinet, la direction de la communication, le DGS, un Directeur Général Adjoint à l’administration générale, un conseiller scientifique (recherche-université) ».*
> Un des principaux « leaders » du Grand Toulouse, entretien du 25/09/09.

Cette équipe présidentielle détermine la temporalité politique et la mise en agenda des questions stratégiques de l’organisation :

> *« Il y a plusieurs temps dans la décision. Le temps de la mise en œuvre et le temps de l'opportunité politique. On commence par l'opportunité politique et on met en œuvre après. La mise en œuvre, c'est le système apparent : quand une question est mûre, l'ordre du jour est traité par les commissions, les commissions donnent leur avis et cela passe en bureau puis en conseil communautaire. Ça c'est le grand système. Mais la véritable question c'est à partir de quel moment on met un sujet en commission.*
> *L'opportunité politique est définie par le président et ses deux présidents délégués. Nous opérons le premier tri. Tous les lundis nous traitons et dégrossissons les sujets. Nous demandons éventuellement aux services de nous pré-travailler les sujets. Nous définissons ceux qui seront traités et ceux à traiter ultérieurement.*
> *Puis, la décision passe par la conférence de l'exécutif qui regroupe entre autres les présidents de commissions. Celle-ci regarde si les sujets qui sont à l'ordre du jour sont prêts à passer en commission, si les questions ont été travaillées, les hypothèses ont été faites. La décision passe en commission à partir d'un cadrage, nous ne donnons pas une feuille blanche. Ensuite, la commission formule des propositions, amende, modifie, valide. Enfin, la décision re-transite par le haut et repasse par le même schéma décisionnel ».*
> Un des principaux « leaders » du Grand Toulouse, entretien du 04/07/09.

Le changement de majorité municipale à Toulouse et le passage en Communauté Urbaine ont défini un modèle décisionnel qui renforce le pouvoir du président. Le gouvernement précédent (avant élections municipales de 2008) se structurait davantage autour des rapports de forces entre les municipalités PS de la périphérie et la majorité UMP de la ville-centre. L'organisation décisionnelle matérialisait cette configuration politique. « L'homogénéité » politique actuelle permet au président de concentrer davantage le pouvoir. Celui-ci apparaît toutefois très attentif à maintenir un équilibre politique et territorial. Cette volonté se manifeste dans l'organisation de la communauté urbaine, notamment dans la sélection des membres de la conférence de l'exécutif.

La conférence de l'exécutif

Elle réunit chaque semaine le président de la communauté urbaine, les 10 présidents de commissions et huit conseillers municipaux toulousains. L'ensemble des courants politiques est représenté au sein de cette assemblée. Avant les élections municipales, cette cellule était plutôt informelle et communément appelée « conférence des présidents de commissions » ou « G10 »[683]. Lors de la transformation en communauté urbaine, la conférence de l'exécutif s'est formalisée et élargie à l'ensemble des forces politiques (intégrant aussi des critères territoriaux et de parité homme-femme) :

> *« Nous sommes dans un fonctionnement très politique. C'est un mode de fonctionnement qui est très particulier au président de l'agglomération, car il est très attaché aux équilibres politiques ».*
> Un « leader » du Grand Toulouse, entretien du 10/06/09.

Malgré cet élargissement (19 membres), les présidents de commissions jouissent d'un pouvoir important en comparaison des autres membres. Cependant, la conférence de l'exécutif a perdu de son influence au profit de l'équipe présidentielle. Sa réflexion porte aujourd'hui davantage sur la stratégie de mise en œuvre des orientations définies par la présidence. Plus qu'auparavant, elle assure une fonction opérationnelle.

[683] Elle regroupait les présidents de commissions, le président et les vice-présidents de la communauté d'agglomération, soit un total de dix élus.

Le bureau

Le bureau s'organise sur un modèle paritaire : il regroupe les 25 maires de la communauté et 25 conseillers municipaux toulousains. Il propose une forme réduite de l'assemblée communautaire. Il permet de débattre de questions techniques voire de prendre des décisions afin de limiter l'ordre du jour en conseil de communauté. Il constitue également un lien avec les communes. D'un coté, il permet de développer une communication descendante vers les communes, de l'autre il favorise la communication ascendante vers l'organisation intercommunale.

La conférence des maires

Elle a été créée suite à la transformation en communauté urbaine. Durant la période de recueil des données, le bureau des maires n'était pas encore opérationnel. Selon les élus « leaders » cette scène aura vocation à conforter l'adhésion des maires au projet communautaire. Elle aura une vocation essentiellement communicationnelle. Elle permettra à l'organisation de manifester la reconnaissance du pouvoir des maires :

> *« Ensuite, il y a la conférence des maires qui réunit tous les maires. L'intérêt de cette structure sera communicationnel. Les gens ont besoin d'être reconnus, surtout les maires ».*
> Un « leader » du Grand Toulouse, entretien du 10/06/09.
> *« La conférence des maires, c'est la recherche de l'unanimité, de l'adhésion de tout les maires ».*
> Un des principaux « leaders » du Grand Toulouse, entretien du 24/07/09.

Les commissions

Les dix commissions du Grand Toulouse souscrivent à la même fonction qu'au SICOVAL. Elles sont consultatives. Ce sont des chambres de réflexion qui soumettent des propositions à la conférence de l'exécutif. Elles assurent la prise de décision concernant la gestion courante de l'organisation. Elles constituent également une instance participative à la décision intercommunale, une cellule importante d'apprentissage de l'intercommunalité. Les présidents de commissions y sont très influents. Leurs capacités à animer les débats et à partager le pouvoir déterminent la dynamique des travaux menés :

> *« Toutes les commissions ne fonctionnent pas bien, tout dépend de la personnalité de l'élu qui préside la commission. Il y a certaines commissions qui ne fonctionnent pas du tout, cela dépend de la volonté du président de la commission ».*
> Un maire « suiveur » du Grand Toulouse, entretien du 18/07/08.

Le conseil de communauté : « une chambre d'enregistrement »

Cette assemblée délibérante se réunit une fois par mois. Elle regroupe 97 délégués communautaires. Le nombre de conseillers par commune est proportionnel à la population de celles-ci. Le conseil de communauté du Grand Toulouse renvoie à une logique similaire à celle du SICOVAL ; la majorité des élus ne considère pas ce conseil comme l'instance souveraine en matière de décision intercommunale. Il apparaît davantage comme une *« chambre d'enregistrement »* des décisions prises en conférence de l'exécutif et par l'équipe présidentielle :

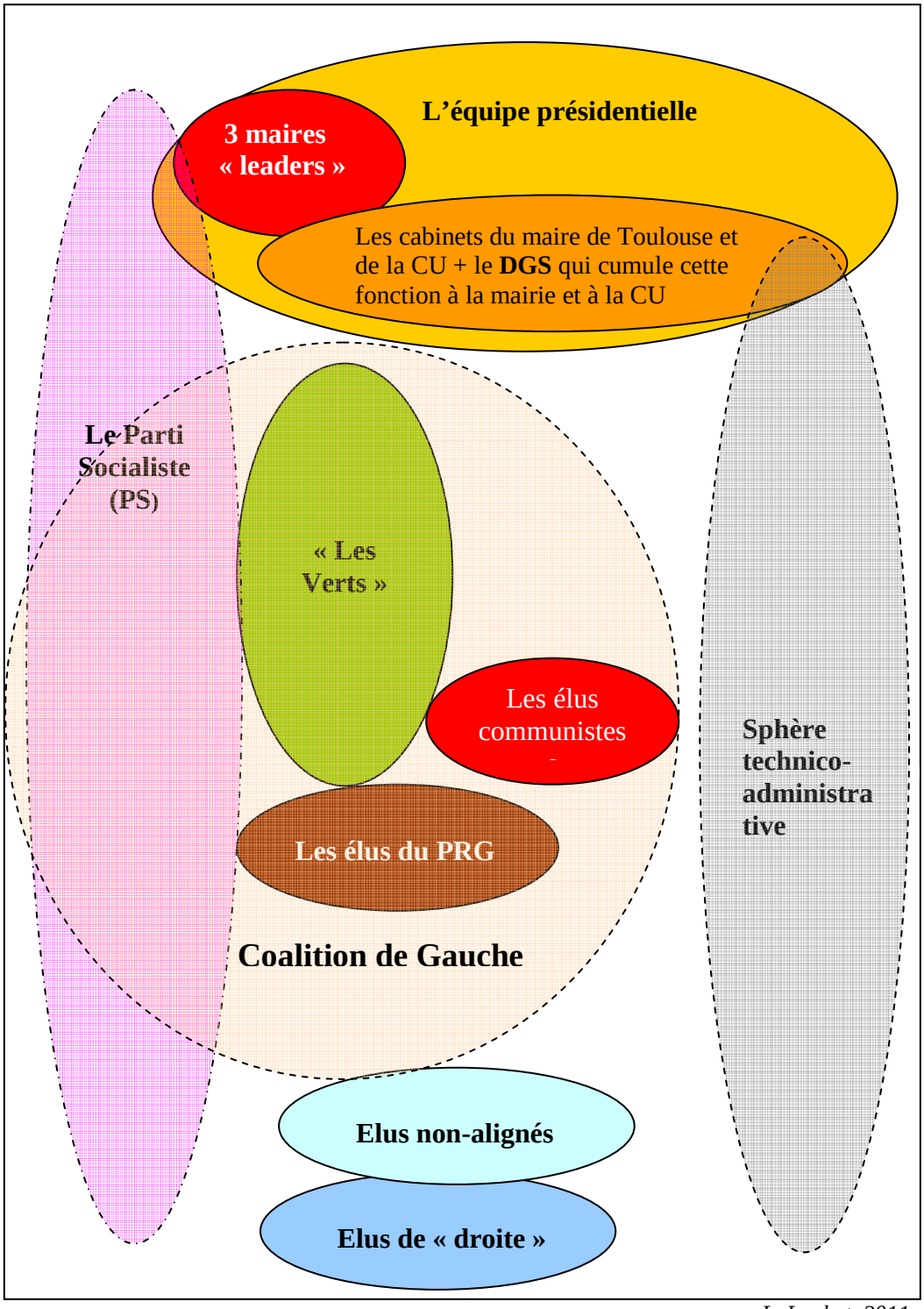
> *« Le conseil de communauté n'est qu'une chambre d'enregistrement ».*
> Un maire « sous-leader » du Grand Toulouse, entretien du 13/06/09.
> *« L'assemblée communautaire, elle ne fait qu'entériner les décisions prises par l'exécutif. Elle ne sert à rien. Ce sont les présidents de commissions qui décident et au-dessus le président de l'agglomération ».*
> Un élu « leader » du Grand Toulouse, entretien du 04/06/09.

Toutefois, l'organisation décisionnelle de la communauté urbaine du Grand Toulouse ne se réduit pas à cet agencement d'instances décisionnelles, des groupes d'influence pèsent considérablement sur les orientations et la dynamique de l'EPCI.

2.5.2 Acteurs et groupes d'influence

Le gouvernement de la CU du Grand Toulouse s'organise autour de groupes d'influence. Les partis politiques et la sphère technique (dont nous avons présenté la composante la plus influente dans l'équipe présidentielle) constituent les principales forces. Nous ne présenterons ici que les principaux aspects de ces deux groupes. La troisième partie de cette thèse nous permettra d'affiner notre compréhension de leurs rôles respectifs dans l'apprentissage de la coopération intercommunale mais aussi dans le cadre du processus décisionnel.

Figure 20. Les groupes d'influence au sein de la CUGT



L. Loubet, 2011.

Les partis politiques

La logique politique apparaît davantage marquée au sein du Grand Toulouse si on le compare aux deux communautés d'agglomération étudiées. L'importance démographique et économique de cet EPCI, son rayonnement national, explique en partie ce constat. La disparition du clivage politique passé (ville-centre de droite et municipalité périphériques de gauche) n'a pas atténué le poids et le rôle des partis politiques au sein du gouvernement communautaire. Au contraire, se rapport de force droite / gauche limitait la fragmentation des courants politiques de gauche, les unifiant au sein d'un bloc plus homogène :

> *« Le Grand Toulouse s'organise dans des rapports politiques, des rapports de force. D'une certaine façon, c'était plus simple lorsque nous étions dans le cadre de l'opposition à la ville-centre, car je me voyais mal m'opposer à quelqu'un qui était de gauche, de la même famille politique ».*
> Un maire « sous-leader » du Grand Toulouse, entretien du 18/07/08

Les conditions d'élection du nouveau maire de Toulouse (associant l'ensemble des forces de gauche : Parti Socialiste, Parti Communiste, Parti Radical de Gauche, Les Verts) définissent un gouvernement communautaire aux équilibres subtils. Les alliances municipales lors des élections de Toulouse et d'un grand nombre de communes de l'agglomération se structurent autour d'accords reposant entre autre sur la nomination de délégués communautaires issus des partis politiques ralliés au PS :

> *« Les critères de sélection des délégués communautaires sont le fruit d'un accord électoral lors des municipales. Je me suis engagé à choisir mes délégués communautaires parmi mes conseillers municipaux PS mais à laisser les autres partis choisir les leurs parmi nos conseillers non-PS ».*
> Un des principaux « leaders » du Grand Toulouse, entretien du 24/07/09.

La représentation des groupes politiques au sein de l'assemblée communautaire et l'élargissement de la conférence de l'exécutif illustrent cette volonté du président de garantir la visibilité de l'ensemble des forces politiques de l'agglomération :

> *« Le critère des équilibres politiques est primordial dans la composition de la conférence de l'exécutif. Vous avez quatre à cinq élus qui, au regard des équilibres politiques, ont été invités à siéger au comité exécutif… ».*
> Un « leader » du Grand Toulouse, entretien du 10/06/09.
> *« Quand nous sommes passés en communauté urbaine, la majorité socialiste a été encore plus évidente. Il y a eu des équilibrages politiques à faire avec le PC et les verts ».*
> Un des principaux « leaders » du Grand Toulouse, entretien du 25/09/09.
> *« Aujourd'hui nous fonctionnons avec des groupes politiques pour des raisons de reconnaissance des appareils politiques, des partis. Ils appartiennent à une majorité mais ils veulent exister en tant que composante. Les groupes politiques leurs permettent d'exister et de disposer des moyens dont les partis ont besoin pour fonctionner ».*
> Un « leader » du Grand Toulouse, entretien du 04/06/09.

Cependant, l'influence du parti dominant dans la communauté urbaine demeure importante. Les « leaders » de la conférence de l'exécutif et les membres de l'équipe présidentielle sont majoritairement membres actifs du PS. Les maires « leaders » sont aussi majoritairement conseillers généraux. L'opposition de droite est représentée dans les instances décisionnelles mais a été considérablement affaiblie suite aux élections municipales. La constitution d'un groupe des « non-alignés », présidé par le maire divers droite de L'Union, fragilise davantage les forces de droite.

La sphère technico-administrative

Son pouvoir d'influence est important. Elle constitue un relais des principaux « leaders » politiques et accompagne les élus dans leur apprentissage de l'intercommunalité. Le Directeur Général des Services (DGS) apparaît comme un acteur très influent. Il cumule les fonctions de DGS de Toulouse et de la communauté urbaine. Dans le passé, les DGS successifs de Toulouse sont souvent apparus comme des « leaders » importants de l'intercommunalité toulousaine (y compris lorsque celle-ci était présidée par un élu toulousain de droite). Depuis sa transformation en communauté urbaine, et le changement de majorité municipale à Toulouse, cette configuration a perduré. Le DGS actuel est l'un des principaux acteurs du passage en communauté urbaine. Son expérience de DGS à la communauté urbaine de Nantes, son arrivée à Toulouse (ainsi que celui d'une partie de son personnel d'encadrement) ont permis de constituer rapidement une administration opérationnelle, susceptible d'accompagner le changement de statut de l'EPCI. Le passage à un gouvernement resserré autour de l'équipe présidentielle

confère aux techniciens associés à cette cellule un pouvoir important. Dès lors, le DGS apparaît comme l'une des principales figures de la communauté :

> *« L'appareil institutionnel est très fort au Grand Toulouse. Nous constatons, comme dans toutes les collectivités territoriales, la puissance de la technocratie. Dans l'intercommunalité toulousaine c'est le DGS qui dirige ».*
> Un « leader » du Grand Toulouse, entretien du 10/06/09.

2.6 Synthèse

La CUGT développe une coopération intercommunale qui associe les dimensions *« stratégiques » et « subsidiaires »*. Cette première dimension a présidé durant les premières années de coopération. La construction du district, puis le passage en communauté d'agglomération (CA), reposent pour beaucoup sur ce caractère stratégique. L'EPCI a été principalement créé afin d'accompagner le développement économique du territoire communautaire. Le projet de l'A380 n'est pas étranger à ce positionnement. Cependant, à mesure que la coopération intercommunale se développe, la première dimension s'estompe au profit du registre *« subsidiaire »* (comme en témoigne l'évolution des discours des maires). Le passage en communauté urbaine a profondément modifié l'organisation et le rapport des élus à la coopération intercommunale. Ce changement s'opère dans un contexte de recomposition de la géopolitique locale. Les élections municipales de 2008 modifient considérablement le contexte intercommunal qui prévalait jusque-là où la commune centre (de droite) s'opposait aux communes périphériques (en grande majorité dirigées par des élus de gauche). Le rôle de Pierre Cohen, le nouveau maire (PS) de Toulouse, a été fondamental dans la transformation très rapide de la CA en CU. La nouvelle homogénéité politique et son parcours d'ancien maire de la périphérie (Ramonville, commune du SICOVAL) ont atténué la traditionnelle méfiance des élus à l'égard du pouvoir de la ville-centre. Le nouveau président s'est appuyé fortement sur le maire de Tournefeuille, « leader » de l'opposition intercommunale du PS jusqu'alors, figure de référence du Grand Toulouse. Cet élu a acquis une légitimité vis-à-vis des élus de la périphérie au travers du travail de pédagogie qu'il a mené dans le cadre du SCOT, d'autre part il a été longtemps un conseiller général « de poids » avant que son engagement dans la Communauté Urbaine ne « refroidisse » ses relations avec le Président du Conseil Général. Cet élu sera qualifié de « médiateur » dans l'analyse de l'apprentissage des maires (troisième partie de cette thèse).

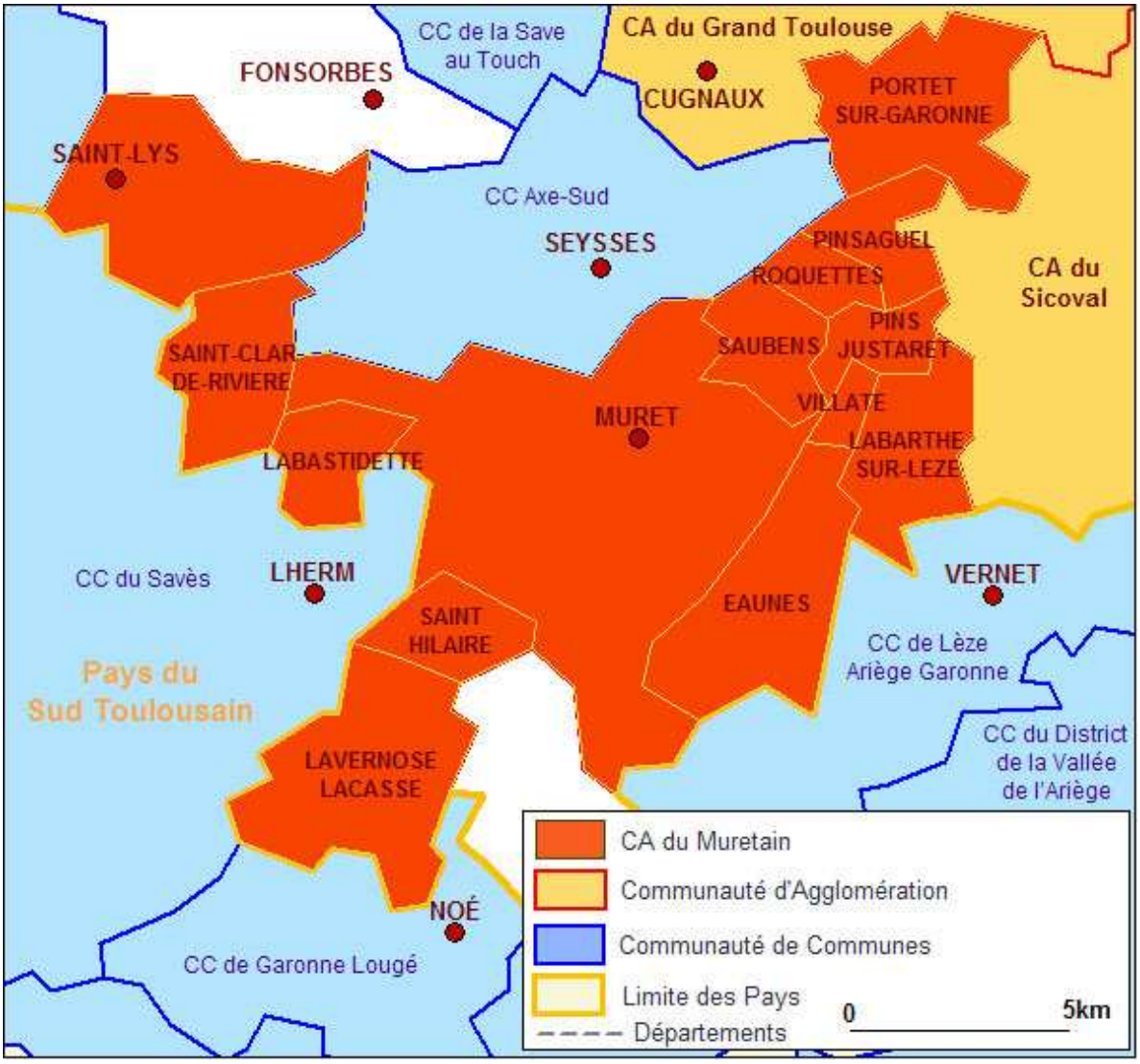
A l'image d'un grand nombre d'intercommunalités, structurées autour d'une métropole régionale, l'influence de la commune-centre est très forte. L'EPCI développe un modèle de gouvernement qui s'est resserré autour du maire de Toulouse et on assiste à une « présidentialisation » du pouvoir d'agglomération. On retrouve dans l'analyse du processus décisionnel du Grand Toulouse des logiques institutionnelles et organisationnelles similaires à celles du SICOVAL. Cependant, les alliances contractées lors des élections municipales, entre les différentes « forces de gauche », perdurent et ont généré des modifications de l'organisation qui apparaît aujourd'hui davantage stratifiée. Les « leaders », cooptés dans le bureau exécutif et l'équipe présidentielle, définissent la politique intercommunale avec diplomatie, soucieux de maintenir les équilibres politiques. Ces mécanismes de cooptation matérialisent un processus d'apprentissage que nous analyserons dans la troisième partie. Nous retrouverons une part de ces éléments dans l'analyse de la communauté d'agglomération du Muretain qui va suivre. La CAM répond toutefois à un modèle singulier.

3. LA COMMUNAUTÉ DU MURETAIN, UNE COOPÉRATION DE TYPE STRATÉGIQUE

3.1 Présentation générale

Enfin, la communauté d'agglomération du Muretain (CAM), fondée par l'arrêté préfectoral du 19 décembre 2003 dans le prolongement de la CC du Muretain (née en 1997 et regroupant six communes), apparaît comme un EPCI relativement jeune, en cours de structuration.

Carte 23. La CAM et ses communes



Observatoire des territoires de projets en Midi-Pyrénées (CIEU-SESGAR-Préfecture de région), http://w3.cieu.univ-tlse2.fr/pays

Elle s'organise autour du pôle commercial principal, Portet-sur-Garonne, et de Muret, la sous-préfecture (24 313 habitants)[684]. La CAM, (14 communes, 70 319 habitants)[685] s'est structurée autour de Muret par l'alliance de communes ayant connu un fort développement périurbain de l'habitat ou d'activités commerciales.

Le territoire de la CAM s'inscrit dans un sud-ouest de l'agglomération à l'intercommunalité particulièrement fragmentée. Son périmètre est le produit de recompositions au sein de trois communautés, Axe-Sud, Lèze-Ariège-Garonne et le Muretain. Les communes au gré de leurs « transfuges » (départ d'un EPCI pour adhérer à un autre), ou suite aux refus des deux premières communautés de les intégrer, ont structuré les périmètres intercommunaux[686]. Aussi la CAM répond en partie à une logique de « marché intercommunal » :

> *« L'idée de coopération intercommunale a commencé à se mettre en place et il y a plusieurs communautés qui se sont créées autour de nous. Nous avons assisté aux réunions de formation de celles-ci. Les options et les programmes mis en place par la CC du Muretain étaient plus intéressants, et surtout les moyens dont ils disposaient. La CC du Muretain nous paraissait beaucoup plus fiable et viable que la CC Lèze-Ariège-Garonne qui était une réunion de communes sans trop de gros moyens. Il leurs manquait une locomotive. La mise à disposition des moyens de la commune de Muret a été un élément important dans notre décision d'adhérer à la CC du Muretain ».*
> Un maire « suiveur » de la CAM, entretien du 16/06/08.

La volonté de sauvegarder des ressources fiscales importantes, en évitant une dilution en cas d'adhésion à l'intercommunalité du grand Toulouse, explique pour beaucoup la coopération Muretaine actuelle. En cela, elle semble traduire l'essor de centralités périphériques défensives face à l'influence des ville-centre. En effet, le centre commercial de Portet-sur-Garonne (l'un des plus importants en France en superficie lors de sa création)[687] garantit une manne financière considérable et génère plus de 3800 emplois[688]. Pour Muret l'enjeu est de taille face à l'influence grandissante de communes équivalentes (Blagnac, Colomiers, Tournefeuille) situées à la périphérie immédiate de Toulouse. Ces dernières sont en pleine expansion démographique et

[684] Insee, population totale au 1ier janvier 2009 authentifiée à l'issue du recensement.
[685] Idem
[686] Cf. *3.2 Évolution de l'EPCI : statuts et périmètre*
[687] 60 600 m^2, 25 000 m^2 pour la seule enseigne Carrefour.
[688] GUILLAUME R., LUGAN J-C., POUMAREDE J., 2005, « Midi-Pyrénées », in GIBLIN B., 2005, *Nouvelle géopolitique des régions françaises*, Paris, Fayard, p.730.

membres de la CUGT. La CAM semble illustrer une coopération *« stratégique » : « nous coopérons pour maximiser un gain individuel »* [689] construite sur le modèle défensif :

> *« J'ai d'abord appréhendé l'intercommunalité à travers le prisme d'une commune confrontée au risque d'absorption par un pôle caractérisé par sa commune forte, Toulouse. Il y a toujours eu cette confrontation entre-nous, la petite ville, et la grande ville. L'intercommunalité était aussi un pôle de stabilisation sur un territoire…L'enjeu c'était de résister à des risques d'absorption…».*
> Un maire « leader » de la CAM, entretien du 01/07/09.
> *« On est plus fort à plusieurs si on s'entend bien, vis-à-vis de la communauté urbaine ».*
> Un maire « suiveur » de la CAM, entretien du 28/01/08.
> *« Je prétends que la CAM n'a pas d'identité historiquement. Je prétends que l'axe Sud, c'est du pipeau. Je prétends que la CAM c'est une construction par rapport à la puissance d'absorption et aux problèmes qui sont posés par rapport au voisinage de Toulouse. C'est classique et ça existe ».*
> Un maire de la CAM, entretien du 30/06/09.

Figure 21. La CAM : profil de la coopération [690]

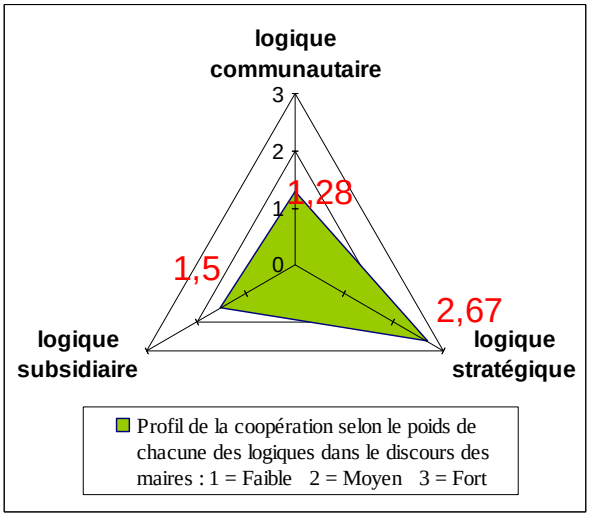
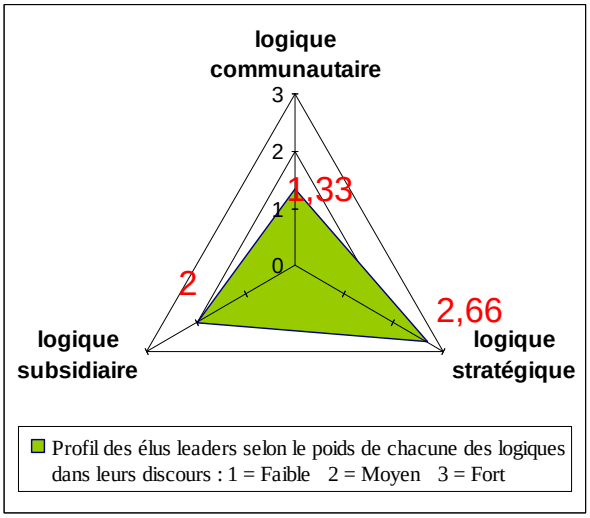


Figure 21 bis. La CAM : profil des « leaders » [691]



L. Loubet, 2011.

Si la peur de l'absorption impacte toujours la dynamique de la coopération, elle pourrait aujourd'hui en constituer un accélérateur. La majorité des maires semble se positionner autour d'une stratégie commune : accélérer la construction intercommunale afin de mieux négocier leur future intégration au Grand Toulouse.

[689] BUSSI M., 2009, *Op. Cit.*
[690] Obtenu en faisant la moyenne des profils de tous les maires de la CA, selon les éléments de discours analysés.
[691] Obtenu en faisant la moyenne des profils des élus « leaders » de la CA, selon les éléments de discours analysés.

> *« Pour intégrer la communauté urbaine du Grand Toulouse, il vaut mieux y aller avec un groupe de communes fort, avec des compétences bien assises, que d'y aller individuellement…Nous nous sommes positionnés, on s'est structuré. Nous avons agrandi notre champ de compétence. Nous avons un développement économique fort et stabilisé. Un jour ou l'autre, il faut s'attendre à ce que nous rejoignions le Grand Toulouse ou le projet de métropole ».*
> Un maire « suiveur » de la CAM, entretien du 08/07/08.

Les propos précédents illustrent la dynamique intercommunale de la CAM : une intercommunalité défensive qui se développe en réaction aux dynamiques qui animent les territoires voisins. Aussi, chaque avancée de la CUGT est suivie d'une phase de réflexion des élus de la CAM, cette logique a abouti cependant à un renforcement du degré de coopération :

> *« Actuellement notre entrée au Grand Toulouse n'est pas d'actualité. Il faut que nous nous ressoudions avant. C'est une vision qui est partagée par les maires. Il faut que nous renforcions notre communauté d'agglomération pour se présenter soudés au Grand Toulouse. À ce moment-là pourquoi ne pas rentrer au Grand Toulouse, parce que je ne pense pas que l'on puisse rester comme cela longtemps. Mais y aller de suite comme cela, non ».*
> Un autre maire « suiveur » de la CAM, entretien du 19/05/09.
> *« Moi je crois qu'il faut que nous finissions, comme il faut, de construire notre communauté d'agglomération. Si Portet-sur-Garonne rentre dans la communauté urbaine, moi je suis prêt à étudier très sérieusement mon intégration dans la communauté urbaine. Je pense que tous les maires de la CAM sont prêts à étudier une proposition d'adhésion à la communauté urbaine du Grand Toulouse et qu'ils pensent que ce n'est pas mauvais ».*
> Un autre maire « suiveur » de la CAM, entretien du 24/07/08.

La construction d'une métropole toulousaine, pourrait constituer un élément majeur dans la temporalité de cette recomposition territoriale :

> *« La logique, le sens de l'histoire c'est probablement cette grande métropole. Je compte bien travailler à façonner notre territoire et à faire de ce territoire ce qu'il devra être le jour où nous rentrerons dans une métropole plus large, ou dans une communauté urbaine.... La place de ma commune est là où le poids politique est le plus fort, là où les moyens financiers sont les plus forts, là où la détermination des élus de l'intercommunalité est la plus forte pour répondre à ces enjeux* [d'aménagement, d'habitat, transport et développement économique] *».*
> Un maire « leader » de la CAM, entretien du 01/07/09.

L'accélération de la construction du Grand Toulouse a modifié le mode de gouvernement de la CAM. Les « nouveaux » élus « leaders », maires des villes-centres, sont aussi les plus susceptibles d'intégrer l'ensemble toulousain. Ils disposent en cela d'un surcroît de leadership. Celui-ci vient appuyer leur désir de voir la CAM opérationnaliser davantage les compétences obligatoires à ce jour peu investies, notamment l'aménagement de l'espace et les transports :

> *« C'est vrai qu'il y a cette question de la métropole… Je ne vais pas aller du côté du Grand Toulouse s'il n'y a aucune main tendue. Mais je ne peux pas rester dans la CAM s'il n'y a aucun débat sur les projets structurants du territoire. Moi je pense que la CAM est le bon espace pour façonner ce que devrait être ma commune, et son territoire plus large demain. Si la CAM ne se donne pas les moyens d'être cet outil, tant pis… J'ai déclaré plusieurs fois aux élus de la CAM, que la place de ma commune était à la CAM, mais que pour que ma commune reste, il fallait qu'elle se donne les moyens de répondre aux enjeux de notre territoire… La CAM me convient si elle se donne les moyens de satisfaire aux enjeux d'aménagement, aux enjeux structurants. Si la CAM se contente d'être un espace de service petit enfance, je peux le faire tout seul, je n'ai pas besoin de la CAM pour cela ».*
> Un maire « leader » de la CAM, entretien du 01/07/09.

En effet, un modèle de gouvernement consensuel[692] associé à la logique stratégique a conduit les élus à investir surtout des compétences de services à la population. La recherche d'économies d'échelle, la gestion de services techniques visant à améliorer la qualité de vie des habitants, constituent le socle de cette communauté. La CAM revendique son identité et sa « spécificité » d'intercommunalité de services. Les politiques « enfance » et « petite enfance » en forment l'axe central :

> *« Nous avions déterminé des règles avant notre adhésion à la communauté de communes. Ce qui nous a fédéré, c'est la compétence petite enfance. Cela a été l'élément fédérateur de notre CA pendant quatre ans. Ça a forgé notre identité. Nous avons été la première CA à prendre cette compétence optionnelle… ».*
> Un maire « suiveur » de la CAM, entretien du 19/05/09.
> *« Nous sommes une CA atypique étant donné que toutes les communautés d'agglomérations ont au moins 50 % de leur budget alloué à de l'investissement. Nous ce n'est pas le cas, il y a 80 à 90 % du budget alloué au fonctionnement. Nous revendiquons notre identité d'intercommunalité de services ».*
> Un maire « sous-leader », entretien du 16/06/08.
> *« Nous sommes la seule agglomération en France à avoir autant de services à la population. Nous avons 920 employés, c'est énorme. On*

[692] Cf. *3.5 Le gouvernement de la CAM*, page 268.

n'a pas d'argent pour construire ceci ou cela, ou pour pouvoir se diversifier. Nous sommes partis sur les services à la population, l'enfance, les crèches, les garderies, et on a largement à faire dans ce secteur-là. Le chemin est tracé ».
Un maire « sous-leader », entretien du 23/01/08.

Aussi, la CAM apparaît profondément tournée vers un modèle *« stratégique »* où chaque élu vient consommer les ressources mutualisées. Les références aux dimensions *« communautaires »*[693] ou *« subsidiaires »*[694] ne sont que très rarement évoquées dans les entretiens[695] :

« La CAM c'est ni plus ni moins qu'une CUMA [Coopératives d'Utilisation du Matériel Agricole]. Face au manque de moyens il a fallu s'associer… Donc je pense que c'est bon de se regrouper pour que cela coûte moins cher ».
Un maire « suiveur » de la CAM, entretien du 06/06/08.
« Je trouve que l'intercommunalité arrange l'action communale. On gagne des sous, on fait des économies d'échelle. Ce que l'on recherche dans l'intercommunalité, c'est d'avoir le maximum de services en payant le moins possible, en minimisant les charges ».
Un maire « suiveur » de la CAM, entretien du 21/01/08.
« L'intérêt que nous avons vu lorsque nous avons adhéré à la CAM, c'est la mise en commun, et nous petites communes nous recevons plus que ce que nous donnons. On a très bien compris que nous avions intérêt à aller vers quelque chose qui était déjà une grosse structure, qui disposait de moyens et qui pouvait nous offrir des services. La CAM permet à deux ou trois communes d'être très généreuses. Nous avons deux grosses communes qui font 90 % des recettes. Les petites communes profitent très largement de ce partage, de cette mise en commun des moyens. Chacun s'y retrouve. Ces communes, sans les nôtres, n'auraient pas pu créer la communauté d'agglomération, ce qui n'est pas négligeable vis-à-vis des recettes de la DGF…».
Un maire « suiveur » de la CAM, entretien du 06/06/08.

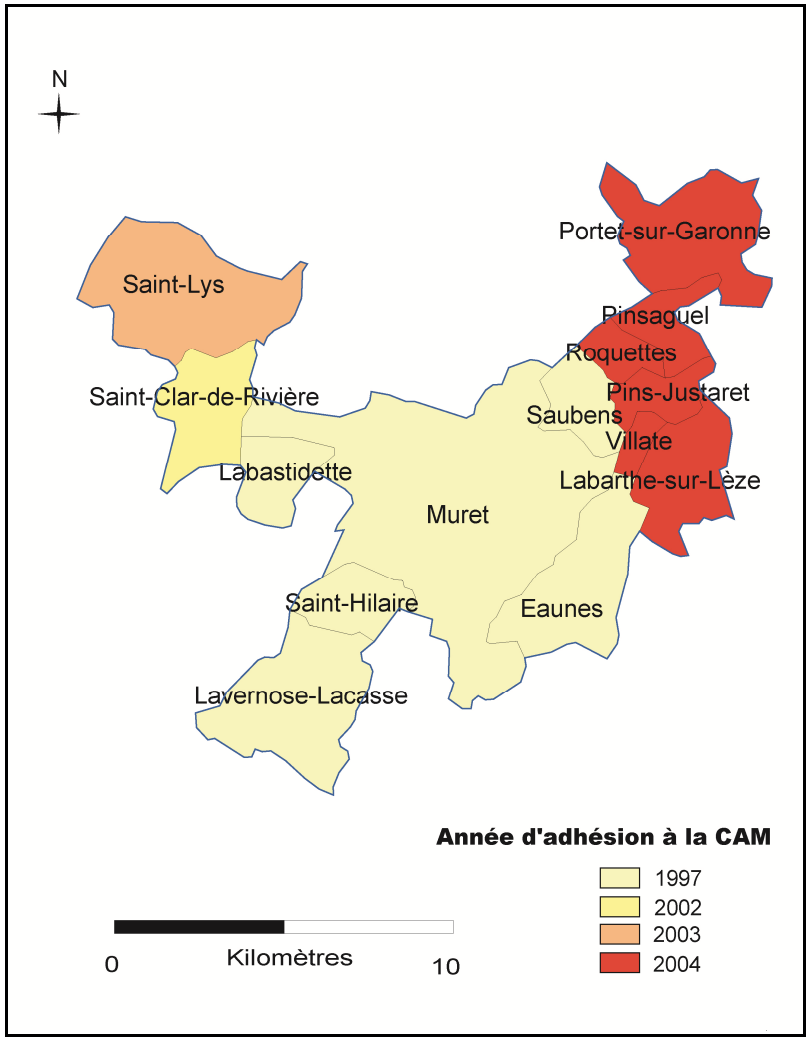
Dès lors, le projet d'agglomération se structure autour de la gestion de services techniques visant à améliorer la qualité de vie des habitants. La CAM revendique cette vocation sur un territoire périurbain encore peu structuré qui partage des problématiques communes à l'ensemble du pole urbain toulousain.

[693] BUSSI M., 2009, *Op. Cit.*
[694] Idem
[695] En témoignent les profils présentés en figures 21 et 21 bis, page 253.

3.2 Évolution de l'EPCI : statuts et périmètre

La Communauté de communes du Muretain voit le jour en novembre 1997 sous l'impulsion du maire de Muret (UMP). Elle était composée alors de six communes (Muret, Eaunes, Labastidette, Lavernose-Lacasse, Saint-Hilaire, Saubens) et rassemblait 29 326 habitants sur un territoire de 10925 hectares. En juin 2002, Saint-Clar-de-Rivière a rejoint l'intercommunalité muretaine. Puis en juillet 2003 Saint-Lys adhèra à son tour à l'intercommunalité. Enfin, le 1er janvier 2004, la communauté de commune s'est transformée en CA avec l'arrivée de six nouvelles communes du nord-est : Portet-sur-Garonne, Roquettes et Pinsaguel qui ont quitté la communauté de communes (CC) d'Axe Sud[696] et Labarthe-sur-Lèze, Pins-Justaret et Villate qui sont partis de la CC Lèze, Ariège, Garonne[697].

Carte 24. Evolution du territoire de la CAM



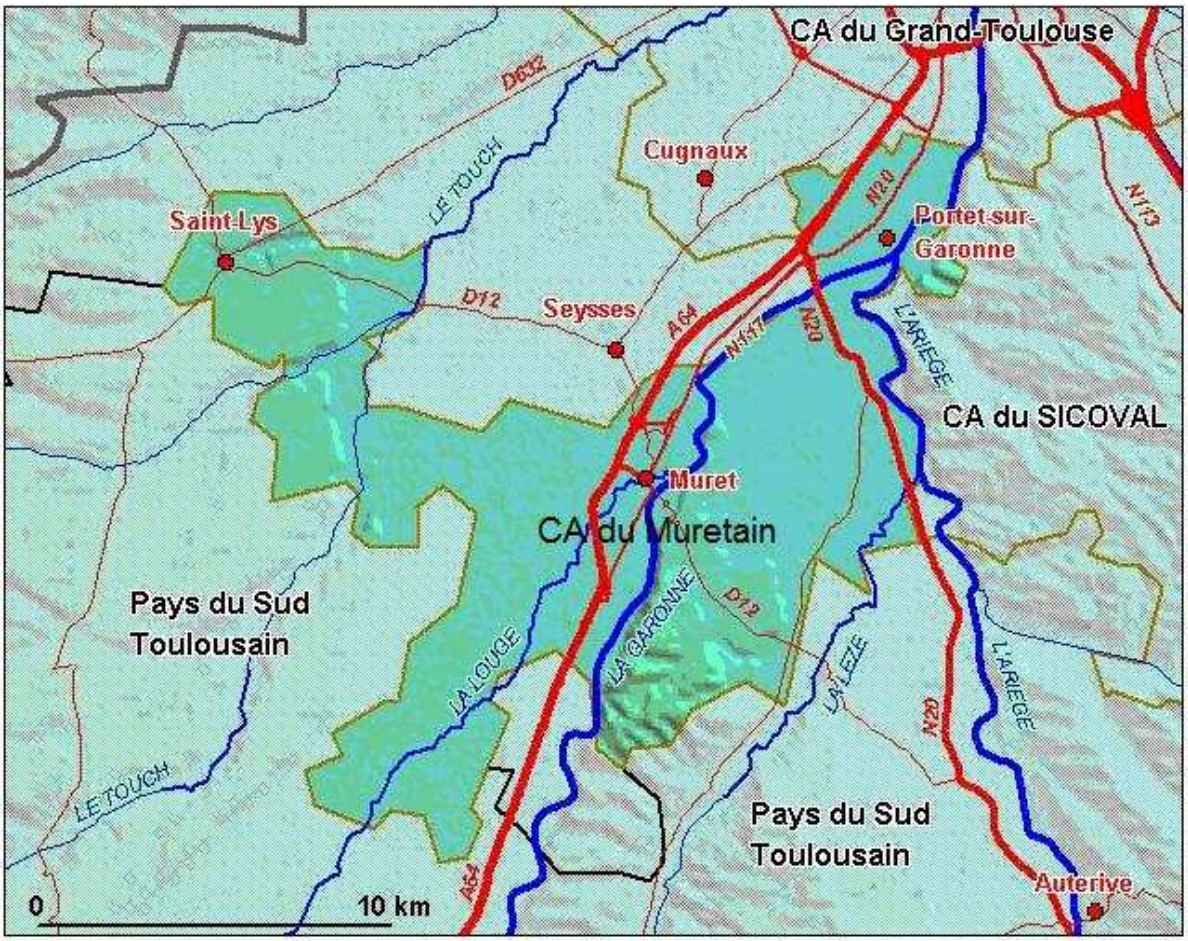
L. Loubet, 2011.

[696] Communauté de communes créée en 1997 regroupant aujourd'hui cinq communes : Frouzins, Roques sur Garonne, Seysses et Lamasquère qui rejoint la communauté de communes en 2005.
[697] Communauté de communes créée en 1997 regroupant aujourd'hui quatre communes : Beaumont-sur-Lèze, Lagardelle-sur-Lèze, Le Vernet, Venerque.

3.3 Le contexte territorial et ses enjeux[698]

La Communauté d'Agglomération du Muretain (CAM) se positionne à l'interface de l'unité urbaine de Toulouse et des extensions de l'aire urbaine en direction du sud et de l'Ariège. La CAM constitue un des pôles charnières du cœur de l'aire urbaine toulousaine et de sa couronne périurbaine. Elle se place au contact direct de la commune de Toulouse et s'étire du nord au sud le long d'un axe routier majeur de l'aire urbaine.

Carte 25. Le territoire de la CAM



Observatoire des territoires de projets en Midi-Pyrénées (CIEU-SESGAR-Préfecture de région), http://w3.cieu.univ-tlse2.fr/pays. Modification : Lilian LOUBET

Le territoire de la CAM se structure autour de trois entités paysagères distinctes qui déterminent fortement les logiques de développement économique et d'urbanisation.

[698] Sources principales : Communauté d'Agglomération du Muretain, 2005, *Une Ambition Commune, le Projet d'Agglomération du Muretain*. Disponible sur : http://www.agglo-muretain.fr [Consulté le 4 juin 2009].
Observatoire des territoires de projets en Midi-Pyrénées (CIEU-SESGAR-Préfécture de région), http://w3.cieu.univ-tlse2.fr/pays.
Chambre des Notaires de la Haute-Garonne, Mars 2006, *Le marché immobilier de la Haute-Garonne*, 4p.

La plaine et les premières terrasses de la Garonne s'étendent à l'ouest. Les communes de Saint-Lys, Saint-Clar-de-Rivière, Labastidette, Saint-Hilaire, Lavernose-Lacasse et une partie du territoire de Muret constitue un territoire de plus de 10 000 habitants. Un développement économique axé sur les services à la personne caractérise cet espace. Sa morphologie et sa trame rurale restent préservées grâce à une urbanisation concentrée autour des villages et à la présence d'une agriculture intensive essentiellement irriguée.

Source : l'espace du confluent Ariège - Garonne[699]

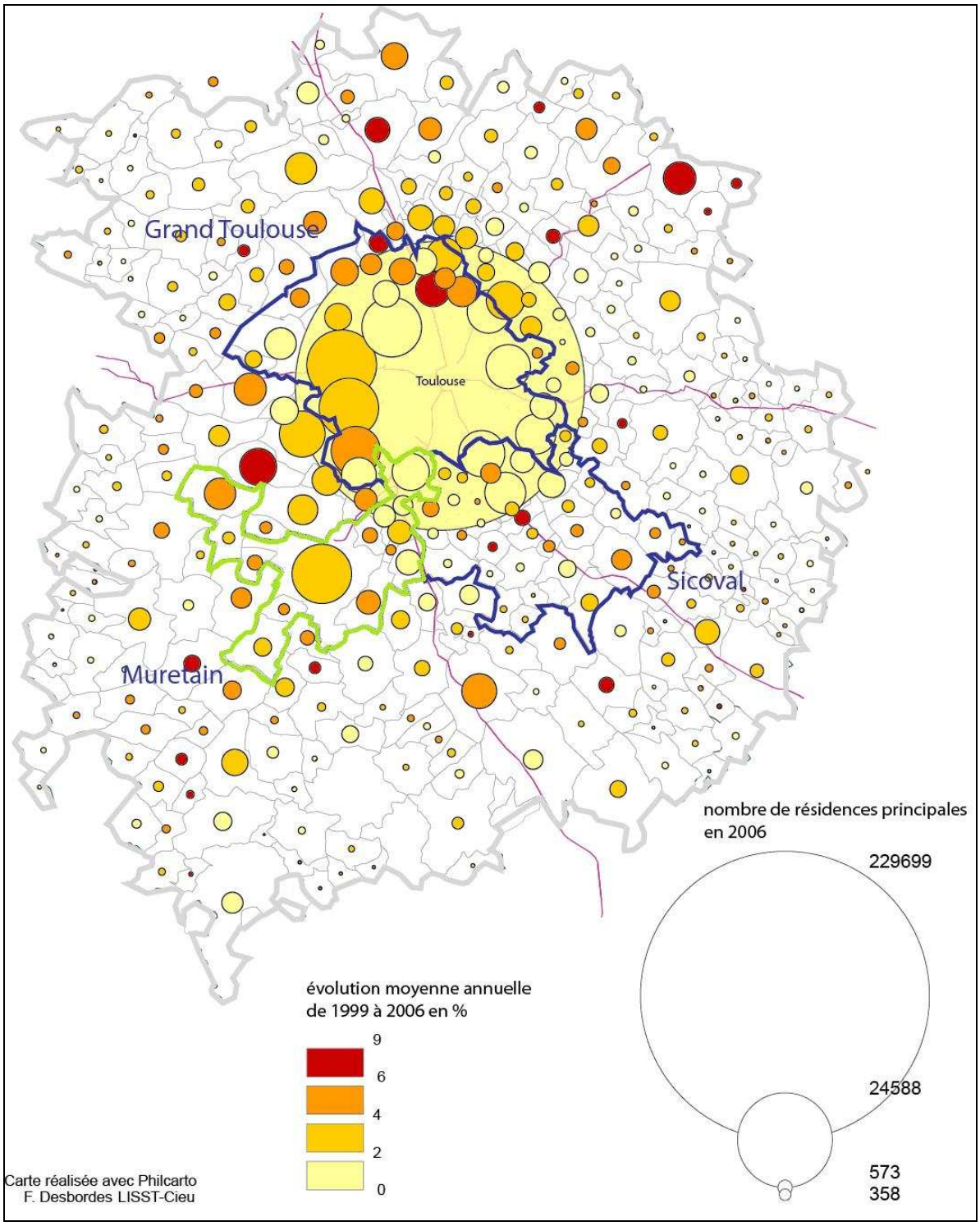
A l'est, **l'espace du confluent Ariège - Garonne** regroupe près de 20 000 habitants répartis sur les communes de Pinsaguel, Roquettes, Villate, Pins-Justaret, Saubens, Labarthe-sur-Lèze, Eaunes. Cet espace, sous doté en emplois, a connu une urbanisation plus ancienne et la population présente un profil différent de celle de la plaine de Garonne : des ménages en moyenne plus âgés et aux revenus supérieurs. Sa morphologie est le produit d'une imbrication d'espaces urbanisés, de nombreux espaces agricoles et d'espaces naturels préservés notamment en bordure de l'Ariège.

Au centre du territoire de la CAM, s'est développé **le Cœur urbain** avec les communes de Muret et de Portet-sur-Garonne qui regroupent près de la moitié de la population (plus de 30.000 habitants), et prés de 80 % des 20 000 emplois du muretain ; *« cet espace concentre aujourd'hui la plupart des fonctions économiques, de services et de liaison (gares SNCF de Portet et Muret, voie rapide et autoroute) ; il apporte plus de 90% de la taxe professionnelle de la Communauté d'Agglomération du Muretain, source importante de financement des services »*[700]. Economiquement cet espace ce caractérise par une forte spécialisation commerciale, notamment de Portet-sur-Garonne. Mais des secteurs tels le BTP, les transports, la santé, la mécanique et le social, génèrent aussi nombre d'emplois.

[699] Communauté d'Agglomération du Muretain, 2005, *Une Ambition Commune, le Projet d'Agglomération du Muretain*, p.5. Disponible sur : http://www.agglo-muretain.fr [Consulté le 4 juin 2009].
[700] Idem

La CAM connait une dynamique résidentielle importante (Cf. carte 26). Ce territoire est très dynamique en matière démographique (le taux de croissance annuel moyen est de 1,7% entre 1990 et 1999, il est passé à 2,5% entre 1999 et 2006 alors que le taux départemental se situe à 1,4%).

Carte 26. Carte des résidences principales en 2006 et de leur évolution entre 1999 et 2006



Sources : recensement INSEE-2006.
F. Desbordes, LISST-Cieu, 2011.

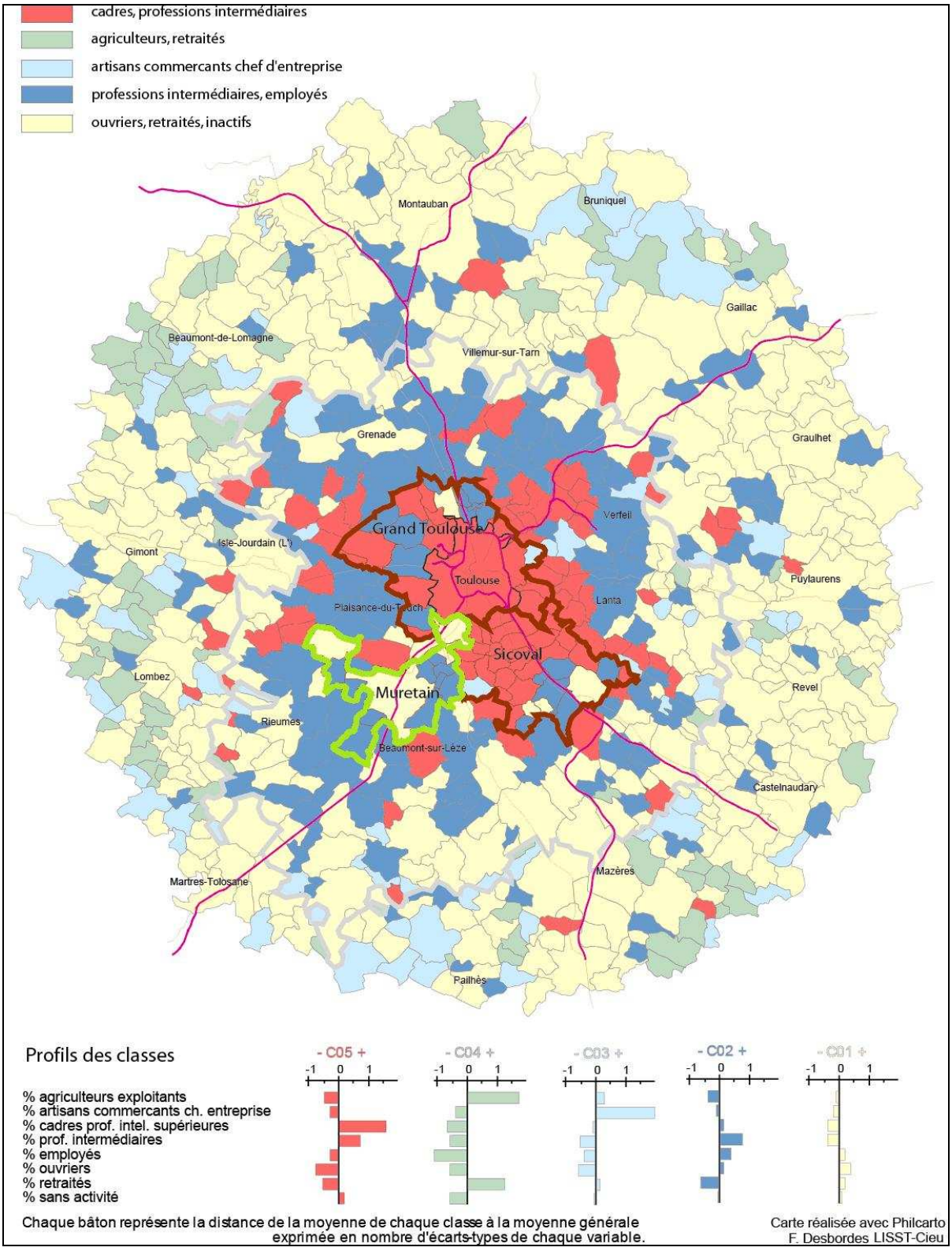
L’arrivée d’actifs provenant de l’aire urbaine toulousaine explique l’essentiel de cette croissance (environ 16% entre 1990 et 1999). Selon l’Observatoire des territoires de projets en Midi-Pyrénées[701], durant cette période, la part des actifs résidant sur le territoire et travaillant hors de son périmètre a augmenté de plus de 30% ; parallèlement, la part des actifs toulousains travaillant dans la Communauté d’agglomération du Muretain s’est accrue elle aussi de 30%.

En comparaison du reste de l'agglomération toulousaine, la population du Muretain se caractérise par une surreprésentation des catégories « employés », « ouvriers » et « professions intermédiaires » (Cf. carte 27, page suivante). De manière générale la population active de la CAM dispose d’un taux d'emplois qualifiés inférieur aux taux moyens de l'aire urbaine.

Le commerce est le principal secteur d'emploi. Il regroupe 36% des effectifs, suivi des services qui représentent 27% des emplois du territoire. Le tertiaire supérieur génère très peu d'emplois et le secteur industriel apparaît peu développé.

[701] Observatoire des territoires de projets en Midi-Pyrénées (CIEU-SESGAR-Préfécture de région), http://w3.cieu.univ-tlse2.fr/pays

Carte 27. Typologie de la répartition des catégories socioprofessionnelles en 2006 (population résidante de plus de 15 ans)



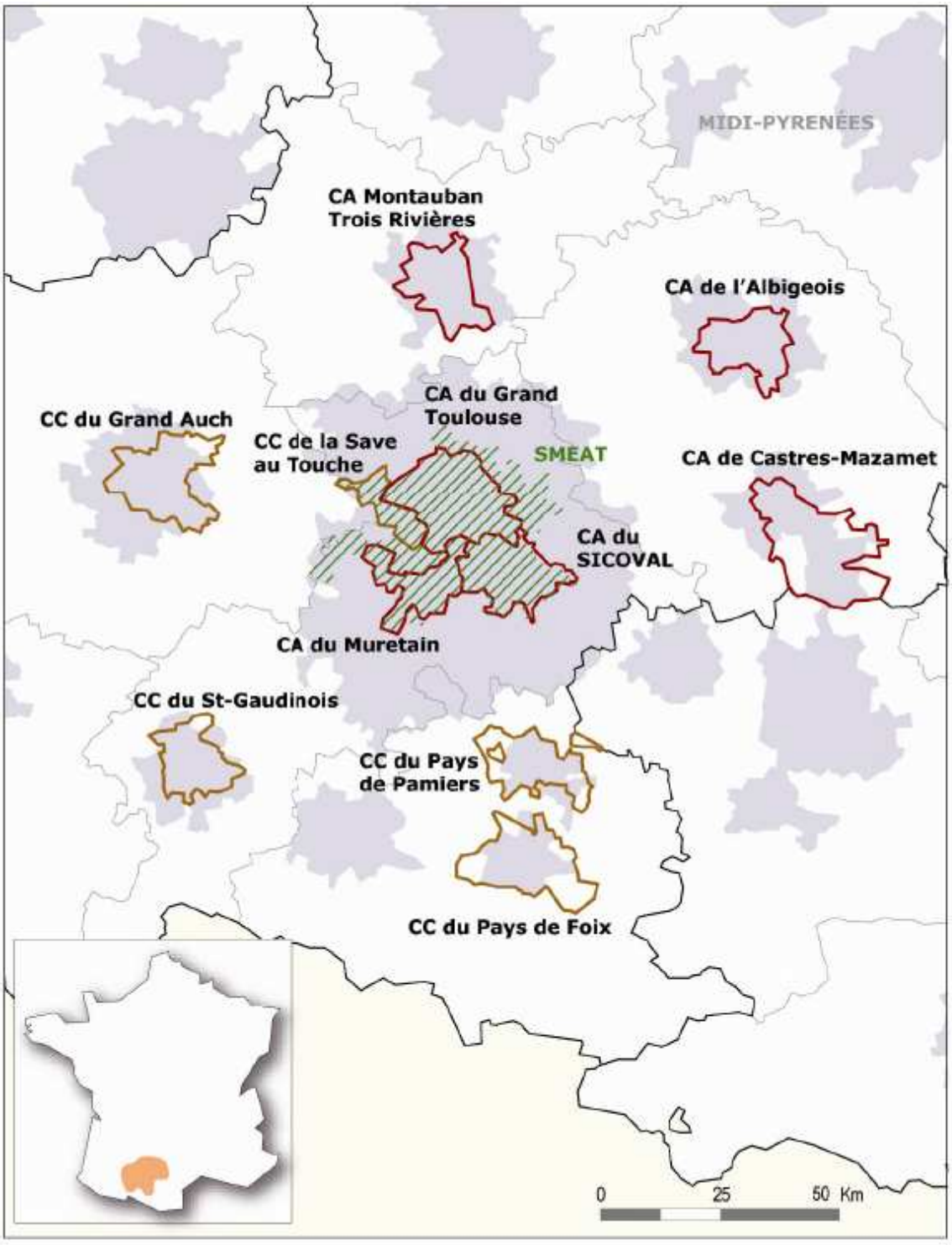
Sources : recensement INSEE-2006.
F. Desbordes, LISST-Cieu, 2011.

La CAM est sous forte influence métropolitaine. Si elle bénéficie de la proximité immédiate des services et équipements métropolitains, elle se confronte au risque de transformation en territoire « dortoir ». Au regard de sa situation géographique (au contact direct de la commune de Toulouse et notamment de son cancéropôle ; à la charnière du cœur de l'aire urbaine et de sa couronne périurbaine) le territoire de la CAM s'insère dans l'agglomération toulousaine et la continuité urbaine qu'elle sous-tend. Elle subit également les logiques socio-économiques de la métropolisation : augmentation du prix de l'immobilier[702], de la pression foncière, congestion des voies de communication, augmentations des migrations pendulaires…

La CAM se trouve donc aujourd'hui dans une situation intermédiaire. A mesure qu'elle se positionne comme un espace central de l'aire urbaine, bénéficiant d'une place stratégique au sein de l'aire métropolitaine toulousaine (Cf. carte 28, page suivante), elle se confronte aux impacts négatifs de la métropolisation. Bien que sous influence métropolitaine, les caractéristiques socio-économiques du territoire de la CAM et sa fonction de bassin de services (notamment de services publics liés au statut de sous-préfecture de Muret) concourent à définir un territoire de ville moyenne (Muret) accompagné de son aire d'attractivité.

[702] Selon la Chambre des Notaires de la Haute-Garonne, en 2005, la variation du prix de vente des maisons anciennes (de plus de cinq ans) sur le secteur notarial de Muret a été la plus forte de Haute-Garonne, augmentant de près de 22% (la Chambre des Notaires de la Haute-Garonne, mars 2006, *Le marché immobilier de la Haute-Garonne*, 4p.).

Carte 28. L'aire métropolitaine toulousaine



AIRE MÉTROPOLITAINE TOULOUSAINE

DIACT, 2006.

3.3.1 Répondre aux enjeux territoriaux : le projet de la CAM

Le projet de territoire définit les principales orientations de l'EPCI. Celles-ci ont vocation à optimiser les potentialités du territoire, limiter les risques et permettre à la CAM d'affermir son positionnement au sein de l'aire urbaine. Selon l'Observatoire des territoires de projets en Midi-Pyrénées[703], ce projet se résume en trois grands axes :

Le premier vise à participer pleinement au développement du pôle urbain toulousain. La Communauté d'Agglomération du Muretain est fortement intégrée à l'aire urbaine toulousaine, au sein de laquelle elle assure une triple fonction : résidentielle, de pôle économique et de centralité de services. Avec Muret comme centre, la CAM connait une problématique similaire à celle d'une « ville moyenne de métropole » qui doit à la fois marquer son identité dans l'aire urbaine, prendre part aux politiques métropolitaines et jouer de sa situation d'interface entre l'agglomération toulousaine et le sud de la Haute-Garonne. Dans ce cadre, la CAM ambitionne de développer une politique d'accueil des entreprises et des activités économiques ; cela afin de conforter son rôle de polarité économique au sein de l'aire urbaine. L'agglomération doit ainsi mettre en œuvre une stratégie double : accueillir et diversifier les activités économiques, concevoir une offre nouvelle et compétitive. Il est également question d'affirmer l'identité de la CAM au moyen de politiques culturelles et environnementales.

Le deuxième axe a pour objectif la satisfaction de la demande de nouveaux habitants. La fonction d'accueil démographique de la CAM se renforce. Elle tente de la maîtriser et de l'organiser socialement et spatialement. Le projet de territoire tient compte de cette dimension tout en préservant un cadre de vie accueillant pour les étudiants et les ménages actifs. Le territoire a pour projet de développer une offre attractive de logements. Une politique d'habitat doit être mise en œuvre.

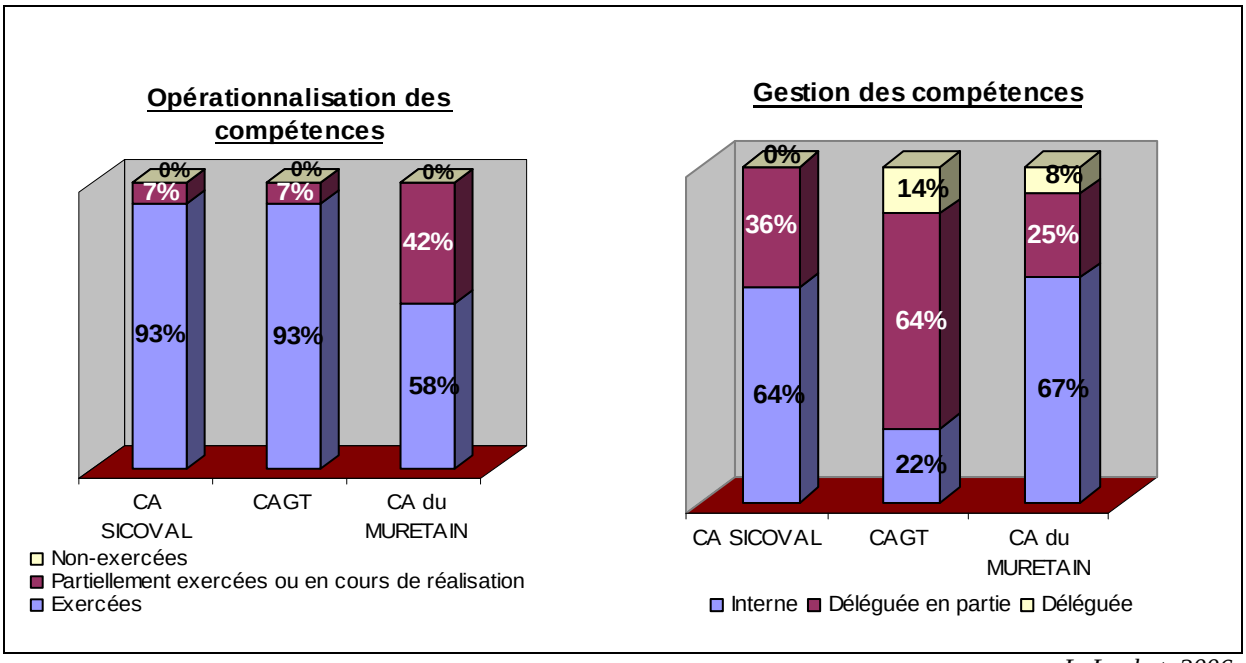
Enfin, le dernier axe de ce projet ambitionne de qualifier et mailler le territoire du Muretain. La *« qualité du territoire »* est un objectif majeur et central du projet d'agglomération. Cette qualité repose sur la nécessité d'organiser et de relier développement économique, développement résidentiel, besoins de déplacement, valorisation des espaces naturels et agricoles.

[703] Observatoire des territoires de projets en Midi-Pyrénées (CIEU-SESGAR-Préfécture de région), http://w3.cieu.univ-tlse2.fr/pays

3.4 Evaluation du niveau d'intégration des compétences et modalités de gestion [704]

La CAM, durant la période de notre étude, disposait d'un taux d'opérationnalisation des compétences (obligatoires et optionnelles) relativement faible en comparaison de celui des deux autres CA (Cf. Figure 22). [Sont considérées comme opérationnalisées, les compétences définies dans les statuts de l'EPCI dont l'ensemble des actions prévues (sous-compétences) ont été réalisées]. Cette difficulté à remplir ses missions peut s'expliquer par une construction de la CA plus récente. Cependant elle témoignait, en 2006, d'un meilleur taux de gestion interne de ses compétences (sensiblement supérieur à celui de la CA du SICOVAL, bien supérieur à celui de la CAGT).

Figure 22. Opérationnalisation et gestion des compétences



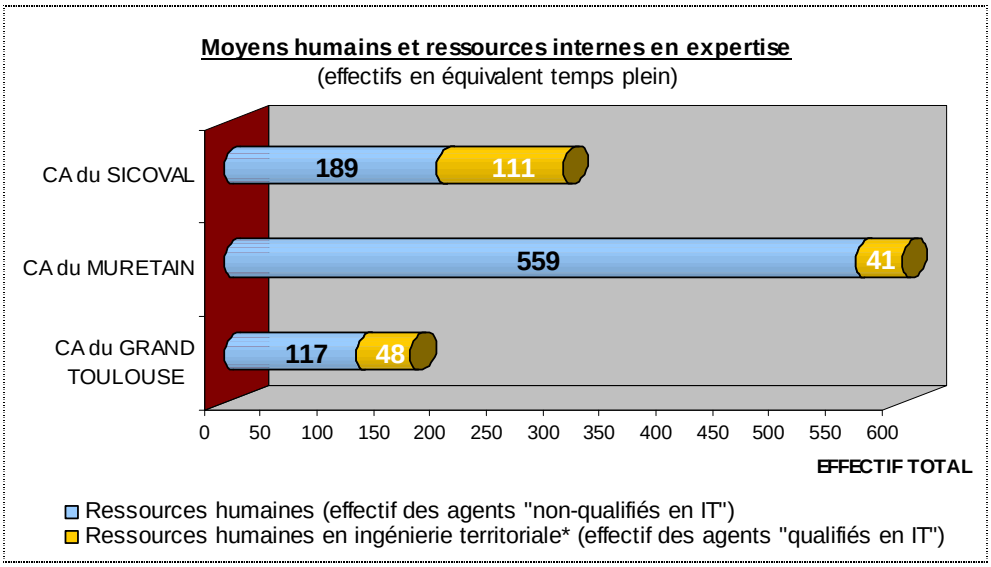
L. Loubet, 2006.

Si en matière de compétence optionnelle la CAM apparaissait d'avantage opérationnaliser et gérer en interne ses compétences, elle semblait rencontrer plus de difficultés à l'opérationnalisation des compétences obligatoires. La CAM demeurait la seule des CA (en 2006 la CUGT était une CA) à ne pas intégralement opérationnaliser la compétence « Aménagement de l'espace » et à opérationnaliser faiblement la compétence « développement économique ». De plus, il semble que la CAM n'ait pas défini de compétence « Politique de la ville », pourtant obligatoire.

[704] Les éléments présentés sont issus du rapport d'étude : LOUBET L., 2006, CIRUS-CIEU, *L'évaluation des EPCI à fiscalité propre de la Haute-Garonne*, DDE Haute-Garonne, 238 p. Si les données ont évolué, les grandes tendances demeurent inchangées.

Au contraire, la CA témoignait d'une réelle efficacité en matière de gestion de services techniques ou d'aide à la population : « Équipements culturels et sportifs d'intérêt communautaire », « Petite enfance et enfance » (compétence fortement développée), « Restauration », « Entretien ménager des bâtiments communautaires »… Aussi la CAM se définissait comme un EPCI orienté vers la gestion de services mais encore en construction en matière d'ingénierie territoriale (IT) et de politiques structurantes. Ceci s'explique en partie par la nature de ses ressources humaines[705] (600 agents équivalent temps-plein dont 41 qualifiés en IT[706], soit un taux d'encadrement de 6,8 %).

Figure 23. Moyens humains et ressources internes en expertise



L. Loubet, 2006.

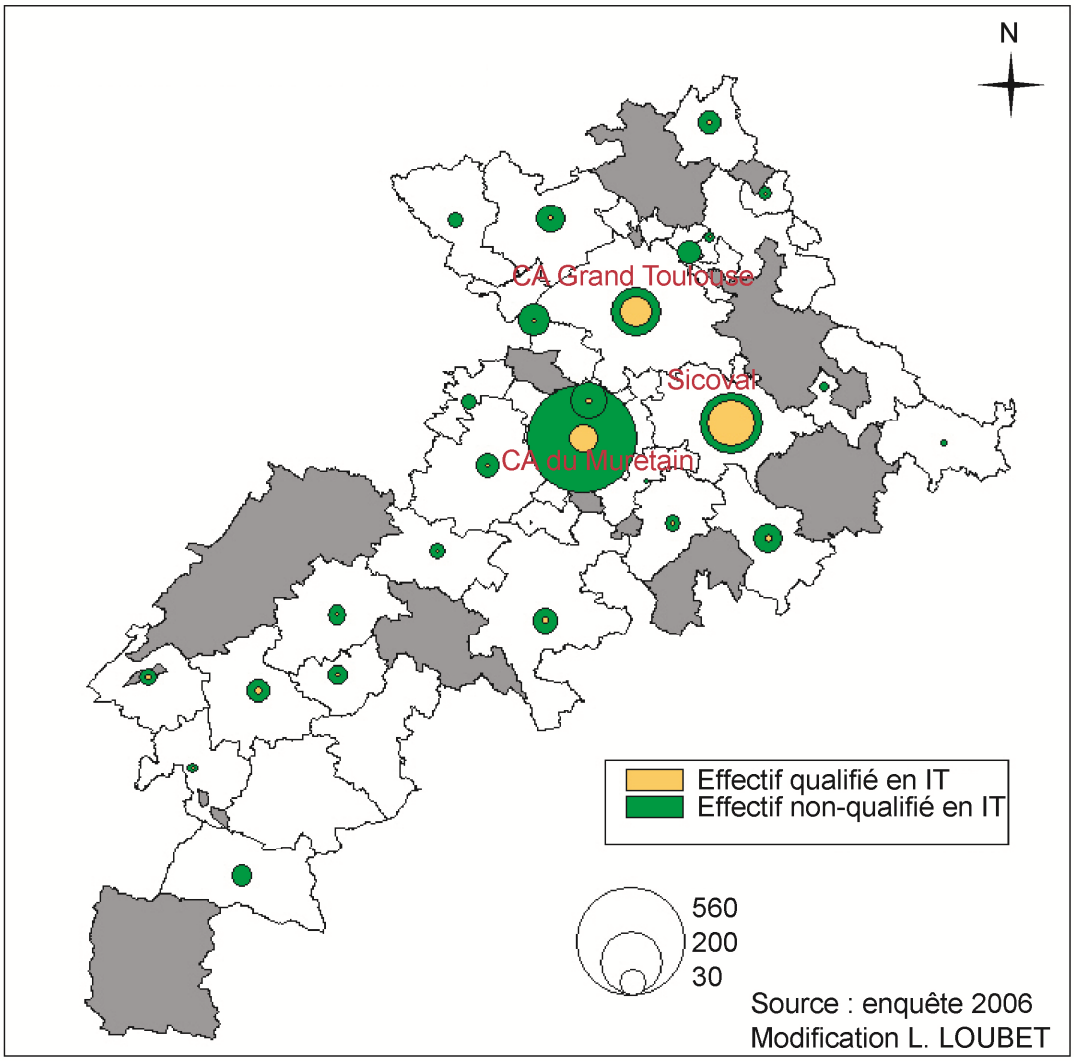
La CA disposait principalement d'agents techniques affectés à la gestion de services (gestion de la politique petite enfance, personnel d'entretien…). Elle était moins pourvue en agents qualifiés en IT que les deux autres CA (Cf. figure 23). Ceci explique en partie les difficultés rencontrées dans l'opérationnalisation de certaines compétences, notamment obligatoires. La CAM ne disposant pas de ressources internes en IT suffisantes, déclarait des besoins importants en assistance en ingénierie territoriale[707].

[705] La nature des ressources humaines induit et/ou résulte d'une spécialisation des organisations dans certains domaines (la CA du Muretain orientée vers la gestion de services techniques et de services à la population ; la CAGT vers la gestion administrative de projets et de subsides ; La CA du SICOVAL vers une réelle ingénierie de projet et de gestion territoriale). Pour plus de détails sur la nature des moyens humains de la CA : Cf. Annexe 1 : « Besoins et ressources des EPCI » in LOUBET L., 2006, *Op. Cit.*.

[706] Effectif des agents "qualifiés" en IT : agents de type « catégorie A » susceptibles de mener des activités d'études stratégiques, de prospectives, d'évaluations diagnostiques...

[707] Cf. 6. Besoins des CA en Ingénierie Territoriale, in LOUBET L., 2006, *Op. Cit.*.p.169.

Carte 29. Ressources en moyens humains des EPCI à fiscalité propre de la Haute-Garonne



F. Desbordes, L. Loubet, 2006.

3.5 Le gouvernement de la CAM

La communauté d'agglomération du Muretain (CAM) se caractérise par le poids économique et démographique des communes de Portet-sur-Garonne et Muret. La CAM a connu des changements majeurs durant notre période d'étude. Les élections municipales de 2008 ont réorganisé les forces politiques. La victoire du candidat socialiste à Muret face au maire sortant (UMP) et l'arrivée d'un nouveau maire (PS) à Portet-sur-Garonne ont modifié les logiques gouvernementales et décisionnelles de l'organisation. Nous présenterons cet EPCI dans sa forme post « élection municipale de 2008 ».

3.5.1 Organisation décisionnelle

Le gouvernement de la CAM s'articule autour de logiques institutionnelles et organisationnelles. Les premières sont régies par les statuts de l'EPCI : représentativité des communes selon le poids démographique, mécanique décisionnelle stratifiée en instances hiérarchisées avec à son sommet le conseil de communauté (Cf. Figure 24a). Après avoir rencontré l'ensemble des maires, il apparaît que comme dans les deux autres EPCI étudiées, la décision s'organise davantage autour de sphères resserrées (Cf. Figure 24b).

Figure 24a. Hiérarchie institutionnelle

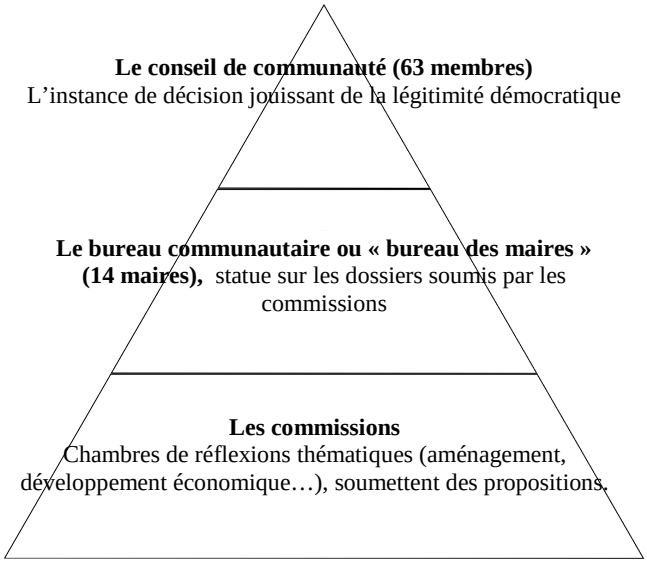
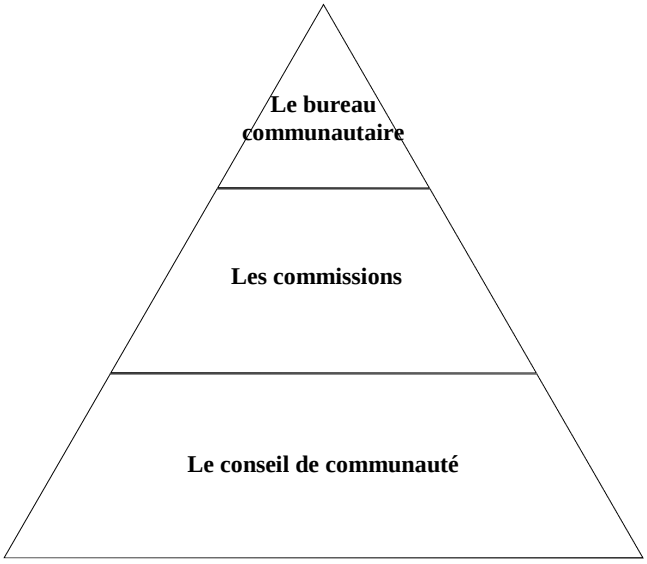


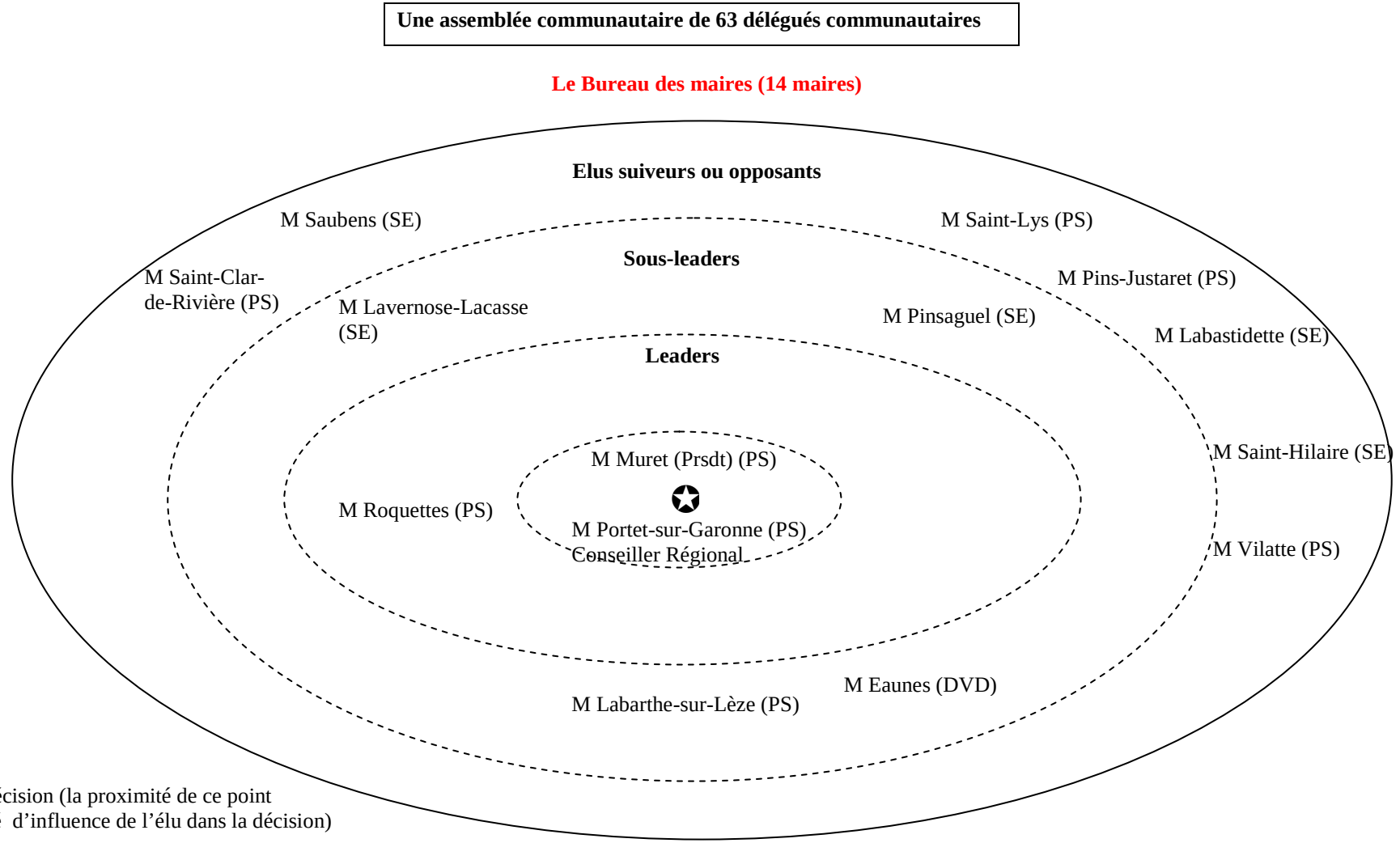
Figure 24b. Organisation décisionnelle



L. Loubet, 2011.

Le processus décisionnel de la CAM se construit autour de sphères agencées par ordre d'importance selon le modèle suivant : le bureau communautaire, les commissions, le conseil de communauté. Contrairement aux autres communautés étudiées la présence dans les scènes décisionnelles majeures ne matérialise pas le niveau de leadership des élus. En effet, la totalité des maires sont présents au bureau des maires. Celui-ci constitue la scène de décision majeure en l'absence d'instance « resserrée » telle la conférence de l'exécutif (CUGT) ou le bureau exécutif (au SICOVAL). Dès lors, nous avons positionné chaque élu interrogé selon son niveau de participation et d'influence dans la décision suivant les éléments méthodologiques évoqués dans le chapitre III. Les résultats présentés sous forme d'illustration (Cf. Figure 25, page suivante) serviront de support à l'analyse développée en troisième partie de cette thèse.

Figure 25. Positionnement des maires dans l'organisation décisionnelle de la CAM (juillet 2009)



✪ Centre de la décision (la proximité de ce point définit le degré d'influence de l'élu dans la décision)
PS : Parti Socialiste
DVG : Divers Gauche
DVD : Divers Droite
SE : Sans-Etiquette
M : Maire

Elu leader : au cœur du dispositif, pesant sur les instances décisionnelles (y compris informelles), capable de peser sur l'ensemble des domaines d'intervention (légitimité transversale)
Elu sous-leader : impliqué dans les sphères décisionnelles (associé ponctuellement aux sphères informelles), capable de peser sur les instances décisionnelles, disposant d'une légitimité spécifique (liée à un domaine d'intervention, d'expertise ou à un statut politique particulier)
Elu suiveur : en retrait du dispositif décisionnel communautaire, disposant d'une légitimité statutaire
Elu opposant : marginalisé, tendance à s'opposer au mouvement général communautaire

L. Loubet, 2011.

Le bureau communautaire

Communément appelé « bureau des maires », il regroupe deux fois par mois les 14 maires de l'intercommunalité. Durant le mandat passé (avant les élections municipales de 2008) ces élus ont développé un modèle de gouvernement « consensuel »[708]. Toute décision devait, pour être validée, recueillir l'unanimité des membres du bureau. Aussi, le maire de la plus petite commune disposait d'un droit de veto égal à celui des maires des communes les plus importantes. En cas de veto, la décision était ajournée et le projet abandonné ou repoussé. Cette logique reposait sur une prise de décision par les maires, visant à limiter le pouvoir de l'assemblée communautaire favorable (en nombre de représentants) aux communes les plus peuplées :

> *« Les décisions sont prises à l'unanimité au sein du bureau. Ce qui est pris à l'unanimité au bureau des maires est en général pris à l'unanimité en conseil des communautés. Nous n'imposons pas de décisions à un élu qui n'en veut pas. S'il y a un maire qui n'est pas d'accord, nous laissons tomber le sujet. Nous faisons en sorte d'être sur un consensus général. Cela gomme toutes les différences ».*
> Un maire « sous-leader » de la CAM, entretien du 29/01/08.
> *« Il y a un consensus et une idéologie entre maires. S'il y a un problème et qu'une commune ne veut pas d'un projet, même si les 13 autres maires sont favorables, nous ne le réalisons pas ».*
> Un maire « sous-leader » de la CAM, entretien du 23/01/08.

A l'idéologie du consensus s'ajoute la logique de « non-concernement collectif » telle que développée par G. Savary[709] dans l'analyse du gouvernement de la communauté urbaine de Bordeaux ou principe de « non ingérence » présentée par D. Gueranger dans son travail sur l'intercommunalité chambérienne[710]. Dans le cas bordelais, cette pratique repose sur une absence d'ingérence intercommunale dans les affaires communales interdisant toute intervention délibérative ou du moins l'opposition au projet d'un maire devenu collègue. De ce pacte de non-agression résulte, selon l'auteur, une inflation de dossiers plus ou moins défendables au regard de l'intérêt communautaire. La CAM développe un processus aux ressorts similaires :

> *« La diversité de nos compétences permet à chacun d'aller chercher ce dont il a besoin. Quand il s'agit de faire des zones industrielles, je ne*

[708] SAVARY G., 1998, « La régulation consensuelle communautaire : facteur d'intégration / désintégration politique. L'exemple de la Communauté urbaine de Bordeaux », in *Politiques et management public*, Paris, vol. 16, n° 1, p.118-125.
[709] Idem, p.123.
[710] GUERANGER D., 2003, *Op. Cit.*, p.208.

> *m'en mêle pas puisque je n'en ai pas. J'adhère aux projets de Muret, Labarthe-sur-Lèze, Saint-Lys ou Portet-sur-Garonne. En contrepartie, si je dis, « on fait des chemins piétonniers » ou « j'ai besoin de garder des espaces dans le secteur agricole et on ne fera pas de construction », Muret me dira « oui c'est vous qui êtes sur votre commune et nous sommes avec vous »… Nous ne voulons pas qu'un délégué communautaire vienne décider sur notre commune ».*
> Un maire « sous-leader » de la CAM, entretien du 23/01/08.

Cette logique de non ingérence se développe dans la gestion des compétences. A l'exception du président, chaque maire préside une commission et dispose du leadership sur cette compétence. Aussi chaque maire s'interdit ou limite au maximum ses interventions dans le domaine présidé par un autre :

> *« Chaque maire gère 1/14^{ième} de la communauté d'agglomération dès lors notre commune gère l'agglomération à auteur d'1/14^{ième} ».*
> Un maire « leader » de la CAM, entretien du 06/02/08.

Cependant les commissions ne relèvent pas d'une importance stratégique égale. Les élus « leaders » président les commissions à fort enjeux communautaires (développement économique et transport, ressources humaines…) laissant des compétences à vocation technique ou opérationnelle aux élus moins influents.

Les élections municipales de 2008 ont considérablement modifié le modèle de gouvernement de la CAM. Nous présenterons la nature de ces changements dans la sous-partie suivante consacrée aux acteurs et groupes d'influence (Cf. 3.5.2).

Les commissions

Les 13 commissions de la CAM souscrivent aux modèles présentés lors de l'analyse des deux autres EPCI. Elles sont consultatives. Elles étudient et formulent des propositions relatives aux divers projets communautaires avant de les soumettre au bureau et conseil communautaire. Cependant les projets qui leurs sont proposés ont préalablement fait l'objet d'un premier traitement en bureau communautaire. Celui-ci définit « l'ordre du jour » des commissions. Associant l'ensemble des déléguées communautaires et des conseillers municipaux, elles constituent également une instance participative à la décision intercommunale, une cellule

importante d'apprentissage de l'intercommunalité. Les présidents de commissions y sont très influents. De même, les techniciens communautaires jouent un rôle important. Ils accompagnent les élus présents en commission et orientent les débats.

Le conseil de communauté : « une chambre d'enregistrement »

Cette assemblée délibérante se réunit une fois par mois. Elle regroupe 63 délégués communautaires. Le nombre de conseillers par commune est proportionnel à la population de celles-ci. Le conseil de communauté de la CAM renvoie à une logique déjà observée dans les deux autres EPCI étudiés : la majorité des élus ne considèrent pas ce conseil comme l'instance souveraine en matière de décision intercommunale. Il s'apparente davantage à une *« chambre d'enregistrement »* des décisions prises en bureau des maires :

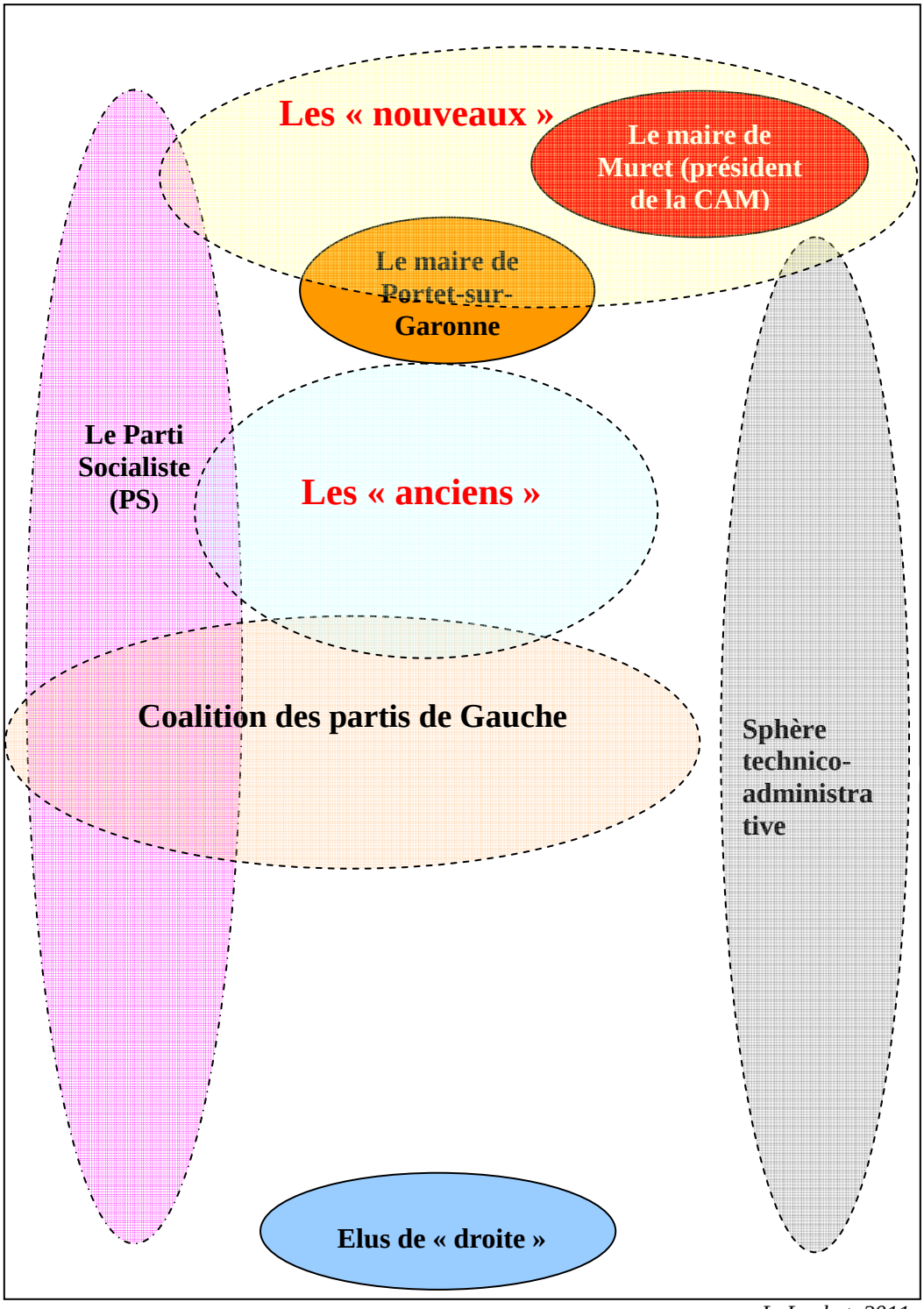
> *« Le conseil communautaire sert à entériner la décision. Tout est travaillé et décidé en amont en bureau des maires, c'est pour ça qu'il n'y a jamais de souci en conseil communautaire ».*
> Un maire « suiveur » de la CAM, entretien du 28/01/08.
> *« Sur le papier c'est le conseil communautaire qui décide mais en vrai, c'est le bureau communautaire qui décide. Le conseil communautaire n'est qu'une chambre d'enregistrement du bureau ».*
> Un maire « suiveur » de la CAM, entretien du 05/07/08.

Outre le modèle présenté ici, le processus décisionnel est aussi influencé par des groupes et acteurs qui pèsent sur les orientations et la dynamique de l'EPCI.

3.5.2 Acteurs et groupes d'influence

Le gouvernement de la CAM s'organise autour de groupes d'influence. Les élus des communes de Muret et Portet-sur-Garonne, les partis politiques et la sphère technique en constituent les principales forces. Nous ne présenterons ici que les principaux aspects de ces trois groupes. La troisième partie de cette thèse nous permettra d'affiner notre compréhension de leurs rôles respectifs dans l'apprentissage de la coopération intercommunale mais aussi dans le cadre du processus décisionnel.

Figure 26. Les groupes d'influence au sein de la CAM



L. Loubet, 2011.

Les maires de Muret et Portet-sur-Garonne

Préalablement nous avons évoqué l'influence de l'accélération de la construction du Grand Toulouse sur le mode de gouvernement de la CAM. Nous avons vu que les nouveaux maires des villes-centres sont les plus susceptibles d'intégrer l'ensemble toulousain. Ils disposent en cela d'un surcroît de leadership face à une intercommunalité que leur départ fragiliserait. Cette configuration conforte leur désir de voir la CAM opérationnaliser davantage les compétences obligatoires à ce jour peu investies, notamment l'aménagement de l'espace et les transports. Dès lors, le gouvernement de la CAM apparaît en voie de mutation. Les nouveaux « leaders » sont en passe de réformer la logique consensuelle qui présidait jusqu'alors. Celle-ci reposait en partie sur l'équilibre stabilisé par les anciens maires de Muret (UMP) et Portet-sur- Garonne (PS) :

> *« Dans l'ancien système il y avait d'un côté le président, maire de Muret, de droite, et de l'autre le maire de Portet-sur-Garonne la commune économiquement la plus importante, de gauche. Il y avait des contre-pouvoirs, c'était très positif…*
> *Ils travaillaient par directeurs de cabinets interposés. Ensuite, ils se contactaient et tout se passait de façon positive et nous faisions avancer les choses… La gouvernance que nous avons eu pendant quatre ans était très simple, nous discutions tous ensemble en bureau, les 14 maires. Si la question n'avait pas eu comme réponse l'unanimité nous reportions au bureau suivant ».*
> Un maire « suiveur » de la CAM, entretien du 19/05/09.

Le bureau communautaire jouait un rôle moteur dans la fabrique du consensus, évitant aux élus de se confronter au vote en assemblée communautaire. Aujourd'hui, les deux maires du cœur urbain, fort de leur leadership et de leur suprématie en termes de nombre de déléguées communautaires, n'hésitent pas à évoquer la possibilité de soumettre au vote des décisions lorsqu'elles tardent à se matérialiser en bureau communautaire, ou lorsqu'elles ne souscrivent pas à la politique communautaire qu'ils souhaitent mener :

> *« Aujourd'hui les leaders nous disent que si nous ne nous mettons pas d'accord, il y aura un vote en conseil communautaire. Si vous comptabilisez tous les délégués communautaires en conseil communautaire, Muret a beaucoup plus de poids… Dans ces conditions, le maire de Muret est sûr d'emporter le vote. Avant, nous n'avions jamais parlé en ces termes. Lorsque nous arrivions en conseil communautaire, nous votions, et il n'y avait pas de discussion car tout avait été finalisé avant par le bureau ».*
> Un maire « suiveur » de la CAM, entretien du 19/05/09.

Parmi les « anciens » maires de la CAM certains avaient anticipé ce changement de gouvernement et avaient proposé un candidat à la présidence (le maire de Roquettes), susceptible de maintenir le système organisationnel existant. Leur coalition n'est pas parvenue à déstabiliser la candidature du maire de Muret qui fut élu :

> *« Nous avions demandé à ce que ni le maire de Portet, ni le maire de Muret soient président. On avait demandé à ce qu'il y ait un maire intermédiaire. Le maire de Roquette s'était présenté. Nous n'avons pas été assez convaincants, aujourd'hui beaucoup le regrettent ».*
> Un maire « suiveur » de la CAM, entretien du 19/05/09.
> *« Suite aux élections municipales, il y a eu au sein de la CAM une opposition entre les anciens maires et les nouveaux. Certains anciens avaient peur, à juste titre peut-être, de perdre avec un changement de président ce consensus qui avait été trouvé dans le fonctionnement mais qui aboutissait à pas grand-chose, a du non-fonctionnement. C'était comme du temps où l'Europe décidait à l'unanimité. Ce consensus qui est une aberration politique… ».*
> Un maire « leader » de la CAM, entretien du 24/06/09.

Le nouveau gouvernement de la CAM repose davantage sur le pouvoir du président.

> *« Aujourd'hui nous sommes dans un régime présidentiel, c'est le président qui décide. En bureau il écoute, mais après il marche tout seul. Il présente en assemblée sans tenir compte du bureau. Cela ne se passait pas comme ça jusqu'alors. Nous verrons dans les mois qui vont suivre que certains ne suivent pas le président les yeux bandés ».*
> Un maire « suiveur » de la CAM, entretien du 19/05/09.

Celui-ci tente de réformer l'EPCI. Il se confronte « aux anciens maires », non-partisans du changement proposé. Lors de notre période d'étude, l'organisation communautaire apparaissait en voie de recomposition face à un leadership non-stabilisé. Le projet communautaire semblait en souffrance face à des jeux d'acteurs en voie de formalisation :

> *« En ce moment nous sommes dans une position d'attente, chacun campe sur ses positions. Nous ne sommes que sur des projets anciens si ce n'est quelques nouveaux projets qui ont été faits à la hache, de façon peu démocratique. Nous voulons du changement, mais il faut que le changement soit décidé à l'unanimité… Nous avons besoin d'un peu plus de lisibilité. Actuellement je n'en ai pas. Maintenant il est temps que cela se décante ».*
> Un maire « suiveur » de la CAM, entretien du 19/05/09.

> *« Aujourd'hui le leadership se cherche. Il y a un pilote mais il ne fait pas l'unanimité. Tous les élus se regardent, se cherchent, observent. Nous cherchons la méthode pour remettre le bateau sur la bonne voie ».*
> Un maire « leader » de la CAM, entretien du 01/07/09.

Dans ce contexte, le maire de Portet-sur-Garonne apparaît comme un « leader » autonome. Son positionnement, face aux pôles de Muret et celui des anciens maires, pourrait dans le futur stabiliser le gouvernement de la CAM :

> *« Le maire de Portet représente 53 % de la taxe professionnelle. Pour le moment il ne représente pas un contre-pouvoir mais cela va peut-être arriver… Nous les petites communes, il nous faut rallier Portet-sur-Garonne. On ne sait pas encore quelle sera la position de Portet ».*
> Un maire « suiveur » de la CAM, entretien du 19/05/09.

Celui-ci semble partager la volonté de changement du président de l'agglomération. Le fonctionnement passé de la CAM aurait généré une mise en attente des dossiers communautaires stratégiques (aménagement, transport…). Il est critique et n'hésite pas à manifester régulièrement son mécontentement.

> *« Il peut y avoir sur la CAM un certain nombre de décisions, ou de mises en œuvre qui ne correspondent pas au mandat politique que j'ai donné. J'exige de la CAM qu'elle rectifie ses erreurs. Je suis un maire de la CAM en colère et lorsqu'elle trahit le mandat que j'avais donné, je sais le dire… Je peux être en conflit avec la CAM sur le bricolage quotidien et j'en veux à la CAM de ne pas savoir réguler cela. J'en veux aux politiques et administratifs qui ne sont pas capables de gérer des compétences qui ont été déjà transférées depuis cinq ans. Cela devrait rouler, tourner et on ne devrait pas avoir à y revenir… Pour moi les enjeux de la CAM sont ailleurs. Ils sont dans la manière dont nous allons aborder le SCOT, les transports, le développement économique, la richesse de demain, les équipements structurants ».*
> Un maire « leader » de la CAM, entretien du 01/07/09.

Le manque d'intérêt de certains maires, face à des compétences dont ils n'ont pas la présidence, semble selon le maire de Portet-sur-Garonne préjudiciable au projet communautaire. Il rejoint en cela la position du président et juge le modèle gouvernemental non-satisfaisant. Cependant il ne semble pas partager l'empressement et la méthode de ce dernier en matière de gestion du changement.

« La gouvernance de la CAM n'est pas encore calée. Moi je considère qu'il faut laisser respirer les vice-présidents, qu'il faut les laisser pleinement responsables. Mais être pleinement responsable cela veut dire aussi assumer la colère de leurs collègues quand les choses ne sont pas faites…
Aujourd'hui je ne sais pas où est le leadership. Je pense que le président de la CAM doit faire attention à respecter et à laisser respirer ses vice-présidents. Je pense qu'il aurait dû accepter que les réformes prennent un peu plus de temps, mais qu'elles soient pleinement portées par ses vice-présidents…
Je suis un homme qui recherche le consensus et la délégation, mais je ne peux pas non plus accepter que la CAM soit bloquée au nom d'un consensus…
Je crois que chaque maire, vice-président, doit au sein de sa commission travailler à associer un maximum d'élus, que cette décision doit être travaillée par les services et faire l'objet d'une attention particulière en bureau.. Mais il faut aussi que les maires acceptent de dépasser en bureau le fait d'être seulement représentant d'une ville. Ils doivent aussi être vice-présidents de la CAM. Ils ne sont pas seulement vice-présidents d'une compétence. Ils doivent s'intéresser à toutes les compétences. Moi je prétends que mes collègues ne sont pas tous dans cet état d'esprit. Si nécessaire, il faut accepter de décider en conseil communautaire, il faut accepter l'idée que ce vote est lieu. Le vote dira la vérité, qu'ils soient favorables à un maire ou à un autre ».
Un maire « leader » de la CAM, entretien du 01/07/09.

Dans le futur cet acteur pourrait apparaître comme un élément médiateur mais aussi comme une force de changement. Il semble en capacité d'influencer la politique communautaire afin de la faire transiter d'un modèle gestionnaire centré sur les services à la population (compétence enfance, petite enfance) vers un modèle intégrant davantage les compétences stratégiques (aménagement, développement économique, transport…) :

« Moi je ne suis pas l'adversaire de qui que ce soit dans la CAM, je suis là pour recréer un projet, refaçonner un projet politique qui soit partagé et qui prenne en compte les enjeux structurants du territoire. Si demain la CAM n'est pas capable de porter un réseau transport…, si la CAM n'est pas capable de revitaliser les zones économiques qui font la richesse actuelle… si la CAM n'est pas capable de mener un agenda 21…, si la CAM n'est pas capable de tout cela, elle n'a aucune raison d'être. Si elle ne gère que du service alors ce n'est pas ma communauté d'agglomération. Si c'est un guichet, je ne cotiserai pas. Si c'est un projet, j'en serai et je serai porteur ».
Un maire « leader » de la CAM, entretien du 01/07/09.

Les partis politiques

Tout comme dans la CUGT, la logique politique apparaît davantage marquée à la CAM depuis les dernières élections municipales de 2008. La configuration passée incitait davantage les élus à considérer la communauté d'agglomération comme « apolitique » :

> *« La politique on la laisse devant la porte des réunions. Il n'y a pas de politique au sein de la communauté d'agglomération ».*
> Un maire « sous-leader » de la CAM, entretien du 29/01/08.

Cependant, dès l'origine de la CAM, les partis politiques ont été influents et associés aux débats communautaires :

> *« Avant que la communauté d'agglomération ne se crée, il y a eu beaucoup de débats avec un certain nombre de communes socialistes. Dans les communes où il n'y avait pas de maire socialiste, c'était le responsable de la section PS qui menait les débats ».*
> Un maire « leader » de la CAM, entretien du 24/06/09.

La disparition du clivage politique (Muret à droite et Portet-sur-Garonne à gauche) a renforcé l'influence des partis politiques et notamment celle du parti dominant (le PS) :

> *« Depuis les dernières municipales, la gauche est largement majoritaire. Parmi les vice-présidents, il y a 10 ou 11 maires de sensibilité PS, et trois ou quatre non encartés. Jusqu'ici la logique politique n'a jamais beaucoup pesé à la CAM, pour la simple raison qu'avant le consensus se faisait entre le maire de Portet-sur-Garonne, PS, et le maire de Muret, UMP…*
> *Aujourd'hui nous [les élus de gauche] avons une responsabilité d'autant plus que nous sommes presque tous socialistes. Dans le passé, les logiques partisanes ont été gommées du fait de la coprésidence Muret-Portet. Les maires ont pensé qu'il était nécessaire de gommer tout ce qui fâche, y compris le territoire… Parfois lorsqu'on gomme les aspérités, on les gomme un peu trop partout. Il ne faut pas gommer ni les caractères, ni le tempérament, ni les projets politiques des hommes, des femmes, et des équipes. C'est essentiel, il faut oser se dire ce qui va et ce qui ne va pas… Ensuite, je crois que lorsqu'on fait de la politique, on représente aussi un parti et il faut oser représenter les idées de son parti… ».*
> Un maire « leader » de la CAM, entretien du 01/07/09.
> *« Aujourd'hui les sections politiques sont trop fortes. Il faut admettre que nous travaillons pour nos administrés et il faut laisser un peu de côté la politique… J'ai beaucoup de regrets de me trouver aujourd'hui*

dans une situation beaucoup plus politisée, cela me perturbe beaucoup et de plus en plus ».
Un maire « suiveur » de la CAM, entretien du 19/05/09.

Les conditions d'élection des deux nouveaux maires de Muret et Portet-sur-Garonne (associant l'ensemble des forces de gauche) définissent une assemblée communautaire où sont davantage représentés les courants et partis politiques. Les alliances municipales lors des dernières élections se structuraient, entre-autre, autour d'accords relatifs à la nomination de délégués communautaires issus des partis politiques ralliés au PS :

« Depuis les dernières municipales, la CAM est davantage politisée. Il y a deux groupes politiques qui se sont créés au conseil communautaire : le parti communiste et le mouvement démocrate ».
Un maire « suiveur » de la CAM, entretien du 08/07/08.

La sphère technico-administrative

Son pouvoir d'influence a été amoindri depuis les dernières élections municipales. Historiquement, elle constituait un relais des principaux « leaders » politiques et participait à accompagner les élus dans leur apprentissage de l'intercommunalité. La sphère technique a considérablement œuvré à construire la communauté d'agglomération, ce qui explique son degré d'influence :

« L'administration des communes de Portet-sur-Garonne, de Muret et dans une moindre mesure Saint-Lys, nous ont permis de mettre en place la CAM. Ces communes ont une administration importante qui nous a permis de construire la communauté de communes, puis la communauté d'agglomération. Nous nous sommes appuyés sur leurs services, leur personnel etc. Puis, nous avons structuré nos services à partir de leurs ressources ».
Un maire « sous-leader » de la CAM, entretien du 23/01/08.

Dans cette configuration, la Directrice Générale des Services (DGS) apparaissait comme un acteur influent :

« On a beaucoup déshumanisé le fonctionnement de la CAM, il y a trop de logiques administratives. C'est trop technocratique et pyramidal.

> *Moi j'ai commencé un mandat où tout ce qui ne passait pas par la DGS n'avait pas le droit de cité. À tel point qu'un compte-rendu de commission, validé par le vice-président responsable, attendait la validation de la DGS pour être diffusé. Il a fallu remettre les choses à leur place. J'ai dit que si les maires ne servent à rien et que c'était l'administration qui gouvernait, alors autant partir. Peut-être que cela fonctionnait ainsi hier, lorsque les élus n'étaient pas assez présents et que les cabinets des maires de Muret et Portet géraient beaucoup l'intercommunalité avec l'administration. Aujourd'hui il y a de réels enjeux de repositionnement face à l'administration ».*
> Un maire « leader » de la CAM, entretien du 01/07/09.

Aujourd'hui le rôle des techniciens demeure important, mais l'affirmation du pouvoir des élus « leaders » pourrait en limiter la portée.

3.6 Synthèse

La CAM développe une coopération intercommunale dominée par la dimension *« stratégique »*. Nous avons vu que la volonté de sauvegarder des ressources fiscales importantes, en évitant une dilution en cas d'adhésion à l'intercommunalité du grand Toulouse, explique pour beaucoup la coopération muretaine actuelle. Elle se positionne comme une intercommunalité périphérique défensive face à l'influence de la ville-centre. Le discours des maires témoigne de l'importance de la dimension *« stratégique »*. Ceux-ci n'hésitent pas à dire que l'enjeu de la CAM est de construire une intercommunalité structurée et soudée, afin de mieux négocier leur intégration future au Grand Toulouse.

L'EPCI se structure autour d'une organisation administrative et technique importante en termes de moyens humains. Cependant ces agents sont principalement affectés à des compétences optionnelles comme « l'enfance » et « la petite enfance ». La CAM peine à développer un projet de territoire et à intégrer les compétences obligatoires comme « l'aménagement du territoire communautaire ».

Les élections municipales de 2008 ont profondément modifié le gouvernement de la CAM. La logique du consensus qui régnait jusqu'alors est remise en question. L'élection des deux nouveaux maires de Portet-sur-Garonne et Muret (pour ce dernier, nouveau président de la CAM) constitue des éléments majeurs de ce changement. On assiste depuis, à une opposition entre les « anciens » élus et les « nouveaux ».

La transformation du Grand Toulouse en communauté urbaine renforce les changements qui ont cours au sein de l'organisation. Dès son élection, le maire de Portet-sur-Garonne a annoncé qu'il n'excluait pas la possibilité d'intégrer l'intercommunalité voisine si les compétences structurantes n'étaient pas davantage investies et si les logiques gouvernementales demeuraient en l'état. L'organisation communautaire apparaît en voie de recomposition face à un leadership non-stabilisé. Le projet communautaire semble en souffrance, face à des jeux d'acteurs en voie de formalisation. Nous verrons, dans la partie suivante, que cette confrontation au changement participe du processus d'apprentissage des maires. Les maires de la CAM paraissent en la matière moins avancés que leurs homologues du SICOVAL ou de la CUGT.

4. Conclusion

Au regard de l'étude de chaque communauté on peut dresser le tableau de synthèse suivant :

Tableau 9. Synthèse des profils des trois communautés

	CA du SICOVAL ***« une intercommunalité pionnière »***	**CUGT** ***« une intercommunalité qui accélère son développement »***	**CAM** ***« une intercommunalité périurbaine défensive »***
Durée de la coopération intercommunale	36 ans	19 ans	14 ans
Nombre de communes (au 1er janvier 2010)	36	25	14
Axes structurants du projet	Concilier développement et préservation du patrimoine naturel / Construire un territoire solidaire et renforcer la cohésion sociale / Promouvoir la démocratie de proximité	Développer les fonctions métropolitaines et transformer la croissance métropolitaine en un processus de développement durable.	Développer une politique d'accueil des entreprises et des activités économiques / Satisfaire les attentes des nouveaux habitants (services, logements…)
Logique dominante de la coopération	*« subsidiaire »*	*« stratégique »*	Essentiellement *« stratégique »*
Profil des « leaders » en matière de coopération	*« subsidiaire »*	*« stratégique »* associé de plus en plus au registre *« subsidiaire »*	*« stratégique »*
Organisation décisionnelle et gouvernement	Stratifié, hiérarchisé avec des mécanismes de régulations « rodés »	Présidentialisation du pouvoir communautaire / Organisation hiérarchisée avec des mécanismes de régulation en voie de structuration.	Organisation décisionnelle peu hiérarchisée : « un maire, une voix » / Leadership en voie de recomposition / Opposition entre les anciens élus et les nouveaux maires des communes les plus importantes (les nouveaux « leaders »)
Principaux groupes d'influence	Cinq élus « leaders » membres du bureau exécutif / Les partis politiques / Les « pitchounets » / La sphère technico-administrative	L'équipe présidentielle / Les partis politiques / La sphère technico-administrative	Les nouveaux maires / Les anciens maires / La sphère technico-administrative
Parti politique dominant	PS	PS	PS

Si la construction de chacune de ces communautés répond à des logiques spécifiques, nous avons observé au cours de ce chapitre et du précédent que leurs interrelations expliquent en partie la forme de coopération qu'elles pratiquent aujourd'hui. L'exemple du développement des technopôles dans l'agglomération toulousaine, retracé par F. TOMAS, illustre l'interdépendance des trois territoires et une dynamique intercommunale qui se construit souvent en réponse à la concurrence exercée par le voisin.

Dans ce cadre, le succès de la ZAC de Labège (SICOVAL) et le caractère architectural novateur du centre commercial Carrefour, apparaissaient comme un changement profond dans l'urbanisme commercial de l'agglomération : *« lorsque le centre commercial a été inauguré en 1983, il a fait sensation. Son succès auprès du public a d'autre part convaincu les grands distributeurs que le temps des entrepôts austères était en train de passer. En ce sens, le centre Carrefour de Labège a marqué un tournant, contraignant les centres plus anciens, comme celui de Portet-sur-Garonne* [commune de la CAM], *de remodeler leur apparence et convainquant ceux qui ont été implantés par la suite de la nécessité de soigner leur architecture. Ce fut même le cas de Leclerc qui, dans la toute récente ZAC du Grand-Noble, à Blagnac* [CUGT], *a choisi l'aluminium et les formes en aile d'avion comme pour, mieux défier l'architecture néo-lauragaise de Labège »*[711]. Avec l'installation de Sanofi, rejoint par des grandes entreprises de la recherche et de l'industrie de pointe, la simple zone d'activités commerciales se transformait en technopôle : *« Dans certains domaines comme ceux de l'informatique (systèmes experts, robotique...), de l'électronique ou de la pharmacie, le sud-est toulousain s'est même affirmé, en prolongement des zones de Rangueil, de Montaudran et du canal (Ramonville), comme un des pôles français de haute technologie »* [712]. Le SICOVAL poursuivant sa mue, créait une pépinière d'entreprises (PROLOGUE) dotée d'une association de gestion et d'animation inter-entreprises, (ATECVAL) et rebaptisait la ZAC du nom de Labège-lnnopole : *« les années 1980 furent à Toulouse celles de, la naissance puis de l'épopée de Labège-lnnopole que l'on se plaisait à opposer à la zone industrielle de Thibaud, que la SETOMIP* [Société d'économie mixte de Toulouse-Midi-Pyrénées] *avait aménagé au sud-ouest de la commune de Toulouse… »* [713].

[711] TOMAS F., 1997, *Op. Cit.*, p.146.
[712] Idem
[713] Idem

Ainsi, la ZAC de Labège-lnnopole ne se contentait pas seulement de développer à Toulouse un modèle déjà exploité et connaissant un vif succès à l'échelle nationale, *« elle* [la ZAC] *apparaissait plutôt, … , comme le point d'orgue d'une lente maturation commencée au début du siècle avec les pionniers de l'aéronautique et accélérée, à partir des années 1960, à l'initiative tant des universitaires et des ingénieurs que de l'équipe modernisatrice qu'animait le maire Louis Bazerque »* [714].

Cette modernisation de l'appareil commercial et économique du SICOVAL a eu des effets sur les recompositions intercommunales à l'échelle de l'agglomération. En 1992, Saint-Orens quittait le SICOVAL pour rejoindre le district du Grand Toulouse (créé la même année) et négociait avec Leclerc l'implantation d'un centre commercial et, avec la région, celle d'un lycée. En réaction, le SICOVAL, en rien affaibli, élargissait à 33 communes son périmètre qui, *« loin de représenter une fuite en avant, transporte le SICOVAL de l'aménagement d'un site technopolitain à celui d'une ville à la campagne »* [715].

Au début des années 1990, la ZAC de Labège-lnnopole a connu un ralentissement de son développement. Celui-ci a été accentué par la concurrence des communes du Grand Toulouse qui ont créé leurs propres sites technopolitains : la ZAC du Grand-Noble à Blagnac, puis Basso-Cambo et la Grande-Plaine à Toulouse.

L'histoire de la CAM, bien que plus récente, illustre aussi cette construction intercommunale de l'agglomération toulousaine où les territoires se recomposent le plus souvent en réaction à la concurrence voisine. Nous avons vu, dans la présentation de cette communauté, combien la volonté de sauvegarder les ressources fiscales importantes du centre commercial de Portet-sur-Garonne était à l'origine de l'intercommunalité muretaine. Au final, *« le rôle du : SICOVAL a d'abord été déterminant dans au moins deux domaines : en constituant un laboratoire de l'exercice de l'intercommunalité puis en apportant le modèle du technopôle pour valoriser un processus d'accumulation scientifique et technique dont certains éléments remontent au début du siècle »* [716].

[714] Idem, p.147.
[715] Idem
[716] Idem, p.144.

Bien que la concurrence entre ces territoires (illustrée ici par l'émergence des technopôles) soit un élément structurant de leurs histoires respectives, les trois communautés organisent, *a minima*, des scènes d'échanges voire de coopération. Cette coopération à l'échelle supra-communautaire matérialise une gouvernance complexe. Nous ne développerons pas vraiment cette dimension car notre travail valorise une approche monographique de ces trois EPCI, privilégiant l'analyse de leurs gouvernements et dynamiques intercommunales respectives. Cependant, nous citerons tout de même un ensemble de lieux où s'opèrent des formes de régulation et où les élus, principalement les « leaders » de ces communautés, se rencontrent, échangent et accumulent des connaissances et savoir-faire nécessaires à leur apprentissage de l'intercommunalité : le SMEAT qui œuvre à l'aménagement du territoire à l'échelle de l'aire urbaine et participe à la définition des SCOT, TISSEO-SMTC[717] dans le cadre des transports en commun de l'agglomération, le Conseil Local de Sécurité et Prévention de la Délinquance et enfin « Toulouse métropole »[718] qui rassemble, entre autre, les trois communautés étudiées afin de promouvoir la métropole toulousaine sur les marchés économiques internationaux.

Ces espaces de coopération ciblée ont été quelques fois cités par les élus « leaders » dans nos entretiens. Cependant, face aux questions suivantes : *Quelles sont vos relations avec les deux autres CA ? Comment vivez-vous la présence des 3 CA et CU sur le territoire de l'agglomération toulousaine ?* (Cf. Annexe : Guide d'entretien), la grande majorité des maires répondent qu'ils n'ont aucune relation avec les communautés voisines. Seuls les élus « leaders », qui siègent le plus souvent dans ces instances, semblent capables de se positionner à l'échelle supra-communautaire et d'identifier des scènes de concertation et de partenariat.

On observe de plus, une tendance à la négation de l'influence des intercommunalités voisines, y compris dans le discours des élus « leaders ». Le discours du président de la CUGT, maire de Toulouse et ancien maire de Ramonville-Saint-Agne (commune du Sicoval) est à ce titre évocateur. Alors que son parcours d'élu local laisse à penser qu'il a bénéficié d'un apprentissage et d'une expérience intercommunale dans cette organisation pionnière, il semble nier les connaissances et savoir-faire acquis au sein du SICOVAL. Il apparaît soucieux de distinguer son action passée et les avancées intercommunales considérables que connaît le Grand Toulouse aujourd'hui. Selon lui, sa détermination à construire une intercommunalité du Grand Toulouse,

[717] Syndicat mixte des transports en commun

[718] « Toulouse métropole » associe la CCI de Toulouse, le Grand Toulouse, le Sicoval, la CAM, la SEM d'aménagement du Grand Toulouse Oppidéa, l'Agence d'Urbanisme et d'Aménagement du Territoire (AUAT) et l'Observatoire Toulousain de l'Immobilier d'Entreprise (OTIE).

plus puissante et davantage intégrée (en témoignent la transformation en communauté urbaine et l'élargissement du périmètre de la CUGT) ne doit rien à son expérience au SICOVAL :

> *« Mon passage au Sicoval ne m'a pas vraiment permis d'apprendre ce qu'est l'intercommunalité. C'est surtout mon statut de député qui m'a permis de pénétrer l'intercommunalité par le niveau national ».*
> Entretien du 24/07/09.

Il réfute l'influence de son parcours au SICOVAL sur les changements effectués, dès son élection au Grand Toulouse, en matière de gouvernement et de processus décisionnel. Ce positionnement apparaît marqué et à la question *« Comment sont prises les décisions au Grand Toulouse ? (par qui ?) »*, il répond par opposition au SICOVAL sans que nous évoquions la comparaison :

> *« Ce n'est pas du tout comme le Sicoval. J'ai voulu, donner un endroit où on casse cette verticalité qui est donnée à travers les commissions, et donner du sens politique. Cela n'a rien à voir avec ce qui est fait au Sicoval dans le bureau exécutif ».*
> Entretien du 24/07/09.

Pourtant, lorsqu'on compare l'organisation décisionnelle du SICOVAL (Cf. figure 13b, page 211) et celle de la CUGT (Cf. figure 18b, page 239) on observe de nombreuses similitudes. Le passage en communauté urbaine a généré un nouvel échelon, la conférence de l'exécutif, officialisant l'ancienne cellule informelle (le G10). Les fonctions de la conférence de l'exécutif s'apparentent à celles du bureau exécutif du SICOVAL. Cependant, il est vrai que sa composition diffère du fait de la présence de huit conseillers municipaux toulousains associés aux 10 présidents de commissions (le bureau exécutif du SICOVAL ne regroupe que les présidents de commissions). Comme nous l'évoquions précédemment, la conférence de l'exécutif reconnaît davantage les forces politiques qui composent la communauté. Les modalités d'élection du maire de Toulouse (qui regroupa autour de sa candidature l'ensemble des partis de gauche) expliquent ce constat.

Plusieurs éléments justifient ce refus du maire de Toulouse de reconnaître l'apport du modèle « sicovalien ». Tout d'abord la faiblesse de son engagement dans l'intercommunalité du SICOVAL et l'impossible adhésion de sa commune Ramonville au Grand Toulouse :

> *« J'ai été élu maire dans une intercommunalité que j'ai pris par défaut, puisque j'étais depuis très longtemps passionné par l'agglomération toulousaine, mais je n'ai jamais eu une réelle proposition de la part de Baudis ou Douste-Blazy pour faire rentrer Ramonville au Grand Toulouse… Comme au SICOVAL on savait que j'étais là par défaut, on savait que je n'étais pas beaucoup impliqué, ce qui m'a amené à ne pas être forcément le bienvenu, même s'ils m'ont accepté en 1996 ».*
> Entretien du 24/07/09.

Alors que son statut de maire de l'une des communes les plus peuplées du SICOVAL l'autorisait à siéger et voter au bureau exécutif, il avait refusé de prendre des responsabilités intercommunales et ne siégeait qu'au titre d'observateur :

> *« Je siégeais au bureau exécutif à titre d'observateur et de député. Je n'ai jamais voulu être vice-président. Je considérais que le SICOVAL était en fin de cycle, mais je considérais qu'être présent c'était une marque d'intérêt pour une intercommunalité qui avait un sens à l'époque. Mais dans mon engagement à venir, le SICOVAL était une fin de cycle et pour moi tout devait se passer ailleurs. On ne m'avait pas voulu ».*
> Entretien du 24/07/09.

Ce manque d'engagement est aussi le fruit d'une concurrence entre les *« leaders »*. Claude Ducert ne lui a pas permis de s'imposer en *« leader »*, car Pierre Cohen était le maire de la commune la plus importante (Ramonville) et que le maire de Labège ne voulait pas que le pouvoir, ou l'importance des élus au sein de l'intercommunalité, soient proportionnels à la démographie de leur commune. Par ailleurs Ramonville, ayant manifesté sa volonté de quitter le SICOVAL, attisait la méfiance des élus communautaires.

D'autres éléments explicatifs ont trait aux débats de campagne qui ont précédé son élection à la mairie de Toulouse. Le maire sortant, Jean-Luc Moudenc, avait pris pour habitude de rappeler l'origine extra-communautaire de Pierre Cohen dans ses discours l'appelant *« le maire de Ramonville »*. Celui-ci lui répondait *« le maire UMP de Toulouse »* soulignant, dans une période où cette étiquette apparaissait moins porteuse, son appartenance UMP qu'il avait pourtant quitté début 2007. Dès lors, au cours de notre entretien, conduit quelques mois après les élections municipales, on comprend la volonté de l'actuel maire de Toulouse de minimiser l'influence de son mandat passé.

Ce discours, visant à nier son voisin, est également observable dans la réponse du président de la CAM aux questions : *Quelles sont vos relations avec les deux autres CA ? Comment vivez-vous la présence des 3 CA et CU sur le territoire de l'agglomération toulousaine ?* :

> *« Moi, que la communauté urbaine s'agrandisse, je m'en fous… Nous, on préfère vivre notre propre aventure ».*
> Entretien du 24/06/09.

Le président du SICOVAL reconnaît quant à lui des partenariats ponctuels et mentionne l'ensemble des scènes précédemment évoquées (SMEAT, TISSEO…). Fort de l'antériorité de sa communauté, il est celui qui revendique le plus facilement des formes de coopération occasionnelle.

Cependant, au-delà de ces discours, la transformation du Grand Toulouse en communauté urbaine a profondément modifié la stratégie des élus de ces trois intercommunalités. Elle a aussi influencé leurs rapports à l'intercommunalité et à l'agglomération.

Conclusion de la deuxième partie

Au cours de cette deuxième partie, nous avons analysé le processus d'institutionnalisation de la coopération intercommunale. Le contexte historique, l'évolution du rôle de l'État et de l'aménagement du territoire ont fait l'objet d'une attention particulière (chapitre IV). Un « bilan quantitatif » de la coopération intercommunale a été dressé. Il témoigne d'une dynamique d'intercommunalisation du territoire français en voie d'achèvement. Nous avons également présenté l'organisation intercommunale de l'agglomération toulousaine, qualifiée de fragmentée et multipolarisée (Chapitre V). Les réformes institutionnelles et les élections successives ont façonné ce territoire et la géopolitique intercommunale de ces trente dernières années.

De l'analyse des trois EPCI, nous retiendrons des modèles de coopération distincts.

Le SICOVAL, intercommunalité pionnière, développe un modèle de coopération où domine la dimension « subsidiaire » : *« nous coopérons au nom d'un ordre ou de valeurs supérieures à notre territoire »*[719]. La référence aux valeurs fondatrices du SICOVAL est omniprésente dans le discours des élus.

La CUGT, construite selon le modèle « stratégique », *« nous coopérons pour maximiser un gain individuel »*[720], semble se diriger vers un modèle intégrant davantage la dimension « subsidiaire ». Sa transformation en communauté urbaine en 2009 et un gouvernement politiquement plus homogène, expliquent en grande partie ce changement.

La CAM, intercommunalité périphérique défensive, donne à voir une coopération présidée par le registre « stratégique ».

Cependant ces profils ne sont pas figés. Les changements récents (liés aux élections municipales de 2008 et à la transformation du Grand Toulouse en communauté urbaine) ont considérablement impacté les logiques intercommunales et les gouvernements en place.

[719] BUSSI M., 2009, *Op. Cit.*.
[720] Idem

Nous verrons dans les chapitres suivants que le changement renforce la complexité du *« métier de maire »* et accélère souvent le processus d'apprentissage de la coopération intercommunale. Les dimensions techniques, politiques et territoriales de cette « complexité » seront exposées dans la troisième partie de ce travail. Nous étudierons également les modalités et ressorts de cet apprentissage.

TROISIÈME PARTIE :

LA COOPÉRATION INTERCOMMUNALE OU LE PARCOURS INITIATIQUE DU MAIRE

La première partie de cette thèse nous a permis de présenter le cadre théorique et méthodologique de notre démarche ; au cours de la deuxième partie nous avons étudié le contexte institutionnel du développement de la coopération intercommunale et analysé les logiques territoriales, politiques et organisationnelles qui façonnent notre terrain d'étude ; il s'agira dans cette dernière partie de considérer la coopération intercommunale comme relevant d'une complexification du travail de l'élu, contraignant les maires à opérer les apprentissages nécessaires à leur participation active au mouvement communautaire. Le chapitre VII identifiera la nature et les ressorts de cette complexification et montrera combien l'apprentissage de la coopération intercommunale renvoie à un apprentissage de la complexité qui discrimine des élus inégalement dotés. Nous verrons combien ce processus conditionne la construction d'un « leadership » et la participation des maires à la décision.

Le chapitre VIII poursuivra cette analyse en considérant avec attention la temporalité et les modalités de cet apprentissage. Nous identifierons les instruments de ce processus, en étudiant le rôle d'acteurs et dispositifs internes et externes à l'organisation. Enfin, ce dernier chapitre proposera d'illustrer les effets de l'apprentissage intercommunal à partir d'une analyse sectorielle qui amorcera « une montée en généralité » poursuivie en conclusion générale.

CHAPITRE VII

Complexité intercommunale et participation à la décision

Les territoires fragmentés et hétérogènes de l'intercommunalité révèlent des logiques d'acteurs particulièrement complexes. Celles-ci se compliquent encore davantage lorsqu'il s'agit de définir une vision partagée du projet territorial. Aussi, la coopération intercommunale propose souvent une configuration propice à la *« complexification de la décision »*[721] : « comment choisir par exemple entre un développement de l'habitat potentiellement dynamisant pour sa commune périurbaine et une politique communautaire de lutte contre l'étalement urbain… ». Cette réflexion à l'échelle intercommunale témoigne d'un processus général de complexification de l'action publique contemporaine.

La complexité intercommunale s'éprouve autour de trois logiques dominantes :

- politique (appréhension des logiques et des jeux politiques à l'échelle supra-communale),
- territoriale (autour de la question du périmètre élargi),
- et technique en termes de savoirs et savoir-faire convoqués par des dossiers nécessitant compétences sectorielles et vision transversale.

Le cas de l'agglomération toulousaine illustre cette dynamique et positionne la gestion de la complexité au centre des mécanismes de construction intercommunale. Le recrutement des élus dans les sphères décisionnelles dépend de leurs capacités à évoluer dans cet environnement complexe. Par exemple, l'appréhension des enjeux d'aménagement ou de développement économique à l'échelle intercommunale et la participation aux décisions communautaires nécessitent une maîtrise organisationnelle et institutionnelle, une connaissance technique des dispositifs qui discriminent davantage des élus, de ce point de vue inégaux : *« L'écheveau territorial actuel, du fait de sa complexité même, nécessite un travail de suivi des dossiers à plein temps difficilement compatible avec la pratique élective au suffrage universel. Si les grands élus, entourés de services techniques importants y trouvent leur compte, la plupart des élus s'avouent souvent dépassés par des dispositifs qu'ils ne maîtrisent pas »*[722].

Si les trois intercommunalités ne disposent pas d'un même niveau d'intégration communautaire, une constante apparaît : la participation de l'élu à l'élaboration des décisions conditionne son apprentissage intercommunal. Inversement, la participation à la décision est conditionnée par le

[721] MULLER P., 1995, « Les politiques publiques comme construction d'un rapport au monde », in FAURE A., POLLET G., WARIN P., 1995, *La construction du sens dans les politiques publiques,* Paris, L'harmattan, p.171.
[722] DUBOIS J., 2009, « Quel débat territorial face à l'éclatement des dispositifs, des financements et des responsabilités », in BOINO P., DESJARDINS X., *Intercommunalité : politique et territoire,* p.126.

niveau d'apprentissage de l'élu. Diverses logiques organisationnelles définissent ces mécanismes de sélection. Dès lors, étudier les modes de gouvernement des communautés participe à éclairer la dynamique intercommunale en tant que produit de l'apprentissage des maires.

Dans le chapitre précédent nous avons observé combien le gouvernement intercommunal s'articulait autour de logiques organisationnelles. Il est apparu que la décision dans les trois communautés se construit principalement dans des sphères resserrées. La participation à ces instances matérialise un processus de cooptation régi par des critères similaires dans les communautés observées :

> *« Dans le bureau exécutif nous sommes une douzaine, nous sommes cooptés. Nous avons le même point de vue. Nous nous sommes cooptés entre élus qui avaient la même idéologie ».*
> Un maire « leader » du SICOVAL, entretien du 31/01/08.

Cependant ces critères sont plus ou moins prégnants selon les EPCI. Les élus « leaders » évaluent leurs semblables au regard de trois filtres dont la hiérarchie varie selon l'intercommunalité et l'actualité : l'expertise, l'adhésion au référentiel communautaire, l'appartenance politique. Ceux-ci pondèrent l'influence du critère démographique dans l'accès aux sphères décisionnelles premières. Le poids démographique de la commune demeure un élément important mais pas déterminant. Au SICOVAL par exemple, le déterminant démographique intervient surtout dans l'accession au deuxième cercle de décision (le bureau) mais moins au niveau du bureau exécutif.

1. UNE COMPLEXITÉ INTERCOMMUNALE DISCRIMINANTE : DE LA NÉCESSITÉ DE CONSTRUIRE UNE EXPERTISE EN SITUATION DE CHANGEMENT

1.1 Expertise et participation à la décision

Le métier de maire implique des compétences et savoir-faire spécifiques. L'élu local apparaît comme *« le dépositaire de certains savoir-faire dont l'acquisition suppose, à défaut de dispositions préalables, un long apprentissage… »*[723], comme un *« professionnel qualifié »*[724] détenteur d'un *« secteur particulier du savoir »*[725].

Le métier de maire s'exerce aussi au-delà du périmètre municipal. La coopération intercommunale participe en cela à complexifier davantage l'action publique et à creuser *« le fossé entre ceux qui savent ou qui ont intégré cette logique* [de complexité]*, et les exclus de la politique managériale qui en sont souvent réduits à concentrer leurs attaques sur une « technocratie » d'autant plus insaisissable qu'elle ne fait qu'exprimer l'effet du système sur les transformations de l'action publique »*[726]. Cette *« scientifisation »*[727] de l'action publique est donc particulièrement palpable à l'échelle communautaire. Elle exacerbe la complexité intercommunale, forçant les élus à se doter de compétences nouvelles. Aussi, le rapport entre technicité et action publique, entre expertise et légitimité politique, se complexifie à mesure que les politiques territoriales convoquent davantage de ressources cognitives.

Les dynamiques gouvernementales à l'œuvre dans les trois communautés étudiées illustrent ce propos. Seuls les élus identifiés par les « leaders » comme aptes à gérer la complexité technique intercommunale (planification supra communale, montage de projet, prospective, appréhension des enjeux nationaux tels que l'étalement urbain, le logement social, le développement durable…) sont susceptibles de participer à la décision dans des cercles restreints :

> *« Avoir la connaissance, c'est aussi une forme de pouvoir… Si vous voulez décider, il faut construire une expertise ».*
> Un des principaux « leaders » du SICOVAL, entretien du 13/02/08.
> *« Je pense à un nouvel élu qui est au bureau et pas au bureau exécutif et qui est écouté et qui de facto va rentrer au bureau exécutif. Voilà*

[723] FONTAINE J., LE BART C., 1994, *Op. Cit*., p.20.
[724] BOUDON R., BOURRICAUD F., 1986, *Op. Cit.*
[725] Idem
[726] MULLER P., 1995, *Op. Cit*., p.173.
[727] Idem, p.170.

quelqu'un qui pose les bonnes questions, au bon moment. Ça ce sont des gens qui sont tout de suite repérés ».
Un autre des principaux « leaders » du SICOVAL, entretien du 01/02/08.
« Il y a par exemple un élu qui va sûrement rentrer parce qu'il est compétent. Là c'est l'expertise qui prime. Ce n'est pas un leader politique mais c'est quelqu'un qui peut être très utile sur son domaine de compétence ».
Un des principaux « leaders » du SICOVAL, entretien du 13/02/08.
« Nous ne tenons pas les rôles premiers du pouvoir formel. Nous n'avons pas le degré de technicité au niveau communal que demande le Grand Toulouse. Le niveau de qualification est élevé ».
Un maire « suiveur » de la CUGT, entretien du 24/04/09.

Une compétence de l'élu en matière d'aménagement de l'espace, de développement économique ou transport par exemple, apparaît comme une dimension fondamentale du métier d'élu communautaire. Ces domaines d'intervention, souvent difficiles à appréhender de par leurs caractères dynamiques et techniques, renforcent une complexité intercommunale fortement discriminante :

« Globalement on ne peut pas dire que nous soyons vraiment partie prenante dans les débats sur l'aménagement. Cela va trop vite, c'est très technique. Nous les nouveaux maires on suit un peu, parce que nous apprenons. C'est très complexe, je suis en phase d'observation ».
Un maire « suiveur » de la CUGT, entretien du 10/09/08.

Il ne s'agit pas seulement d'aménager une somme de territoires communaux, mais de considérer ces questions selon un cadre normatif et un langage expert (SCOT, PLU, PDU, PADD…). Ces compétences s'exercent sur des scènes aux périmètres multiples (Pôle de proximité, Agglomération, Syndicats Mixtes…) et dans le cadre de politiques territoriales nécessitant de dépasser la logique sectorielle. Le dossier « étalement urbain », par exemple, sollicite fortement la compétence d'acteurs pas toujours à leur aise avec les exigences de l'aménagement de l'espace. Une maîtrise des organisations et un accompagnement technique s'avèrent nécessaires, différenciant davantage des élus inégalement dotés :

« Dans le Grand Toulouse c'est beaucoup trop complexe pour des petits élus comme nous. C'est beaucoup plus facile pour les grands élus car ils sont sur des organisations communales similaires à celles de l'agglomération, avec une hiérarchie, avec des services, avec des DGS… Par exemple lorsqu'on débat du plan de déplacement urbain ou

de l'aménagement du territoire communautaire, certains élus me demandent : et toi, tu comprends tout ?…».
Un maire « suiveur » de la CUGT, entretien du 10/09/08.

L'évaluation du niveau d'expertise des 75 maires interrogés montre, dans les trois EPCI, une corrélation entre niveau d'expertise et niveau de leadership (Cf. Fig. 27, 28, 29, page suivante).

Figure 27. CA SICOVAL : Niveau d'expertise des maires

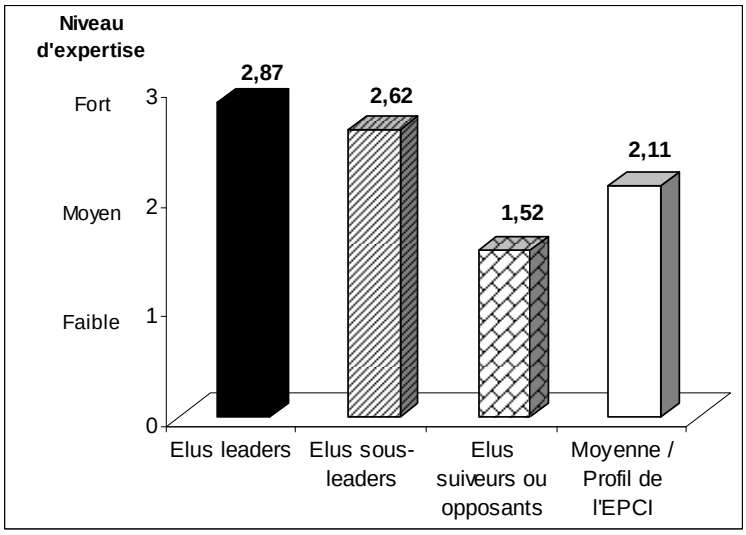


Figure 28. CUGT : Niveau d'expertise des maires

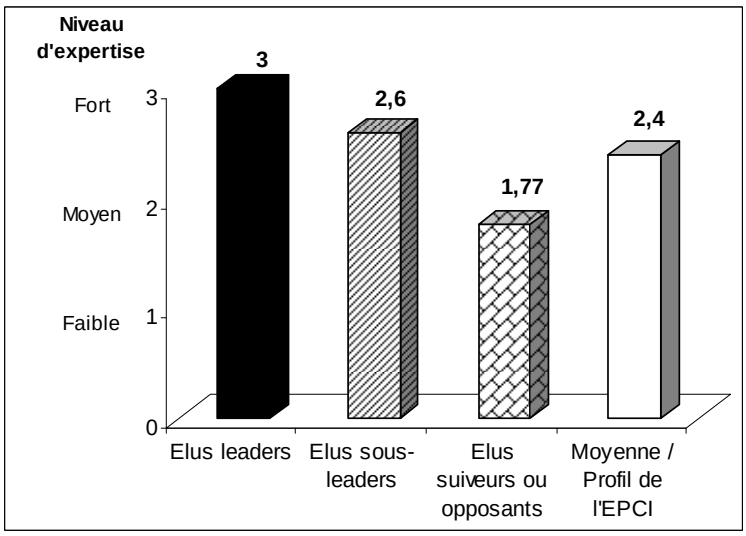
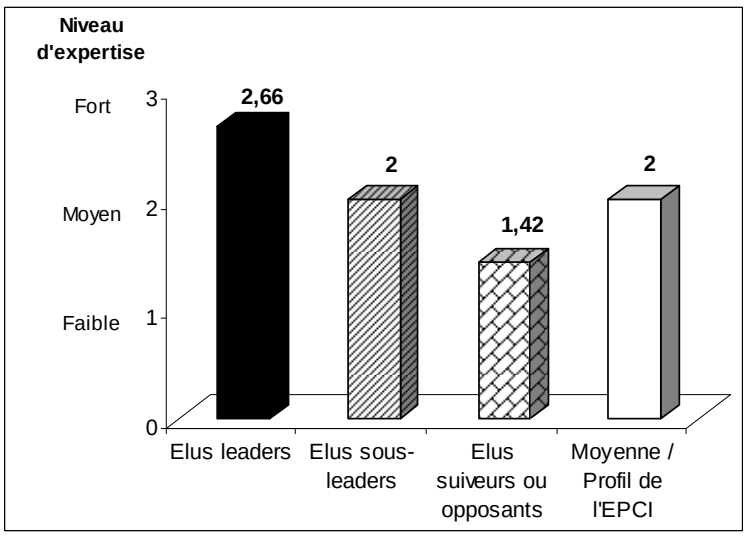


Figure 29. CAM : Niveau d'expertise des maires



L. Loubet, 2011.

Ainsi, les « leaders » des trois communautés disposent d'un niveau d'expertise supérieur à celui des « sous-leaders », et ces derniers témoignent d'un niveau d'expertise plus élevé que celui des élus « suiveurs » ou « opposants ».

Dans ce contexte, l'origine sociale, le statut socioprofessionnel et la formation du maire sont des éléments importants qui déterminent les prédispositions des élus à endosser *« un rôle »*[728] et à se saisir de ces nouveaux savoirs et pratiques. Il existerait des activités professionnelles facilitant *« l'exercice des affaires politiques en tant que profession secondaire »*[729]. Au *« modèle notabiliaire »*[730] s'ajouterait un modèle construit autour des compétences incorporées par accumulation dans l'exercice de professions.

1.2 Une sociologie des élus discriminante : des maires disponibles et acculturés à la complexité

Parmi les critères de sélection dans les exécutifs intercommunaux la disponibilité de l'élu apparaît comme une dimension importante :

> *« Si vous ne voulez ou ne pouvez pas consacrer du temps pour bien connaître votre dossier, vous n'êtes pas en mesure de décider. L'exercice de la fonction d'élu communautaire passe par du temps consacré à l'étude des dossiers ».*
> Un des principaux « leaders » du SICOVAL, entretien du 13/02/08.

Ceci explique la surreprésentation des retraités dans les instances décisionnaires premières malgré des moyennes d'âge relativement similaires dans les trois catégories :

Tableau 10. Part des retraités parmi les maires des trois EPCI

Catégories	Part des retraités parmi les maires des 3 EPCI
« Leaders »	70,5 %
Moyenne intercommunale - hors « leaders »	41,8 %

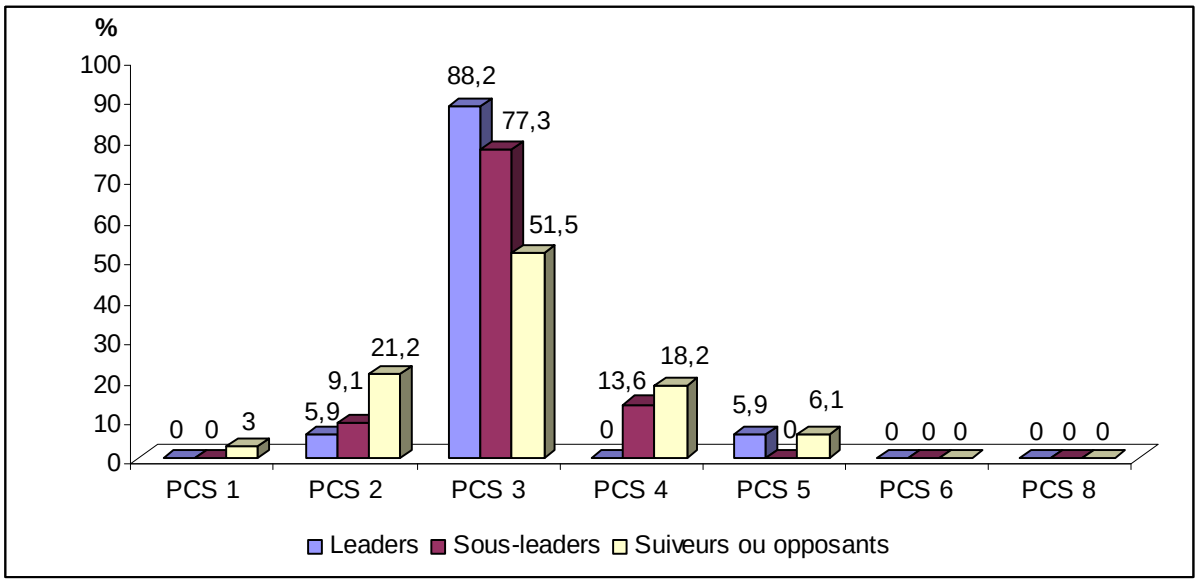
L. Loubet, 2011.

Divers éléments permettent d'expliquer cette tendance. Nous retrouvons parmi les « leaders », des élus qui cumulent les mandats (maire-conseiller général). Ce cumul des fonctions,

[728] LAGROYE J., 1994, *Op. Cit.* ; LE BART C., 2003, *Op. Cit.* ; FONTAINE J., LE BART C., 1994, *Op. Cit.*
[729] DORANDEU R., 1994, *Op. Cit.*, p.27.
[730] Idem

garantissant une source de revenus plus importante, leur permet d'envisager une retraite anticipée. La variable territoriale peut aussi expliquer ce phénomène, les indemnités de maires étant conditionnées par le nombre d'habitants de la commune. Les maires « leaders » dirigent, dans la plupart des cas, les communes les plus peuplées ce qui les encourage à investir « professionnellement » le champ politique. Enfin, un profil socio-économique de « cadre et profession intellectuelle supérieure », associé souvent à un statut de fonctionnaire ou assimilé, facilite « une mise en disponibilité » ou une « retraite anticipée » et une gestion plus flexible de leur temps de travail. Nous observons une surreprésentation de certaines professions et catégories socioprofessionnelles (PCS) dans les exécutifs intercommunaux.

Figure 30. Typologie des élus selon leurs professions et catégorie socioprofessionnelles[731]



L. Loubet, 2011.

Tableau 11. Liste des professions et catégorie socioprofessionnelles - Niveau 1

Code	Libellé
PCS 1	Agriculteurs exploitants
PCS 2	Artisans, commerçants et chefs d'entreprise
PCS 3	Cadres et professions intellectuelles supérieures
PCS 4	Professions Intermédiaires
PCS 5	Employés
PCS 6	Ouvriers
PCS 7	Retraités
PCS 8	Autres personnes sans activité professionnelle

Source : INSEE-2003

[731] Nous avons regroupé ici les effectifs des trois EPCI : aussi la catégorie « leaders » regroupe l'ensemble des « leaders » des trois EPCI (les catégories « sous-leaders » et « suiveurs ou opposants » souscrivent à la même logique) ; ceci afin de disposer d'effectifs suffisants pour permettre l'exploitation en valeur relative. La catégorie 7 (retraités) est volontairement absente de notre typologie et nous avons positionné les élus retraités (très nombreux) selon leurs PCS pré-retraite afin d'éclairer le rapport expertise-PCS. Nous avons considéré que les compétences acquises dans l'exercice d'une profession ne disparaissaient pas une fois les élus à la retraite.

Si la majorité des maires exerce (ou a exercé) des fonctions de « cadres et professions intellectuelles supérieures », cette variable se renforce lorsqu'on la croise avec le niveau de leadership (88 % de cadres parmi « les leaders », 77 % parmi « les sous-leaders », 51 % parmi « les suiveurs ou opposants »). Aussi, 7 maires « leaders » sur 8 appartiennent à cette PCS au SICOVAL, 6/6 au Grand Toulouse, 2/3 à la CAM ; des élus le plus souvent retraités mais à l'origine ingénieurs de grandes entreprises ou du secteur public, directeurs d'établissements publics, enseignants-chercheurs, chercheurs, consultants dans l'aérospatial… Ces élus développent au quotidien des pratiques professionnelles dans des environnements complexes. Leur acculturation à la complexité semble en cela constituer un ensemble de compétences et savoir-faire transposables à la complexité intercommunale.

Nous observons une très nette surreprésentation des élus ingénieurs de formation parmi ces « leaders » (SICOVAL : 4/8 ; CUGT : 4/6 ; CAM 0/3). La nature « technopolitaine » de l'agglomération toulousaine explique pour partie cette sociologie des maires. Il semble aussi que l'on puisse identifier des processus *d'homophilie*[732] professionnelle et de formation. Dans certaines communes les maires ingénieurs de formation se succèdent. Lorsqu'il s'agit de reconnaître les qualités susceptibles de faire un « bon maire », le maire transmet plus volontier le flambeau à un adjoint qui lui ressemble (celui-ci ayant été préalablement sélectionné en tant que premier adjoint). Aussi, les compétences se valorisent différemment selon les configurations territoriales (Cf. Chapitre II, 2.2.2 *Rôles et expertise*, page 91). Dans la technopole toulousaine, l'expertise scientifique semble doter l'élu d'attributs valorisés. Dès lors, il convient de dépasser les compétences objectives développées dans l'activité professionnelle et de tenir compte des *« sentiments de compétences »*[733] et de la *« réputation de compétences »*[734] attachés à une profession. De nombreux témoignages de maires accréditent cette thèse :

> *« C'est un politique compétent, il est chercheur dans la nano ».*
> Un maire « leader » de la CUGT [ingénieur de formation] à propos d'un autre « leader » [ingénieur de formation lui aussi], entretien du 25/09/09.

[732] GROSSETTI M., 2006, *Op. Cit.*.
[733] LE BART C., 2003, *Op. Cit.*, p.188.
[734] Idem

Cette corrélation profession-expertise-participation à la décision, se confirme au niveau municipal, lors de la sélection des délégués communautaires par les maires. Ceci conforte l'hypothèse d'une élite communautaire dans les espaces métropolitains[735] :

> *« Notre deuxième délégué communautaire, c'est un chercheur au CNES, c'est quelqu'un de très inventif et je pense qu'il avait peut-être un peu plus le potentiel que d'autres membres du conseil municipal pour comprendre les enjeux de l'intercommunalité. C'est quelqu'un qui est agile et qui voit les enjeux dans leur globalité… et ça c'est utile dans l'intercommunalité ».*
> Un maire « suiveur » du SICOVAL, entretien du 26/02/08.
> *« J'ai choisi notre délégué communautaire parce qu'il avait des capacités d'analyse. J'ai utilisé ses compétences dans le cadre intercommunal. C'était un cadre supérieur dans l'aéronautique, en bureau d'études ».*
> Un maire « suiveur » du Grand Toulouse, entretien du 10/09/08.
> *« Le deuxième délégué communautaire c'est l'un de mes adjoints qui a beaucoup travaillé dans les instances européennes, qui connaît les rouages de ces organisations complexes ».*
> Un autre maire « suiveur » du SICOVAL, entretien du 09/06/08.
> *« J'ai pris un ancien adjoint comme délégué communautaire parce qu'il a une très bonne analyse. C'est un garçon qui a des qualités intellectuelles énormes et ça ce n'est pas donné à tout le monde ».*
> Un maire « suiveur » du Grand Toulouse, entretien du 05/09/08.
> *« Pour le deuxième délégué communautaire nous avons regardé qui était susceptible de prendre des responsabilités. Je lui reconnaissais des qualités de suivi des dossiers, de décorticage des dossiers, une capacité à prendre du recul. Je le voyais davantage dans un rapport d'expertise technique que dans un rapport de communication avec la population »*
> Un autre maire « sous-leader » du Grand Toulouse, entretien du 29/08/08.

La capacité à développer une expertise représente *un enjeu*[736] pour les élus acculturés, un défi pour les élus en voie d'acculturation, un frein à l'acculturation pour les élus « réticents »[737]. Elle participe à doter l'élu d'une épaisseur, d'un *leadership*[738] :

> *« Il est leader parce qu'il a une analyse fine, c'est un homme de bon sens qui maîtrise les dossiers »*[739].
> Un des principaux « leaders » du Grand Toulouse, entretien du 03/08/09.

[735] GUERRANGER D., KÜBLER D., 2004, *Op. Cit.*
[736] CROZIER M., FRIEDBERG E., 1977, *Op. Cit*., p.81.
[737] Cf. présentation de la typologie : chapitre III, 1.3.4. *Méthodologie d'entretien et de traitement de ceux-ci.*
[738] BARAIZE F., 2001, *Op. Cit.* ; NEGRIER E., 2001, *Op. Cit.* ; FAURE A., 2001, *Op. Cit.*
[739] Propos tenus à l'encontre d'un élu isolé politiquement mais disposant d'un pouvoir décisionnel au regard de son expertise.

> *« Il n'y a pas de lieu pour apprendre l'intercommunalité. Cette capacité on l'a ou on ne l'a pas. Il y a des maires qui seront largués, j'ai les noms en tête…. Certes il y a le fait d'être ou pas dans des réseaux politiques, quoique je connaisse des maires qui ne sont pas dans des réseaux politiques et dont la voix est entendue. Car il y a le leadership, on l'a ou on ne l'a pas. L'expertise c'est une courbe de Gauss. On arrive à un seuil où on ne progresse plus et on est aux limites de ce qu'on est en capacité de faire, il y a des gens qui ont la capacité à s'élever. Pour les autres, c'est comme un plafond de verre ».*
> Un maire « leader » du Grand Toulouse, entretien du 17/09/08.
> *« Lorsque vous êtes compétent sur un sujet, vous finissez toujours par gagner. Si vous avez une expertise et la capacité de la transmettre, alors vous gagnez les combats ».*
> Un autre des principaux « leaders » du Grand Toulouse, entretien du 04/07/09.
> *« Ce qui m'a poussé à prendre des responsabilités, c'est aussi mon collègue, maire de…* [un des principaux « leaders » du Grand Toulouse]. *Il m'a dit : je vois que tu t'intéresses, alors il faut que tu prennes des responsabilités. Il m'a dit qu'il avait reconnu certaines qualités en moi… la compétence sur les dossiers complexes. C'est vrai qu'on ne confie pas à n'importe qui la vice-présidence d'une commission ».*
> Un maire « sous-leader » du Grand Toulouse, entretien du 31/07/08.

Expertise, leadership, pouvoir décisionnel, apprentissage de l'élu, constituent des maillons de la construction intercommunale. Cette expertise conforte un leadership qui agrège légitimités politiques, économiques et démographiques. Un double renforcement dans le rapport expertise-participation est observable. D'un coté l'expertise permet à l'élu de participer à la décision communautaire. De l'autre cette participation renforce l'expertise de l'élu qui pourra la mobiliser à l'échelon communal :

> *« Lors de la campagne municipale j'ai mis le paquet sur l'intercommunalité. L'opposition ne connaissait rien à l'intercommunalité, moi j'en savais beaucoup. C'était notre force. Aucun d'eux n'a jamais siégé à l'intercommunalité. Ils en savent autant que les habitants ».*
> Un maire « sous-leader » du Grand Toulouse, entretien du 22/07/08.

Le métier d'élu communautaire exige aussi une connaissance fine de l'appareil politique, de ses rouages, qu'ils soient locaux (communaux, intercommunaux…) nationaux ou internationaux

(Union Européenne par exemple). La logique politique se renforce dans ce contexte où *« plus une décision est complexe, plus elle est politique »*[740].

2. GOUVERNEMENT ET APPARTENANCE POLITIQUE

Au-delà des déterminants sociaux, le champ politique conditionne le métier du maire et son action intercommunale. Le cas toulousain illustre combien l'accès aux fonctions municipales et communautaires dépend des mécanismes de sélection activés par les partis. Ils représentent une ressource (financière, dans l'attribution des investitures, mobilisation militante,…) considérable et influencent la dynamique intercommunale au moyen de leurs sections locales et départementales.

Dans les trois communautés observées, les conditions d'accès aux instances décisionnaires intercommunales relèvent pour beaucoup de l'appartenance au parti dominant et de la position occupée par le maire dans celui-ci. Dans ce contexte, nous verrons comment les alliances opérées lors des campagnes municipales influencent la sélection des conseillers municipaux-délégués communautaires ainsi que celle des membres exécutifs[741] des intercommunalités. De même, la configuration politique locale doit beaucoup aux stratégies politiques nationales qui contraignent le degré de liberté des élus locaux : *« imposition d'une stratégie d'alliance, arbitrages fédéraux, représentation des divers courants…, thématique obligée ou nécessité d'assumer « l'héritage » de l'organisation, quel qu'il soit, etc. »*[742]. Aussi, les temporalités politiques (la succession d'élections aux divers échelons territoriaux) sont des éléments de lecture dont il faut tenir compte dans l'analyse des gouvernements intercommunaux. La logique politique s'ajoute donc à celle de l'expertise, déterminant l'accès des maires aux instances premières et conditionnant leur participation à la décision dans les trois communautés. Asseoir l'autorité du parti, ou peut-être garantir une cohérence politique, apparaissent prioritaires :

> *« C'est vrai qu'on n'a pas envie d'être débordé par la droite. Nous voulons garder les manettes ».*
> Un maire « leader » du SICOVAL, entretien du 08/02/08.
> *« C'est d'abord la politique qui compte et en fonction on décide. Passent en priorité ceux qui sont bien placés au niveau du parti ».*
> Un maire « sous-leader » du SICOVAL, entretien du 31/05/08.
> « *Ils* [les élus « leaders »] *ont choisi cet élu pour présider la commission parce qu'il était PS. Des critères de compétence, d'expertise ne sont pas*

[740] MULLER P., 1995, *Op. Cit.*, p.172.
[741] vice-présidents siégeant dans les bureaux exécutifs intercommunaux
[742] GARRAUD P., 1994, p.113.

incompatibles, mais ce ne sont pas ces critères qui sont déterminants, c'est le politique ».
Un maire « suiveur » du Grand Toulouse, entretien du 21/07/08.

Cette dernière citation ne remet pas en cause l'importance du critère « d'expertise ». Elle souligne l'interdépendance des critères d'accès aux sphères décisionnelles dont la hiérarchie varie selon l'intercommunalité et l'actualité politique.

Le recrutement dans les sphères premières du SICOVAL et du Grand Toulouse témoigne d'une surreprésentation des élus du parti dominant (parti socialiste)[743]. Dès lors parmi les maires siégeant au bureau exécutif du SICOVAL, 6 sur 8 sont membres du PS (un septième l'ayant quitté momentanément), de même au sein de la conférence de l'exécutif de la CUGT où 7 maires sur 10 sont membres du parti. Dans le cas de la CAM, afin de souligner l'influence de la dimension politique sur le leadership, nous considérerons l'appartenance politique des trois « leaders » (PS) en l'absence d'instance exécutive resserrée (il n'y a pas de bureau exécutif, tous les maires siègent au bureau des maires).

Toutefois, les élus « leaders » sont très attentifs à maintenir un certain équilibre, une pluralité des sensibilités. Cet équilibre s'opère notamment par la sélection d'élus, maires-adjoints ou conseillers municipaux, de tendances politiques autres que PS :

« Les conflits, les différents accentués, se gèrent au bureau exécutif. Parce que, à part la droite[744] qui n'est pas au bureau exécutif, toutes les tendances sont représentées : le PS et assimilés, les verts, le PRG ».
Un maire « leader » du SICOVAL, entretien du 02/02/08.
« Au niveau de la conférence de l'exécutif, le président a mis ce qu'il fallait. Il y a beaucoup de socialistes, les verts, les communistes, le PRG. Du fait d'avoir participé à l'élection du président à la mairie de Toulouse, ils ont un pouvoir au sein de l'agglomération. C'est un accord électoral qui a été conclu au moment de la construction de la liste municipale de Pierre Cohen. À ce moment-là, ces partis ont demandé des postes y compris à l'intercommunalité. Une fois qu'ils ont gagné, il a fallu tenir l'engagement ».
Un maire « suiveur » du Grand Toulouse, entretien du 23/04/09.

[743] Cf. Figure 19 : *Positionnement des maires dans l'organisation décisionnelle de la CUGT (juillet 2009),* page 241 ;
Figure 14 : *Positionnement des élus dans l'organisation décisionnelle de la CA du Sicoval (avant élections municipales de 2008),* page 212 ;
Figure 25 : *Positionnement des maires dans l'organisation décisionnelle de la CAM (juillet 2009),* page 270.
[744] Cette absence sera compensée au niveau du bureau exécutif, post élections municipales de 2008, par l'entrée du maire de Castanet-Tolosan (Centre-droit).

Une forte corrélation entre le niveau de leadership des élus et leur degré d'influence au sein des sections politiques locales apparaît. Dans les trois communautés, les maires « leaders » disposent de ressources politiques supérieures à leurs collègues « sous-leaders » et « suiveurs » (Cf. figures 31, 32, 33 page suivante)[745].

[745] Nous avons évalué l'influence politique de chaque élu selon les éléments présentés dans le chapitre III, *1.3.4. Méthodologie d'entretien et de traitement de ceux-ci*.

Figure 31. CA SICOVAL : Niveau d'influence au sein des sections politiques locales

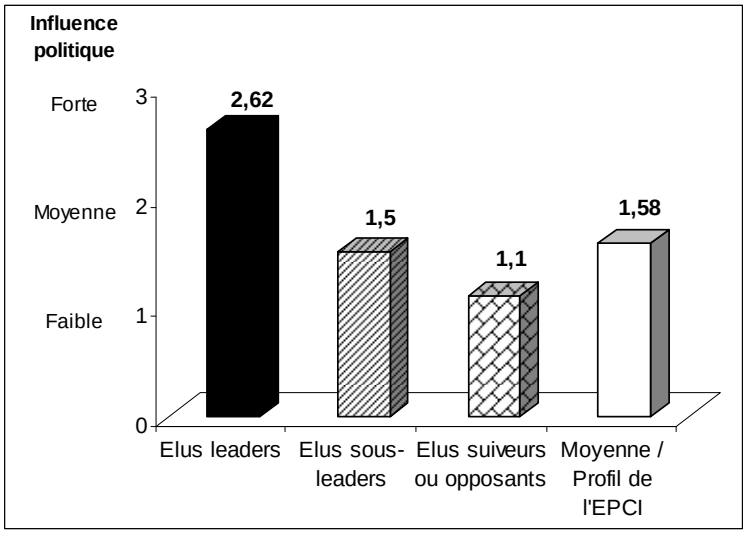


Figure 32. CUGT : Niveau d'influence au sein des sections politiques locales

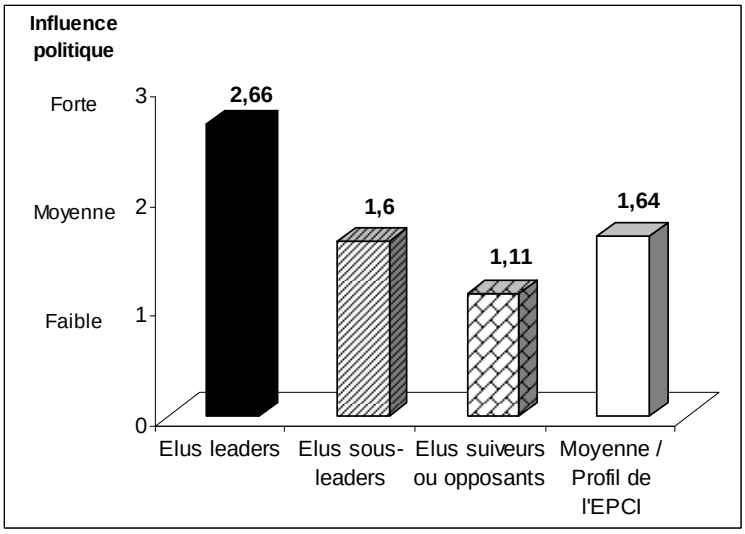
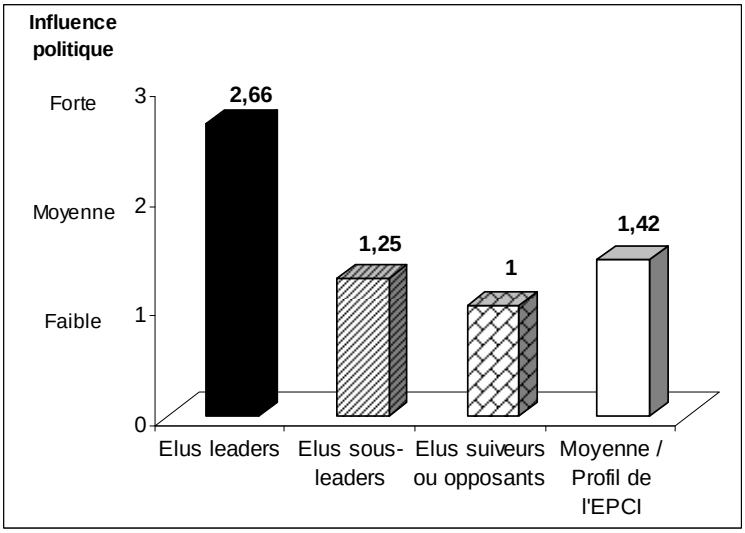


Figure 33. CAM : Niveau d'influence au sein des sections politiques locales



L. Loubet, 2011.

Le gouvernement de la CAM renvoie, dans une moindre mesure, aux éléments décrits précédemment (expertise, logique politique…). D'abord parce que l'instance de décision première (le bureau des maires) regroupe la totalité des maires, contrairement aux sphères décisionnaires davantage sélectives des deux autres communautés. Le principe fondateur de la CAM, « un maire, une voix », associé à une logique forte du consensus, limite le poids des variables « politique » et « expertise ». Les maires des petites communes disposent d'une représentativité égale à celle des communes plus importantes (Portet-sur-Garonne ou Muret). Seul le conseil communautaire est favorable à ces dernières (en nombre de représentants) mais celui-ci apparaît comme une chambre d'enregistrement des décisions prises en bureau des maires :

> *« Toutes les décisions que nous avons prises ont été décidées au bureau des maires. Si tout le monde est d'accord sur une décision, on l'envoie en conseil communautaire ». « Il y a un consensus et une idéologie entre maires. S'il y a un problème et qu'une commune n'est pas d'accord sur la décision, même si les 13 autres maires sont pour, on ne fait rien ».*
> Nous retrouvons ce type de propos dans les discours de la quasi-totalité des maires de la CAM.

Ce principe originel, établi dans une configuration où les maires de Portet-sur-Garonne (PS) et Muret (UMP) veillaient au consensus communautaire, semble aujourd'hui remis en question par les nouveaux maires de ces communes. Les deux nouveaux élus (PS) apparaissent désireux de dépasser cette logique consensuelle et soucieux d'accélérer la structuration du territoire, au-delà d'une intercommunalité de services. Pendant la période qui a suivi les élections municipales de 2008, la CAM a connu un changement de gouvernement. Anciens élus et nouveaux élus (des communes importantes) ont été amenés à se positionner sur des visions pas toujours partagées en matière de projet communautaire. Comme nous l'avons évoqué précédemment, ce changement réactive l'influence des partis politiques et notamment celle du parti dominant :

> *« Depuis les dernières municipales, la gauche est largement majoritaire… Jusqu'ici la logique politique n'a jamais beaucoup pesé à la CAM pour la simple raison qu'avant le consensus se faisait entre le maire de Portet-sur-Garonne, PS, et le maire de Muret, UMP… Aujourd'hui nous [les élus de gauche] avons une responsabilité d'autant plus que nous sommes presque tous socialistes. Dans le passé, les logiques partisanes ont été gommées du fait de la coprésidence Muret-Portet… Ensuite, je crois que lorsqu'on fait de la politique, on représente aussi un parti. Il faut oser représenter les idées de son parti… ».*
> Un maire « leader » de la CAM, entretien du 01/07/09.

Les conditions d'élection des maires de Muret et Portet-sur-Garonne (associant l'ensemble des forces de gauche) ont défini une assemblée communautaire davantage politisée ; les alliances municipales ont donné lieu à des contreparties reposant sur la nomination de délégués communautaires issus de partis ralliés au PS.

Aussi, la variable politique constitue également un critère de nomination au poste de délégué communautaire dans les conseils municipaux des trois EPCI :

> *« Lors du choix des délégués communautaires, en conseil municipal, ce sont des critères politiques qui dominent dans le cadre de l'équilibre de la liste ».*
> Un maire « sous-leader » du Grand Toulouse, entretien du 22/07/08.
> *« L'autre délégué communautaire, c'est un élu socialiste. Ce sont les variables politiques qui ont présidé au choix de ce délégué. C'est le PS qui l'a choisi, ce n'est pas moi qui l'ai choisi. Cela fait partie de l'accord politique que nous avions. Nous avons formé une liste de rassemblement et notre conseil municipal est à cette image ».*
> Un autre maire « sous-leader » du Grand Toulouse, entretien du 10/09/08.
> *« Ce sont les critères politiques qui président à la nomination des délégués communautaires. J'ai pris des radicaux, des verts et des PC. J'ai aussi choisi mes délégués communautaires en fonction de leurs expériences et de leurs expertises, de manière à sécuriser le processus, des gens qui savent ce qu'est l'intercommunalité, qui savent en parler et qui s'y intéressent ».*
> Un maire « leader » de la CAM, entretien du 01/07/09.

3. RÉFÉRENTIEL COMMUNAUTAIRE ET TERRITORIALITÉ ELARGIE : LE MAIRE CONTRAINT A UNE « DILATATION DE SA TERRITORIALITÉ »

Compétence technique et influence politique ne constituent pas les seuls déterminants de la sélection des maires dans les exécutifs intercommunaux. L'attachement au territoire et aux valeurs communautaires forment également un ressort de la participation. Nous mobiliserons les concepts de « référentiel »[746] et de « territorialité »[747] afin d'éclairer ce propos[748]. La participation intercommunale peut occasionner toutefois des stratégies de *« dissimulation »*[749] des intérêts particuliers et communaux. Donner des gages de son engagement et de sa capacité à

[746] MULLER P., 1995, *Op. Cit.* ; JOBERT B., MULLER P., 1987, *Op. Cit.* ; MULLER P., 2000a, *Op. Cit.* ; MULLER P., 2000b, *Op. Cit.* ; MULLER P., SUREL Y., 1998, *Op. Cit.*
[747] DEBARBIEUX B., 2009, *Op. Cit.* ; DI MÉO G., 2003, *Op. Cit. ;* BRUNET R., THÉRY H., 2001, *Op. Cit.*
[748] Cf. Chapitre I et II.
[749] GUERANGER D., 2003, *Op. Cit*., p.218.

dépasser le territoire municipal peut apparaître, en partie, comme le fruit d'un calcul afin de peser sur la décision intercommunale. Dès lors, le rôle de « leader » intercommunal nécessite une *« autocensure régulière »*[750] afin de ne pas dévoiler la « part communale » de son engagement. La dissimulation des intérêts communaux apparaît comme une constante et un attendu dans le discours des élus. Cependant nous considérons que les critères de sélection des membres de l'exécutif dépassent la simple capacité à dissimuler ses intentions : les futurs « leaders » sont recrutés au regard de leur propension à développer une réelle culture intercommunale.

Parce que la coopération intercommunale ne peut se réduire à un construit technique, elle développe des valeurs spécifiques présentées dans nombre de textes et discours[751] : la solidarité, le dépassement des intérêts individuels et communaux, l'élaboration de projets communs, la réflexion sur la notion de citoyenneté, la construction d'une identité intercommunale… C'est un véritable bouleversement culturel qui est sous-tendu par l'espoir d'une mutation des cultures territoriales et de la citoyenneté locale. La coopération intercommunale confronte l'élu à un changement de référentiel. Le passage du référentiel communal (valorisant le devenir du territoire communal, considérant l'action politique communautaire dans une perspective concurrentielle) au référentiel communautaire[752] s'opère au sein d'un long processus conditionné par les apprentissages des maires. Les élus de l'agglomération toulousaine les plus avancés en la matière développent un discours à forte dimension *« subsidiaire »*[753] (Cf. chapitre III). Dans ce contexte nous observons une forte corrélation entre le niveau de leadership (et donc de participation à la décision) et le degré d'adhésion au référentiel intercommunal (ou référentiel communautaire) (Cf. figure 34, 35, 36, page suivante).

[750] Idem, p.219.
[751] Textes et discours politiques, juridiques, scientifiques, chartes, expressions citoyennes…
[752] Cf. Chapitre II. 4. *Du référentiel communal au référentiel communautaire : complexité du changement et changement de complexité.*
[753] BUSSI M., 2009, *Op. Cit.*

Figure 34. CA SICOVAL : Niveau d'adhésion au référentiel intercommunal

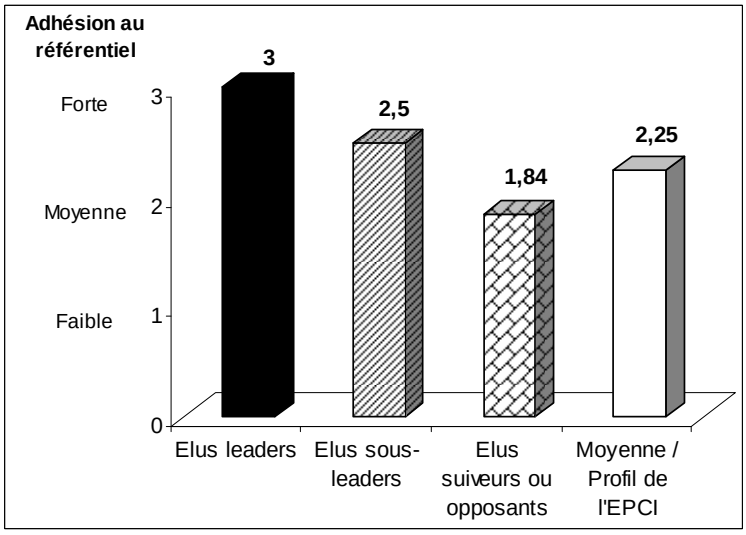


Figure 35. CUGT : Niveau d'adhésion au référentiel intercommunal

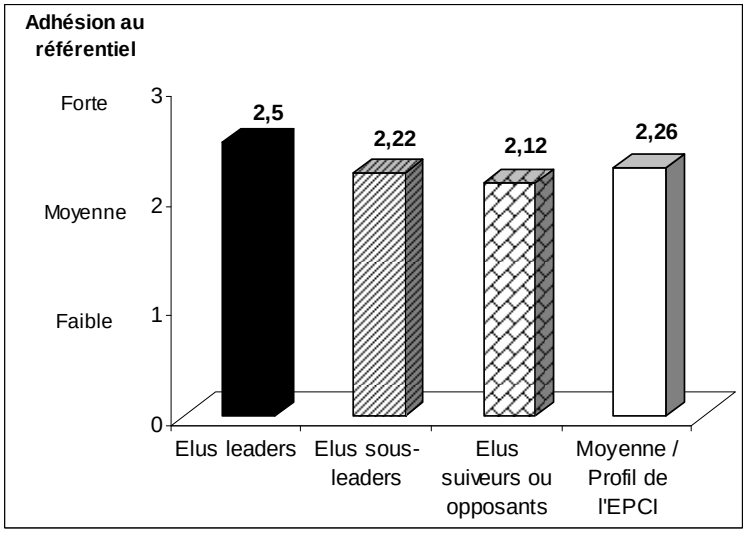
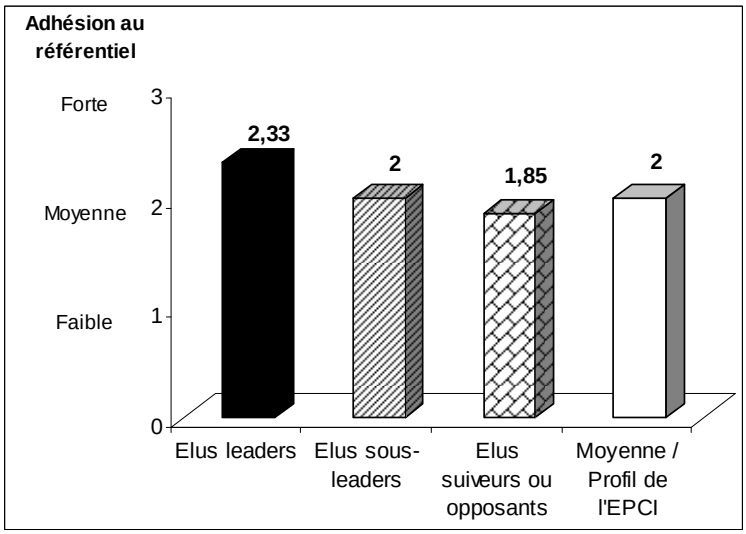


Figure 36. CAM : Niveau d'adhésion au référentiel intercommunal



L. Loubet, 2011.

Dans les trois communautés, les maires « leaders » témoignent d'un niveau d'adhésion au référentiel intercommunal supérieur à leurs collègues « suiveurs » et « sous-leaders », et ces derniers disposent d'un niveau d'adhésion plus élevé que celui des élus « suiveurs » ou « opposants ». Cette corrélation entre le « leadership » et « l'adhésion au référentiel intercommunal » apparaît comme un résultat mais aussi une condition : d'un côté « l'adhésion au référentiel intercommunal » permet aux élus de siéger dans les organes exécutifs, et donc de conforter leur leadership, de l'autre cette participation active à la décision leur permet de renforcer un « référentiel intercommunal » qu'ils participent à redéfinir.

Il semble aussi qu'il y ait un lien entre la durée de la coopération (« l'âge » des intercommunalités) et le degré d'adhésion au référentiel communautaire. Nous observons un niveau supérieur des élus « leaders » et « sous-leader » du SICOVAL (intercommunalité la plus ancienne, créée en 1975) en comparaison de leurs homologues du Grand Toulouse (créé en 1992). Dès lors, les élus « leaders » et « sous-leaders » de l'intercommunalité la plus récente, la CAM (créée en 1997), témoignent du plus faible niveau d'adhésion au référentiel communautaire. Ceci conforte nos propos précédents sur la temporalité du processus d'apprentissage. Cependant, cette tendance ne se vérifie pas au niveau des élus « suiveurs » ou « opposants ». Ces élus sont les plus nombreux et influencent donc la moyenne générale de l'EPCI. Aussi, nous concentrerons notre analyse sur les catégories « leaders » et « sous-leaders » considérant que, plus que les autres, ces élus façonnent la coopération intercommunale et déterminent sa dynamique.

Au cours de cette transition référentielle, les maires les plus défenseurs de leur commune vont résister aux partisans du changement qui promeuvent le référentiel communautaire. L'intensité des conflits repose pour beaucoup sur *« la dimension identitaire du référentiel »*[754]. Le changement de référentiel ne remet pas en cause seulement leurs idées et valeurs, il réinterroge le rapport à l'espace et au territoire des maires. Nombre de ceux-ci ont construit ce rapport autour de l'identité communale. Le référentiel communautaire, parce qu'il se structure sur un territoire élargi et sur une nouvelle conception du rôle du maire, vient bouleverser leurs représentations territoriales et pratiques politiques[755].

[754] MULLER P., 1995, *Op. Cit.*, p.160.
[755] Cf. Chapitre II. 4.2 *L'intercommunalité : changement de référentiel et médiation*.

> *« Il y a des points où inévitablement on peut se trouver dans une opposition ; bec et ongles je maintiendrai l'identité de ma ville. Monsieur X* [maire, figure de référence au Grand Toulouse] *a une vision beaucoup plus diluée des choses. Lui ce qu'il dit : ce qui compte c'est l'identité du Grand Toulouse. Moi je dis non ! … On n'est pas dans les mêmes préoccupations et on ne veut pas avoir la même identité ».*
> Un maire « leader » du Grand Toulouse, entretien du 17/09/08.

Nous associerons au concept de référentiel celui de territorialité. Nous considérons que le changement de référentiel repose pour beaucoup sur la capacité des élus à opérer une dilatation de leur territorialité de référence (d'une territorialité communale vers une territorialité intercommunale). Conformément à la définition proposée dans notre développement méthodologique, nous appellerons « dilatation de la territorialité »[756] le processus qui conduit le maire à limiter la prégnance communale, à englober peu à peu le territoire communautaire en tant que territoire de représentation, de projection et d'identification.

Dans l'agglomération toulousaine ce processus est particulièrement observable dans les propos des maires qui développent un discours où la logique « *communautaire »*[757] est marquée :

> *« Moi je crois que l'intercommunalité c'est abandonner son propre territoire et ses propres prérogatives, et au lieu de penser « je » arriver à penser « nous » ».*
> Un maire « leader » du Grand Toulouse, entretien du 25/09/09.
> « *Dans l'intercommunalité on apprend à se connaître on apprend qu'il y a des choses à dépasser. Mon clocher ! Ma commune ! Comment peut-on apprendre à nos enfants l'Europe si on n'arrive pas à dépasser le petit territoire de sa commune… Moi l'intercommunalité, je suis complètement convaincu, ça m'a beaucoup apporté, dans la réflexion, savoir écouter, l'humilité. J'en avais déjà envie parce qu'il y a cette notion d'identité, de partage et aussi d'apprendre ensemble… Certains disent à la communauté d'agglo ils font ça. Non ! C'est nous ! On est ensemble et on partage une identité commune. Nous sommes responsables. Le SICOVAL, c'est nous ».*
> Un maire « leader » du SICOVAL, entretien du 02/02/08.

Ces derniers propos sont particulièrement révélateurs. Leur auteur (un maire « leader » du SICOVAL) se différencie en matière de PCS (il est « employé ») des autres « leaders », voire en matière d'expertise, mais étant reconnu comme vivement animé par le référentiel et le territoire communautaire, cet élu siège et pèse sur les instances décisionnelles premières.

[756] Cf. définition et indicateurs mobilisés dans le chapitre III 1.3.4. *Méthodologie d'entretien et de traitement de ceux-ci.*
[757] BUSSI M., 2009, *Op. Cit.*

L’exemple des trois EPCI encourage donc à penser la construction intercommunale au regard de ces deux concepts. Pour participer à la décision le maire semble devoir justifier d’un attachement important aux valeurs intercommunales (référentiel communautaire) et d’une territorialité élargie (dilatation de la territorialité de référence, communale) :

> *« L’idéal intercommunal ce n’est pas rien, au départ tous les maires ne l’ont pas. Il y a les personnes qui très vite font l’analyse et prennent la dimension de l’intercommunalité, cela participe activement, et il y a les suiveurs ».*
> Un maire « leader » du Grand Toulouse, entretien du 17/09/08.
> *« Nous avons des élus qui disposent de qualités d'expertise mais qui ne sont pas convaincus par l'intercommunalité. Ceux-là ne rentrent pas au bureau. A contrario, il peut arriver que des personnes fortement animées par l'intérêt intercommunal, mais ne disposant pas vraiment d'une expertise, puissent rentrer au bureau ».*
> Un maire « leader » du SICOVAL, entretien du 01/02/08.
> *« Plus le niveau de décision est élevé, plus il faut que l'élu témoigne d'une connaissance et d’une adhésion à l'intercommunalité ».*
> Un maire « leader » du SICOVAL, entretien du 26/02/08.

Afin d’illustrer notre propos, nous avons évalué le discours des élus au regard de leurs territorialités de références. Au SICOVAL et au Grand Toulouse une corrélation entre niveau de leadership et degré de « dilatation de la territorialité » se dessine (Cf. figures 37, 38, 39, page suivante). A mesure que le leadership croît, le processus de dilatation de la territorialité de référence semble davantage opérer. Les élus de la CAM ne souscrivent pas à ce modèle : les « sous-leaders » semblent davantage développer un discours témoignant d’une territorialité dilatée face à des « leaders » à l’identité communale marquée. Un premier élément d’interprétation tient à la longévité politique des élus. Les élus « leaders » sont majoritairement des maires effectuant leur premier mandat. A contrario, la plupart des « sous-leaders » sont maires depuis plus longtemps et ont participé à la formation de la communauté de communes, puis d’agglomération. Un second élément a trait à l’identité organisationnelle de l’EPCI et à son projet politique qui, en l’état, ne semble pas convenir aux nouveaux « leaders » (Cf. Chapitre VI, 3. *La communauté du muretain, une coopération de type stratégique*, page 251). Il semble donc difficile pour ces derniers de s’identifier à un territoire et à une organisation jugée insatisfaisante.

Figure 37. CA SICOVAL : Niveau de dilatation de la territorialité

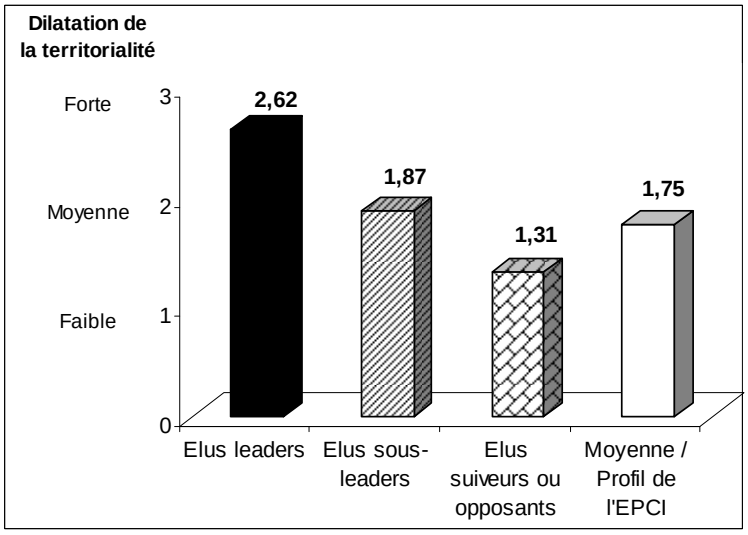


Figure 38. CUGT : Niveau de dilatation de la territorialité

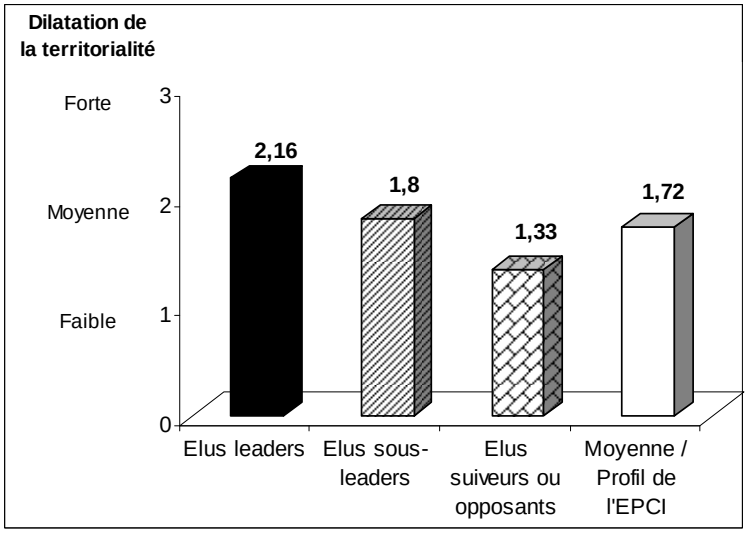
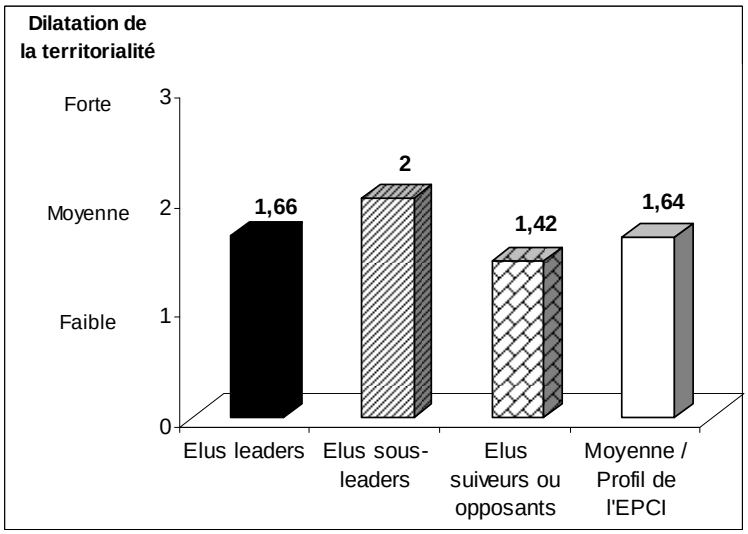


Figure 39. CAM : Niveau de dilatation de la territorialité



L. Loubet, 2011.

4. L'APPRENTISSAGE DE LA COMPLEXITÉ

La complexité intercommunale constitue un « défi » qui nécessite de la part des élus un apprentissage. Il s'agit d'un *apprentissage de l'intercommunalité* et *par l'intercommunalité* s'éprouvant sur des dossiers concrets à dimension technique et stratégique (gestion d'équipement et de réseaux, SCOT, développement économique, TIC…).

L'apprentissage de l'intercommunalité renvoie d'une part à la construction d'une territorialité débordant le territoire communal (d'un sentiment d'appartenance intercommunal). Il se construit autour de la maîtrise d'une complexité territoriale produite par l'élargissement du périmètre d'action de l'élu. La coopération intercommunale nécessite un apprentissage qui repose sur la mise en tension des dimensions identitaires activées par les questions de territorialité. Le processus de « dilatation de la territorialité », présenté précédemment, ne s'opère qu'au cours d'un long apprentissage à mesure que le maire nourrit un sentiment d'appartenance et une capacité de projection sur des espaces dépassant le périmètre municipal.

D'autre part, *l'apprentissage de l'intercommunalité* repose sur l'appréhension de mécanismes organisationnels et de régulation complexes, liés à l'articulation des niveaux de décision. La maîtrise de la complexité politique s'éprouve sur une scène intercommunale où les jeux apparaissent plus ouverts. Ils mobilisent un très grand nombre d'acteurs. Aussi, le maire dispose de marges de liberté contraintes par des zones d'incertitudes plus nombreuses. La capacité à identifier et à activer les ressources proposées par les partis politiques conditionne en partie cet apprentissage. Le maire est forcé d'évoluer dans un environnement davantage politisé (que celui qu'il connaît à l'échelle communale) où paradoxalement, les logiques politiques apparaissent le plus souvent informelles.

Enfin, *l'apprentissage par l'intercommunalité* repose sur l'expérience acquise par les maires au sein de l'organisation intercommunale et renvoie au métier d'élu (Cf. Chapitre II. 2. *Apprentissage du métier de maire et jeux de rôles, page 87*).

Cet apprentissage concourt à la création d'une capacité d'expertise, de savoir-faire qui, transposés, s'avèrent profitables dans la conduite de projets municipaux :

> *« Avec l'intercommunalité on a pu appréhender l'aménagement du territoire, les schémas directeurs, le SCOT. On a pu définir qu'ici notre développement resterait rural, qu'ailleurs des communes avaient vocation à s'urbaniser davantage. C'est important et cela demande un certain apprentissage ».*
> Un maire « suiveur » de la CAM, entretien du 08/07/08.
> *« Lorsque je me suis intéressé aux questions d'aménagement j'ai appris à développer une programmation rigoureuse, la planification, la gestion du temps, se projeter dans l'avenir et avoir des temps d'étude. Aujourd'hui je vais lancer une étude par quartier de notre ville. J'ai appris à mener des bilans sectoriels, à diviser ma ville par quartier et à mener des bilans par quartier, comme nous faisons à l'échelle de l'agglomération des bilans par commune ».*
> Un maire « suiveur » de la CUGT, entretien du 21/07/08.

La coopération intercommunale impacte la gestion municipale en dotant le maire de nouveaux outils (ou en optimisant l'existant). Nombre d'élus interrogés avouent avoir appris de l'intercommunalité *« le pilotage managérial du territoire »*. Gestion des ressources humaines, gestion financière, pilotage stratégique, dimensions prospectives, capacité à la médiation, à la communication, à la pédagogie… constituent de nouvelles dimensions de l'action dont ils se saisissent au profit de leur commune :

> *« Ce que nous a apporté l'intercommunalité ? C'est la vision, pour les petits élus que nous étions, d'une gestion surdimensionnée par rapport à nos structures communales. Cela nous a obligé à nous adapter à une rigueur nécessaire, car nous gérions 900 employés. Moi j'ai vu, et j'ai compris la nécessité de le faire aussi au niveau d'une commune même si elle ne fait que 3500 habitants. Cela m'a amené à modifier ma gestion communale, et j'ai recruté un directeur des services techniques, bien que nous soyons une petite commune. Un an après nous en voyons les bénéfices ».*
> Un maire « leader » de la CAM, entretien du 18/02/08.

Outre les dimensions techniques, politiques et territoriales, l'intercommunalité confronte l'élu à la prise en compte d'une nouvelle temporalité. Les entretiens menés soulignent l'importance de l'apprentissage opéré en matière de gestion du temps : *« moi j'ai appris à me projeter sur des projets à long terme »*[758]. Avec l'intercommunalité, la politique devient davantage structurelle, le temps du mandat communal perd (un peu) de sa prégnance. L'élu est contraint de dépasser la temporalité du mandat en se projetant au travers de politiques structurelles et d'aménagements structurants d'ampleur.

[758] Nous retrouvons des citations similaires dans les trois intercommunalités.

Cependant, les élus ne sont pas isolés face à la complexité intercommunale. De nombreux acteurs et dispositifs les aident à opérer les apprentissages que nécessitent leur participation à la coopération intercommunale. Le chapitre suivant nous permettra d'identifier et d'analyser le rôle de ces acteurs.

CHAPITRE VIII

L’apprentissage des maires : modalités et effets

L’apprentissage de la coopération intercommunale apparaît comme un processus associant de multiples acteurs au sein d’un ensemble de scènes diverses. Dans un premier temps nous analyserons une série de mécanismes formels et informels activés par les acteurs de l’EPCI et renforcés par des organisations extérieures. Dans un second temps nous étudierons la temporalité de ce processus et la manière dont il influence la dynamique de recomposition territoriale. La culture intercommunale se diffuse lentement selon des rythmes différenciés, à mesure que les acteurs acceptent et maîtrisent le changement. On observe dès lors des effets réciproques entre l’apprentissage des maires et la mise en œuvre des politiques communautaires. Enfin nous illustrerons ce propos à travers l’analyse d’une politique sectorielle (les Technologies de d’Information et de la Communication) et d’une mise en test de notre modèle d’analyse, sur un territoire différent de notre terrain d’étude : la communauté d’agglomération havraise.

1. LES « INSTRUMENTS » DE L'APPRENTISSAGE

Afin d'opérer leur apprentissage, les élus sont accompagnés par une série d'acteurs et un ensemble de dispositifs qui les aident à prendre la mesure du changement et de la complexité intercommunale. Il s'agit d'instruments d'apprentissage internes à l'EPCI mais aussi extérieurs à celui-ci.

1.1 Les instruments internes à l'organisation

1.1.1 Les techniciens

Les techniciens apparaissent comme des soutiens importants dans le processus d'apprentissage intercommunal des maires. Ils facilitent, pour les élus, la maîtrise organisationnelle de l'intercommunalité et sont des médiateurs efficaces pour en atténuer la complexité technique. Ils aident les élus à acquérir ou conforter leurs compétences techniques (connaissances et habiletés) facilitant ainsi la participation et l'exécution de l'action (volet *compétences* de l'empowerment individuel)[759] :

> *« Les médiateurs sont les chefs de service qui nous aident. Comme les services du SICOVAL ont beaucoup grossi du fait de la prise de plusieurs compétences, nous avons des responsables de services de plus haut niveau, avec un niveau de formation important ».*
> Un maire « leader » du SICOVAL, entretien du 04/02/08.
> *« Moi, j'ai beaucoup appris des techniciens qui nous remettent les pieds sur terre, au regard de la réglementation et de leur savoir technique ».*[760]
> Un maire « leader » du SICOVAL, entretien du 28/02/08.

Le rapport entretenu avec la sphère technique communautaire constitue également un indicateur du degré d'apprentissage de l'élu. Les élus témoignant d'un haut niveau d'apprentissage se structurent autour du « faire avec » les techniciens. Ils mobilisent ceux-ci afin de mieux maîtriser la complexité des problématiques rencontrées. La sphère technique constitue aussi un relais important dans la promotion du référentiel communautaire :

[759] PAPINEAU D., KIELY M-C., 1994, *Op. Cit.*
[760] Nous retrouvons des citations similaires dans les trois intercommunalités.

« Nous ce qui nous a beaucoup amené, c'est d'avoir des techniciens à notre soutien, qui étaient là pour nous encourager à aller vers l'intercommunalité. On a un soutien technique, un soutien en matière d'expertise, un soutien pour tout. ».
Un maire « suiveur » du Grand Toulouse, entretien du 24/04/09.
« L'ancien DGS, se comportait en leader fort et travaillait beaucoup à expliquer l'intercommunalité aux élus. De manière générale les techniciens font un effort pédagogique auprès des élus ».
Un maire « sous-leader » du SICOVAL, entretien du 09/06/08.
« Au niveau de notre communauté d'agglomération, vis-à-vis des élus, les cadres de la direction sont les plus motivants pour adhérer à l'intercommunalité,».
Un maire « leader » de la CAM, entretien du 06/02/08.

Les maires dont le niveau d'expertise et le degré d'adhésion au référentiel communautaire sont faibles, les plus réticents à la démarche intercommunale, développent un discours négatif à l'encontre de la filière technico-administrative :

« Le Grand Toulouse c'est une technostructure dirigée par des techniciens ».[761]
Un maire « suiveur » du Grand Toulouse, entretien du 18/09/08.
« L'intercommunalité, c'est la mise en place d'une technostructure administrative… Ce n'est pas à une technostructure de venir expliquer aux politiques comment et pourquoi ils doivent intervenir ».
Un maire « suiveur » du SICOVAL, entretien du 31/05/08.

Dès lors, l'apprentissage intercommunal repose sur la capacité des acteurs, élus et techniciens, à construire une dynamique de coopération à l'abri des conflits de légitimité :

« Nous les techniciens, nous apprenons aussi à travailler avec un élu, au départ nous ne nous connaissons pas, on se rencontre en début de mandat, nous avons six ans pour apprendre à travailler ensemble ».
Un responsable de service au SICOVAL, entretien du 11/03/08.

[761] Propos repris par nombre de maires du SICOVAL et de la CUGT peu acculturés, réticents à l'intercommunalité.

1.1.2 Les élus « médiateurs »

Dans les communautés du SICOVAL et du Grand Toulouse, des élus « leaders » incarnent cette figure du « médiateur »[762] : le maire de Labège (7 mandats de maire jusqu'en 2008) et l'actuel maire de Tournefeuille (3 mandats). Leurs collègues les associent à la figure du « sage » et ils jouissent d'un leadership particulier. Au-delà de leur appartenance politique marquée et de leur statut de cadre, voire « leader » de parti, ces deux élus semblent faire l'unanimité (ou quasi unanimité) auprès des membres des deux EPCI toutes tendances politiques confondues.

Le premier est considéré, selon les propos des maires interrogés, comme le principal fondateur, « l'âme » du SICOVAL qu'il a longtemps présidé. Il incarne le référentiel communautaire et opère des médiations entre les territoires composites de l'intercommunalité, entre les maires aux enjeux divergents. Il sert également de relais auprès du président pour nombre d'élus qui souhaitent faire entendre leur voix de manière informelle :

> *« Le principal médiateur c'est Claude Ducert. C'est le premier médiateur, et le plus important, de très loin. C'est un leader que vous avez envie de suivre ».*
> Un des principaux « leaders » du SICOVAL, entretien du 13/02/08.
> *« Claude Ducert est membre du bureau exécutif, il nous épaule. Quand on parle ensemble de l'intercommunalité, il me guide. Il donne beaucoup de son temps et apporte beaucoup en anticipation. Il a une vision globale de notre territoire ».*
> Un maire « sous-leader » du SICOVAL, entretien du 04/08/08.

Cet élu qui a été successivement conseiller général, conseiller régional, député, apparaît au plan national comme un des précurseurs de l'intercommunalité française. Il est régulièrement consulté par d'autres intercommunalités, qui sollicitent ses conseils et son soutien, afin de promouvoir le référentiel intercommunal au sein de leurs territoires. Ses compétences et son savoir-faire sont reconnus au-delà du SICOVAL, y compris dans les deux autres communautés étudiées.

Le second, maire de Tournefeuille, a œuvré dès la création du District du Grand Toulouse à fédérer les acteurs autour du projet communautaire. Il est la principale « cheville ouvrière » du passage en communauté urbaine :

[762] Notre analyse de la CAM ne relève pas la présence d'un élu considéré comme « médiateur ». La nature organisationnelle de l'EPCI, la culture du consensus et du statu quo, n'ont sans doute pas favorisé l'émergence d'une telle figure.

> *« Claude Raynal a pris son bâton de pèlerin et s'est rendu dans toutes les communes afin de nous convaincre de l'importance du passage en communauté urbaine. Il a désamorcé un grand nombre de nos inquiétudes. Il avait les arguments pour nous convaincre ».*
> Un maire « sous-leader » du Grand Toulouse, entretien du 09/09/09.

Il apparaît comme l'un des principaux « penseurs » de l'intercommunalité du Grand Toulouse. Le maire de Toulouse, président de l'EPCI, s'est beaucoup appuyé sur cet élu en début de mandat afin de se consacrer aux enjeux de la ville-centre et de se donner le temps d'appréhender pleinement le territoire communautaire (rappelons que le maire de Toulouse était préalablement maire de Ramonville-Saint-Agne, commune du SICOVAL). Ainsi, le maire de Tournefeuille dispose d'un fort leadership au niveau intercommunal. Celui-ci agrège légitimités référentielle (adhésion au référentiel intercommunal), d'expertise (il est ingénieur de formation, ancien magistrat, énarque) et politique (il est conseiller général, « leader » PS de l'opposition lorsque la communauté était présidée par la droite).

Lorsqu'on analyse le profil de ces deux acteurs au regard du modèle présenté en méthodologie, tout deux souscrivent à un profil similaire. En comparaison des niveaux moyens des EPCI et de leurs confrères « leaders », ils disposent d'un niveau supérieur en termes d'expertise / de « dilatation de la territorialité de référence » / d'adhésion au référentiel intercommunal / d'influence au sein des sections politiques locales (poids politique) (Cf. Fig. 40, 41, 42, page suivante).

Figure 40. Profil des deux élus « médiateurs » selon les éléments de discours analysés (territorialité-expertise-politique-référentiel intercommunal) *(L. Loubet, 2011)*

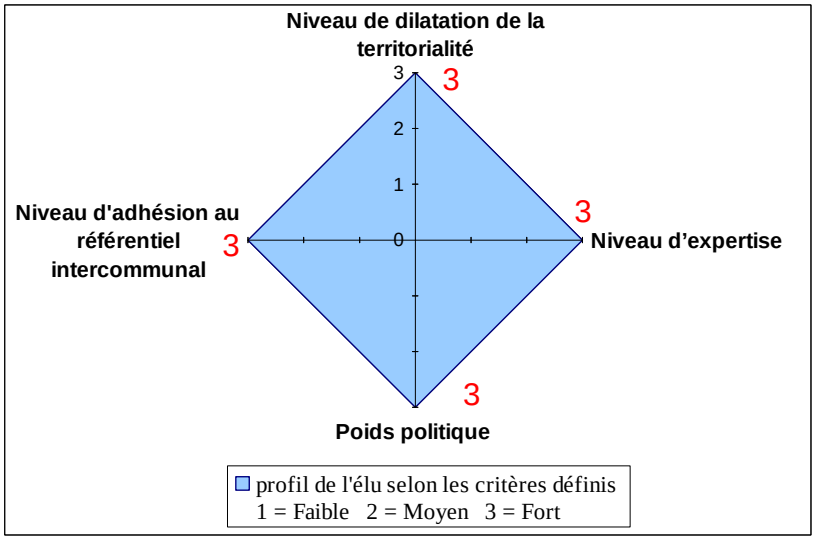


Figure 41. SICOVAL / Profil moyen des élus « leaders » selon les éléments de discours analysés (territorialité-expertise-politique-référentiel intercommunal)

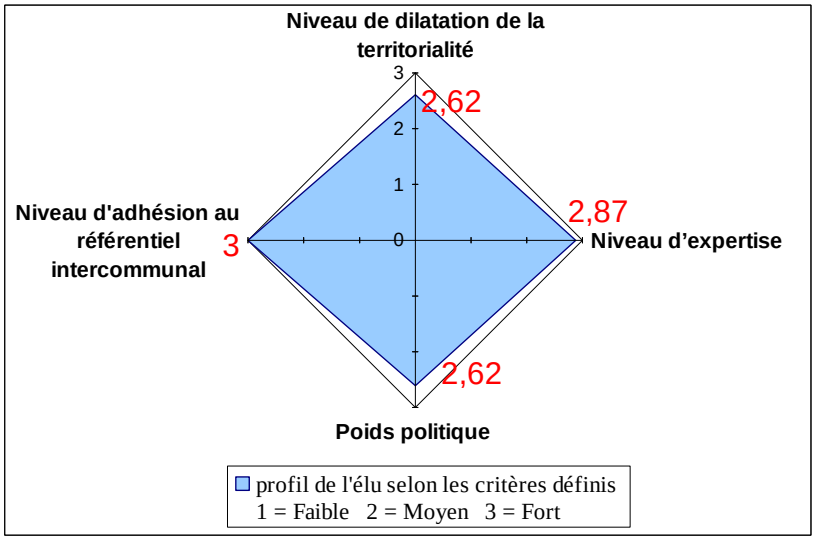
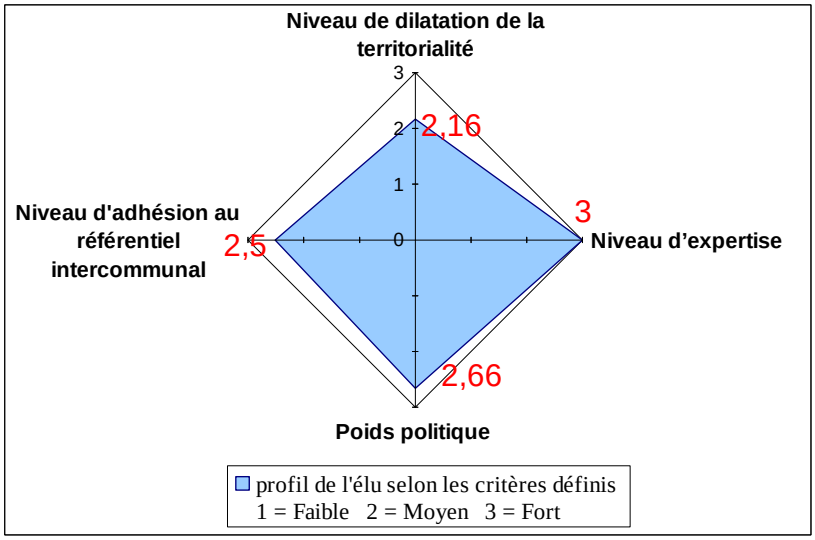


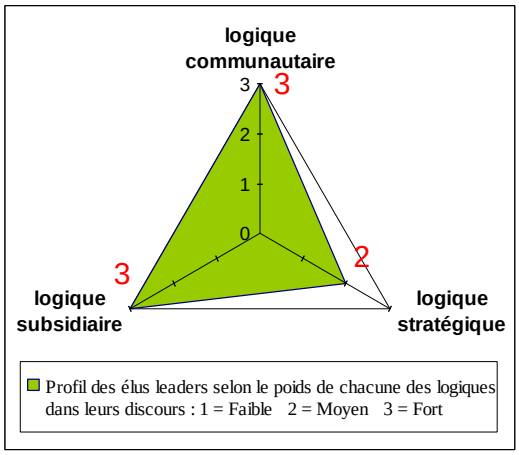
Figure 42. CUGT / Profil moyen des élus « leaders » selon les éléments de discours analysés (territorialité-expertise-politique-référentiel intercommunal)



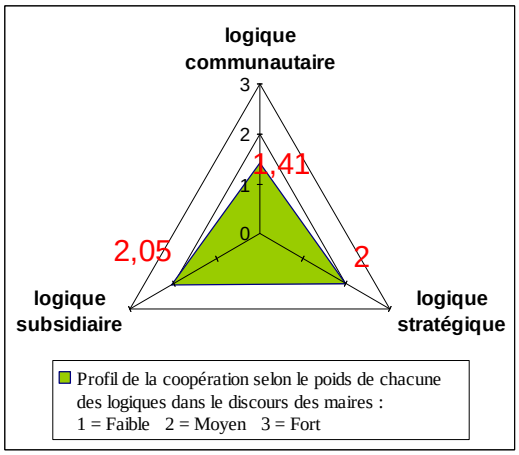
Davantage que les autres élus, ces élus « médiateurs » structurent leurs discours autour des registres *« communautaire »*[763] et *« subsidiaire »*[764] (Cf. Figure 43). Nous considérerons que ces éléments témoignent d'un degré d'apprentissage intercommunal particulièrement élevé.

Figure 43. Comparaison des profils des élus « médiateurs » et « leaders » *(L. Loubet, 2011.)*

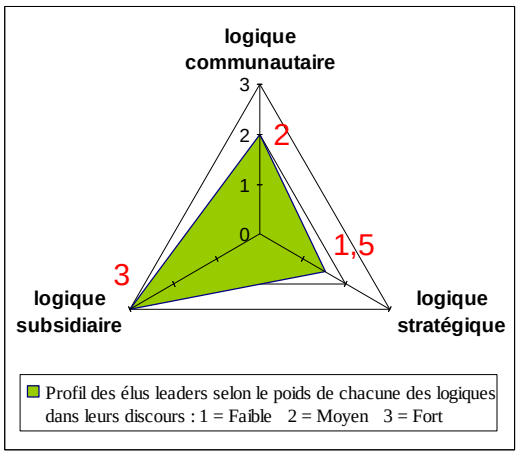
Profil des deux élus « médiateurs »



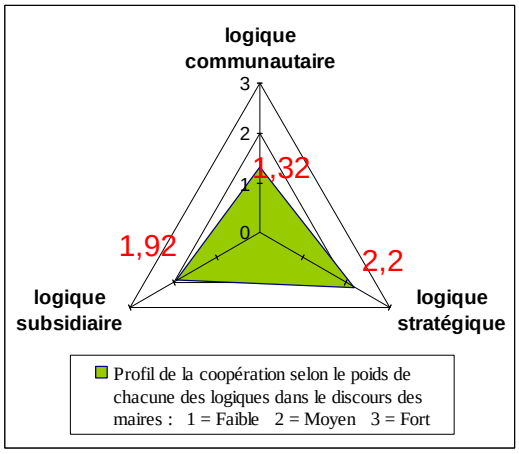
Le SICOVAL : profil de la coopération[765]



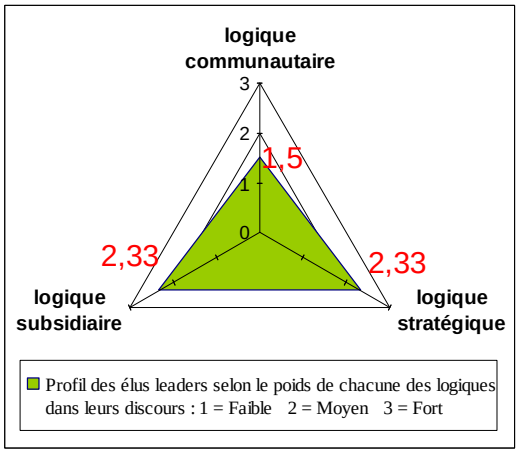
Le SICOVAL : profil des « leaders »[766]



La CUGT : profil de la coopération



La CUGT : profil des « leaders »



[763] BUSSI M., 2009, *Op. Cit.*
[764] Idem
[765] Obtenu en faisant la moyenne des profils de tous les maires de la CA ou CU, selon les éléments de discours analysés.
[766] Obtenu en faisant la moyenne des profils des élus « leaders » de la CA ou CU, selon les éléments de discours analysés.

Cette « conversion » au référentiel communautaire n'apparaît toutefois jamais totalement désintéressée. Conformément aux éléments développés dans le chapitre II[767], le processus de *« médiation »*[768] qui conditionne le changement de référentiel s'accompagne d'une prise de pouvoir par les « médiateurs ». Une relation systémique se dessine entre les processus de construction de sens et de prise de pouvoir : *« c'est parce qu'il définit le nouveau référentiel qu'un acteur prend le leadership du secteur en affirmant son hégémonie mais, en même temps, c'est parce que cet acteur affirme son hégémonie que sa vision du monde devient peu à peu la norme »*[769] .

1.1.3 Les apprentissages mutuels entre élus

Outre les « médiateurs », une grande part de l'apprentissage des maires tient à leurs échanges informels. Au cours de nos entretiens, les élus (surtout les maires « suiveurs », les moins acculturés) relèvent l'importance des échanges et retours sur expériences entre collègues :

> *« Avec l'intercommunalité on évolue tous les jours, déjà on est plus intelligents à plusieurs que tout seul. On apprend beaucoup en discutant avec les collègues. Le fait de nous rencontrer nous fait énormément avancer. Cela nous permet de nous extérioriser par rapport au village. De voir autre chose. Ça fait avancer les communes ».*
> Un maire « suiveur » de la CAM, entretien du 06/06/08.

La proximité territoriale apparaît dans ce cadre comme une variable agissante. Les maires de communes voisines constituent une ressource pour les maires qui développent une forme de réseau de proximité. Ces échanges reposent pour beaucoup sur la transmission de savoir-faire nécessaires à l'instruction de dossiers techniques : montage juridique, conseils techniques, articulation avec le projet communautaire dans le cadre de compétences transférées… (volet *compétences* de l'empowerment individuel)[770].

Le projet communal se conduit régulièrement dans un contexte où l'assistance des élus voisins, devenus collègues, constitue une forme de « benchmarking » nécessaire à l'élu. Ces échanges constituent un produit et un ciment de la coopération. Nombre de maires avouent n'avoir appris à

[767] Cf. Chapitre II. 4.2. *L'intercommunalité : changement de référentiel et médiation*
[768] MULLER P., 1995, *Op. Cit.*, p.153.
[769] Idem, p.165.
[770] PAPINEAU D., KIELY M-C., 1994, *Op. Cit.*

connaître leurs voisins que depuis leur participation à la coopération intercommunale. Les « débriefing » informels (à comité restreint) qui font suite aux événements et réunions intercommunaux constituent une cellule de catharsis où les maires font part de leurs craintes et incompréhensions. S'opère une médiation où la complexité intercommunale, technique, politique et territoriale est évoquée et partiellement dépassée. Ces échanges participent à faire sauter les verrous (y compris psychologiques)[771] qui contraignent leur apprentissage communautaire et leur adhésion au projet collectif. Au cours de ces « séances », les élus dont l'apprentissage est le plus abouti et qui disposent le plus souvent d'un niveau de leadership plus important, épaulent leurs collègues promouvant le référentiel communautaire. On assiste aussi à des phénomènes paradoxaux où des élus, qui témoignent d'un faible niveau d'adhésion au référentiel intercommunal et/ou d'un faible degré de « dilatation de la territorialité », endossent le rôle du « médiateur » parce qu'ils siègent dans des instances intermédiaires de décision auxquelles leurs collègues n'ont pas accès (ex : Bureau au SICOVAL…). Ce mécanisme s'observe aussi au sein du conseil municipal où des maires réticents, voire « opposants » à la démarche communautaire, promeuvent toutefois le référentiel communautaire auprès de leurs conseillers municipaux. Nous développerons davantage cet aspect dans une partie suivante.

1.1.4 Les groupes d'influence : l'exemple des « pitchounets »

Ce mouvement spécifique à la CA du SICOVAL rassemble une dizaine d'élus de petites communes, plutôt rurales (souvent critiques à l'encontre de l'intercommunalité), des élus majoritairement « suiveurs » voire « opposants »[772]. Les « pitchounets » souscrivent à la logique « des apprentissages mutuels entre-élus » et en constituent une forme organisée. Ce groupe, qui se veut informel, accompagne les élus dans leur apprentissage de la coopération intercommunale :

> *« J'ai beaucoup appris aux pitchounets. Il y a des débats sur ce qu'est l'intercommunalité, sur les nouvelles compétences. Petit à petit nous avons compris comment fonctionne l'intercommunalité ».*
> Un maire « suiveur » du SICOVAL, entretien du 21/03/08.

[771] La dimension psychologique ici évoquée renvoie au volet « estime de soi » de l'empowerment individuel (Cf. Chapitre I, 1.2.1 *Le concept d'empowerment comme outil d'analyse de la construction intercommunale*). Il s'agit d'une transformation psychologique de l'élu qui l'encourage à dépasser son sentiment d'incapacité à peser sur la décision intercommunale. Au terme de ce processus celui-ci arrivera à se percevoir comme capable d'agir sur la scène intercommunale afin d'atteindre ses objectifs et/ou ceux du collectif.
[772] Cf. Chapitre VI, 1.5.2 *Acteurs et groupes d'influence.*

Il permet à ces élus, souvent « effacés » sur la scène intercommunale, d'exprimer leurs craintes et attentes. Il encourage ses membres à participer à la décision intercommunale, à se confronter à ses enjeux et sa complexité. Il développe aussi leur sentiment d'appartenance au territoire intercommunal, même s'il s'agit d'une dilatation partielle de leur territorialité sur des espaces de proximité, à dominante rurale, infra-territoire communautaire. La participation aux « pitchounets » matérialise une avancée dans l'apprentissage intercommunal, une volonté des élus de sortir de l'attentisme et de l'expectative. Ce groupe développe une forme *d'empowerment communautaire*[773] (Chapitre I, *1.2.1.2*) autour de l'identité rurale et/ou de petites communes :

> *« L'intérêt des Pitchounets est que les élus prennent du recul face au niveau communal et qu'ils s'investissent au SICOVAL. Nous, petites communes, essayons de peser sur les réflexions au niveau du SICOVAL. On fait partie du mouvement des Pitchounets, c'est une structure informelle, en partie créée par l'ancien maire d'Aureville. Nous avons créé cette structure parce que nous n'avons pas les mêmes problèmes et les mêmes enjeux que des communes plus importantes. Il est intéressant que les petites communes qui voulaient se fédérer travaillent ensemble, pour porter un message le plus haut possible au niveau du SICOVAL. L'ancien maire d'Aureville est au bureau exécutif, avant il était au bureau, nous serons sans doute plus entendus maintenant ».*
> Un maire « suiveur » du SICOVAL, entretien du 04/08/08.

L'informalité relative des « pitchounets » (puisque l'organisation est reconnue par l'organisation du SICOVAL et reçoit ponctuellement les « leaders » du SICOVAL : présidents et présidents de commissions), favorise un lien de médiation. Le représentant des pitchounets (maire d'Aureville) est d'ailleurs identifié par les « leaders » comme un « médiateur » qui permet de désamorcer des conflits entre l'EPCI et les « petits » élus ruraux. Il promeut l'adhésion au référentiel communautaire. Son accession au bureau exécutif pourrait apparaître comme la reconnaissance institutionnelle du mouvement « Pitchounets » et de son leader.

1.1.5 Les séminaires intercommunaux

Afin de dépasser l'informalité des échanges entre maires, les trois intercommunalités organisent des séminaires (trois à quatre au cours de la mandature). Ceux-ci se structurent autour de thématiques spécifiques (habitat, fiscalité…) accompagnant les élus dans leur apprentissage de la complexité technique :

[773] PARSONS R-E., BOESEN J-F., BOESEN M-B., 1994, *Op. Cit.* ; ROTHMAN J., 1995, *Op. Cit.* ; NINACS W-A., 2002a, *Op. Cit*., p.57 ; PAPINEAU D., KIELY M-C., 1996a, *Op. Cit*.

> *« Il y a aussi les séminaires, ils constituent une sorte de lieu de formation pour les nouveaux élus entrants. Nous en faisons deux au départ puis d'autres par la suite ».*
> Un maire « leader » du SICOVAL, entretien du 31/01/08.

D'autres séminaires visent davantage à promouvoir le référentiel intercommunal, à développer la culture intercommunale, à sensibiliser les élus aux enjeux du territoire communautaire. Ils aident à « la dilatation de leur territorialité » et encouragent les maires et conseillers municipaux à développer leur sentiment d'appartenance au territoire communautaire.

> *« Nous* [les techniciens] *sommes vraiment sensibles à ce que tous les nouveaux élus puissent être présents afin de comprendre les enjeux de l'intercommunalité, qui on est, ce que l'on va faire, qu'ils puissent identifier les techniciens de chaque commission, qu'il y ait une vraie passerelle entre les élus, les vice-présidents et les techniciens. On ne veut pas qu'ils aient l'impression d'une nébuleuse entre élus, bien cooptés entre eux. Il faut qu'il y ait vraiment un partage entre élus membres de l'intercommunalité. On veut vraiment partir sur une culture de base de l'élu communautaire, même si le conseiller municipal n'est pas délégué communautaire, il fait partie d'une communauté ».*
> Un responsable de service du SICOVAL, entretien du 26/03/08.

Ces séminaires suivent une temporalité similaire dans les trois communautés. Un premier séminaire se déroule généralement en début de mandat municipal, dans un lieu le plus souvent extérieur à l'intercommunalité. Il réunit les élus dans un cadre de travail où la dimension festive tient une place considérable. Les nouveaux élus font l'objet d'une attention (voire d'une pré-évaluation) particulière des plus anciens. Ces derniers opèrent une médiation auprès de leurs nouveaux collègues. La majorité des élus rencontrés, notamment les nouveaux maires, considère ces séminaires comme fondamentaux dans leur apprentissage intercommunal. Ils les rassurent, leurs permettent de manifester leurs craintes et de nouer les liens essentiels à la coopération. Même si le caractère cérémoniel de ces *« grandes messes »* est régulièrement mentionné, les élus les jugent essentielles :

> *« Les séminaires sont intéressants et importants. On réunit les délégués ainsi que les conseillers municipaux, qui veulent bien participer, dans un lieu clos à l'extérieur du SICOVAL. C'est le principe du conclave qui vous oblige à vous concentrer et à échanger. Pendant deux ou trois jours nous nous consacrons à un certain nombre d'ateliers thématiques en lien avec l'intercommunalité. Il y a un phénomène d'expression qui est très intéressant. Il y a beaucoup plus de liberté d'expression laissée*

aux élus. Ils peuvent plus facilement s'exprimer lors des ateliers. C'est important parce que chacun peut s'exprimer sur son ressenti ».
Un maire « suiveur » du SICOVAL, entretien du 29/01/08.

1.1.6 Les commissions

Conformément aux éléments évoqués dans le chapitre VI, à l'occasion de l'analyse de l'organisation décisionnelle de chaque EPCI, les commissions constituent une instance participative à la décision intercommunale. Elles représentent aussi une cellule importante d'apprentissage de l'intercommunalité et des portes d'entrée à la réflexion intercommunale et à l'investissement des élus dans la coopération :

« Mon conseil municipal et moi savons que l'intercommunalité c'est important qu'il faut qu'on y soit, que l'on siège dans les commissions, sinon vous n'avez pas d'informations. L'intercommunalité pour nous c'est très important. Il faut y être représenté et surtout y participer. Je ne cesse de le dire à mes conseillers municipaux. Moi, mon rôle, c'est de motiver mes conseillers municipaux à siéger dans les commissions ».
Un maire « suiveur » du SICOVAL, entretien du 08/07/08.
« Le travail des commissions et la participation aux réunions de travail, c'est là le terreau de la préparation et de la réflexion intercommunale ».
Un maire « leader » de la CAM, entretien du 18/02/08.

Le rôle des « médiateurs » y est fondamental. Les techniciens et élus « leaders » (qui président ces commissions) opèrent une série de médiations, promouvant le référentiel communautaire et facilitant l'appréhension de la complexité intercommunale. Les commissions sont aussi une occasion d'associer aux débats l'ensemble des acteurs du territoire. Elles constituent l'unique scène regroupant techniciens intercommunaux, délégués communautaires, conseillers municipaux (non-délégués communautaires) et techniciens municipaux. Ceux-ci peuvent échanger, confronter leurs idées et participer à la décision. Contrairement aux autres échelons intercommunaux (davantage sélectifs) et à l'assemblée communautaire (réduite le plus souvent au rôle de chambre d'enregistrement), les commissions constituent le véritable lieu de débat intercommunal. Ces arènes représentent également un moyen d'accroître le leadership des élus. Ceux qui parviennent à se distinguer auront une chance d'accéder aux instances décisionnaires supérieures (bureau, bureau exécutif ou conférence de l'exécutif).

1.1.7 Le projet et les événements fondateurs

La définition et la progression du projet communautaire forment également un ressort important de l'apprentissage des maires. Toute évolution de l'EPCI et chaque modification de statuts donnent lieu à des débats, souvent vifs et animés. Ces occasions permettent aux élus d'interroger l'organisation et la nature de la coopération. Elles génèrent une procédure participative où les élus qui se sentent les plus éloignés de la décision sont invités à formuler leurs craintes, désirs et questionnements. Faits rares, ces moments fondateurs associent l'ensemble des maires au processus décisionnel. Cette participation encourage les maires à se confronter à la complexité intercommunale. Plus que le résultat de la concertation, le processus accompli accélère l'apprentissage intercommunal des élus. Dans les trois intercommunalités, le changement de statuts apparaît comme l'un de ses « moments forts ». Le passage en communauté d'agglomération ou en communauté urbaine matérialise un changement auquel chacun a pu prendre part. La prise de nouvelles compétences par l'EPCI obéit, dans une moindre mesure, à une dynamique similaire.

> *« Les grands moments, c'est le passage en communauté d'agglomération par exemple. Je pense que ça a été un moment très important et que nous avons essayé d'aller au fond des choses. A chaque fois que nous avons modifié nos statuts ou que nous avons pris une nouvelle compétence, nous avons passé des caps. Nous avons gommé un petit peu les difficultés de l'intercommunalité, car le but c'était d'aller vers davantage d'intégration en termes de compétences et de structures ».*
> Un maire « suiveur » de la CAM, entretien du 28/01/08.
> *« Le passage en communauté urbaine, c'est une opportunité pour créer davantage d'adhésion à l'intercommunalité. Parce que ce n'est pas quelque chose qu'on nous livre clés en main. On a la possibilité de modeler notre communauté urbaine comme on souhaite, en profitant de l'expérience d'autres communautés urbaines ».*
> Un élu « suiveur » du Grand Toulouse, entretien du 18/07/08.

Les projets thématiques, telle la conception de schéma de planification, participent également à l'apprentissage des élus à mesure qu'ils façonnent le projet communautaire. De nouveau, les élus sont invités à dépasser leur territorialité communale afin de se positionner sur des enjeux supra-communaux. La définition de schéma, PDU, PLH, PLU, SCOT représente des problématiques fondamentales qui impactent potentiellement le devenir de la commune. Aussi, les maires les moins attentifs à la dynamique intercommunale se sentent à ces occasions pleinement concernés.

Le projet constitue également une occasion de réinterroger le modèle gouvernemental et les mécanismes de prises de décisions. L'enjeu oblige dès lors les élus « suiveurs » à se confronter à la complexité organisationnelle et politique. De même les conseillers municipaux, pour certains étrangers à toute participation communautaire, sont invités à coproduire et travailler au projet intercommunal :

> *« Dans les moments fondateurs, il y a aussi la mise en place d'un agenda 21, d'un PLH qui a pour objet entre autre de travailler sur la mise en place d'une gouvernance au sein du* SICOVAL. *Ces projets-là ont l'avantage de travailler en lien avec les communes. Les communes se réunissent par paquets de cinq ou six élus, et ils travaillent ensemble. Tous les conseillers municipaux sont amenés dans ce cadre précis à travailler ensemble et à débattre. Ces projets découpent le territoire par secteur géographique, de cinq ou six communes, et elles participent au projet communautaire. Les conseillers municipaux sont impliqués directement ».*
> Un maire « leader » du SICOVAL, entretien du 30/01/08.

Cette exploitation du projet à des fins pédagogiques peut dès lors apparaître pour les « leaders » comme un moyen de fédérer et d'encourager les élus à davantage coopérer, à dépasser le prisme communal et la logique exclusivement *« stratégique »*[774] :

> *« Pour moi l'intercommunalité c'est un regroupement d'associés rivaux. Le problème c'est que pendant un moment la communauté d'agglomération n'a consisté pour ses membres qu'à savoir comment ils allaient essayer de profiter et de retirer un maximum de leur présence dans la communauté d'agglomération. La communauté d'agglomération a été un redistributeur. Car moins on a de projets, plus le comportement des membres consiste à essayer de tirer la couverture à eux. Une logique de guichet. La seule façon de transformer les rivaux en associés, c'est le projet. Donc il faut que notre communauté urbaine porte de nombreux projets. Plus elle portera de projets fédérateurs, plus les gens seront dans l'accompagnement du projet et non pas dans le souci de savoir comment gagner de l'argent pour leur commune ».*
> Un élu « leader » du Grand Toulouse, entretien du 04/06/09.

[774] BUSSI M., 2009, *Op. Cit.*

1.2 Les instruments d'apprentissage extra communautaire

L'apprentissage intercommunal ne bénéficie pas exclusivement des relais internes à l'EPCI. Nombre d'acteurs extérieurs participent à le conforter.

1.2.1 Les partis politiques

Dès leur adhésion aux partis, les élus (conseillers municipaux ou maires) bénéficient de l'assistance des partis face à la complexité intercommunale. Ils profitent des ressources en expertise mises à disposition. La participation aux sections locales leur permet de débattre des enjeux communautaires de leurs territoires. A cette occasion, la complexité technique intercommunale diminue lors des discussions sur l'habitat social, le SCOT, le développement économique, *etc.*. Ces réunions confortent les compétences techniques (connaissances et habiletés) des élus et facilitent leur participation à la décision (volet *compétences* de l'empowerment individuel)[775]. Les argumentaires construits à cette occasion leur permettent de développer un discours structuré qui les autorisera à prendre la parole, avec davantage d'assurance, dans l'arène intercommunale. Ceci répond au modèle de l'empowerment individuel développé dans le chapitre I : la participation comporte deux dimensions, l'une psychologique (droit de parole et participation aux décisions) et l'autre pratique (capacité de contribuer et d'assumer les conséquences de sa participation). Considérant que seule la participation à la décision permet l'apprentissage de l'intercommunalité, le rôle des partis constitue un instrument à ne pas négliger.

Les partis représentent également un soutien dans la confrontation des élus à la complexité politique intercommunale. Ils les aident à appréhender les logiques institutionnelles et organisationnelles de l'EPCI, à dépasser la formalité du processus décisionnel. Nous avons vu précédemment combien le cas toulousain illustrait l'importance des mécanismes de sélection activés par les partis dans l'accès aux fonctions municipales et communautaires. Aussi, la participation aux réunions politiques concourt au processus d'empowerment individuel des élus défini selon Arnstein[776] comme la création d'un véritable pouvoir, requérant l'accès au processus décisionnel, mais également des connaissances et des habiletés afin d'exercer une influence significative.

[775] PAPINEAU D., KIELY M-C., 1994, *Op. Cit.*
[776] ARNSTEIN S-R. cité dans BRIGGS X., MUELLER E-J., SULLIVAN M-L., 1997, *Op. Cit.*, p.190.

Les sections cantonales participent de leur coté au processus de dilatation de la territorialité des élus. D'une part elles favorisent le dépassement de la territorialité communale, renforçant le sentiment d'appartenance au territoire élargi (ici cantonal) ; mais de l'autre, elles peuvent constituer un frein à la construction d'une territorialité intercommunale qui suppose le dépassement du périmètre cantonal. Rappelons que les trois communautés étudiées regroupent au moins deux cantons et que ceux-ci participent à la définition de logiques géopolitiques et identitaires qui influencent la recomposition intercommunale.

1.2.2 Les organismes de formation et les partenaires institutionnels

Ils constituent un des principaux soutiens des élus face à la complexité technique intercommunale. Dans la quasi-totalité des entretiens, le recours à **l'ATD 31**[777] a été mentionné :

> *« Quelque part le Conseil Général joue un rôle de médiateur à l'intercommunalité, dans son travail de formation, via l'ATD. Nos conseillers municipaux ont participé à ces formations... Ces organismes formateurs sont des éléments qui peuvent participer à apprendre l'intercommunalité ».*
> Un élu « leader » de la CAM, entretien du 06/02/08.

Les élus la considèrent comme la première ressource externe en termes d'expertise et de conseils. Elle participe en cela à leur formation et constitue un moyen *d'empowerment individuel*. Les nouveaux maires, récemment élus, mobilisent fortement ces services. Ils encouragent aussi leurs conseillers municipaux à suivre ces formations. La filiation avec le Conseil Général est systématiquement rappelée. Aussi le Conseil Général apparaît comme une ressource fondamentale en matière de construction d'une expertise. De manière générale, les services décentralisés participent à l'apprentissage du métier d'élu communautaire :

> *« Il faut toujours qu'une petite commune aille au-delà de son territoire : au niveau de la communauté d'agglomération, du département, de la région, qui peuvent toujours apporter quelque chose. Moi je découvre, j'apprends, c'est en allant voir toutes ces administrations, ces institutions, que nous apprenons, cela nous ouvre ».*
> Un maire « suiveur » de la CAM, entretien du 08/07/08.

[777] L'Agence Technique Départementale 31 est un établissement public administratif créé par le Conseil Général de la Haute-Garonne en 1985. Elle est agréée par le Ministère de l'Intérieur. Elle a pour mission d'informer, de conseiller et d'orienter les élus en proposant des formations (juridique, urbanisme, finances, documentation et informatique) nécessaires à l'exercice de leurs fonctions. Cette agence propose aussi des formations spécifiques à l'intercommunalité.

D'autres organismes de formations, ou associations d'élus, ont été régulièrement mentionnés comme des soutiens en matière d'assistance et de conseils : l'association des maires de France (**AMF**), l'assemblée des communautés de France (**AdCF**). Les élus citent aussi l'Assistance Technique fournie par l'État pour des raisons de Solidarité et d'Aménagement du Territoire (**ATESAT**- Direction Départementale du Territoire) ; cependant la plupart avoue de moins en moins mobiliser l'ATESAT et évoque un désengagement des services de l'Etat (ancienne DDE) en matière d'assistance aux petites communes.

Les élus communautaires sont aussi assistés, via l'EPCI, par des partenaires institutionnels, des bureaux d'études et consultants. Lors de notre étude de 2006 sur les EPCI de la Haute-Garonne[778], les trois communautés étudiées dans le cadre de cette thèse évoquaient déjà de nombreux partenariats avec des organismes privés et publics. **L'AUAT** (Agence d'Urbanisme et d'Aménagement du territoire Toulouse aire urbaine), le **SMEAT** (Syndicat Mixte d'Etudes de l'Agglomération Toulousaine) et **les bureaux d'études privés** apparaissaient comme des partenaires privilégiés. Ils interviennent de manière transversale, surtout sur les compétences obligatoires. Ils œuvrent particulièrement sur des taches d'ingénierie territoriale : élaboration de schémas, diagnostics, conseils techniques, études… Au cours de nos entretiens avec les maires, tous ceux qui ont pu participer aux réflexions menées en partenariat avec ces institutions avouent avoir beaucoup appris et avoir aiguisé leurs acuités techniques et territoriales :

> *« Le SMEAT est une instance de décision intéressante ; elle permet d'atténuer les comportements de type « village gaulois » développé par certain maire ». L'expertise développée dans ces réunions permet pour certains élus d'envisager leurs territoires sous un jour nouveau ».*
> Un maire « sous- leader » de la CAM, entretien du 08/01/08.

Le rôle des **universitaires** a été aussi régulièrement mentionné par les maires. Leurs discours et leurs expertises, développés à l'occasion de séminaires intercommunaux où lors de partenariats divers (contrats de recherche, études…), ont influencé leurs représentations voire leurs pratiques intercommunales :

> *« Avant d'être conseiller municipal, je ne me posais pas la question de ce que pouvait représenter la coopération intercommunale. Puis, en 1988 j'ai rencontré Marie-Christine Jaillet et j'ai fait travailler ses*

[778] LOUBET L., 2006, CIRUS-CIEU, *L'évaluation des EPCI à fiscalité propre de la Haute-Garonne*, DDE Haute-Garonne, 238 p.

> *étudiants sur un dossier « notre commune dans l'agglomération ». J'ai gardé précieusement ce document. Parce que cela posait les bonnes questions. Cela m'a amené à me soucier de ce que cela voulait dire être maire, être élu d'une commune comme la notre au sein de l'agglomération* ». Un maire « leader » du Grand Toulouse, entretien du 17/09/08.

1.2.3 Les intercommunalités « modèles »

Le processus d'apprentissage intercommunal des élus se construit aussi au regard de modèles intercommunaux développés par d'autres territoires. Ainsi la communauté d'agglomération du SICOVAL représente un modèle qui, selon certains élus de la CAM et de la CUGT, a façonné leurs conceptions :

> *« Je n'étais que conseiller municipal, mais je briguais la mairie. Je me demandais comment faire évoluer le développement de ma commune et j'avais toujours présent à l'esprit le SICOVAL qui était la référence absolue en matière d'intercommunalité. Nous avons ici baigné dans la réussite du SICOVAL. D'une certaine manière nous étions fiers de la réussite du SICOVAL, sous l'impulsion de Claude Ducert. C'était la référence. On se disait : ce qu'a fait Ducert pourquoi ne pourrions nous pas le reproduire ».*
> Un maire « leader » du Grand Toulouse, entretien du 17/09/08.

De même, conformément à ce que nous avons évoqué dans la présentation du Grand Toulouse, la transformation en communauté urbaine doit beaucoup à une opération de « benchmarking » réussie. Les acteurs locaux parleront à cette occasion de « modèle nantais ». En effet, les élus « leaders » du Grand Toulouse ont organisé un cycle de séminaires durant lesquels ils ont présenté en mairie, aux conseils municipaux, l'organisation de la communauté urbaine de Nantes. Un déplacement à Nantes a été aussi organisé afin de permettre aux élus de mieux appréhender le modèle qui devrait servir de support à la construction d'une intercommunalité davantage intégrée.

2. TEMPORALITE DE L'APPRENTISSAGE ET CURSUS HONORUM

2.1 Temporalité

La notion de temporalité joue un rôle majeur en matière de projet et de recomposition territoriale. Dès lors que l'apprentissage de la coopération intercommunale est assujetti à la dimension temporelle, plusieurs indicateurs sont à mobiliser : date d'adhésion à l'intercommunalité, longévité politique de l'élu, expériences antérieures de pratiques intercommunales, âge de l'organisation… Les territoires se façonnent lentement, selon des rythmes différenciés, à mesure que les acteurs acceptent et maîtrisent le changement.

2.1.1 Les syndicats intercommunaux : les prémices d'un apprentissage

L'apprentissage intercommunal ne débute pas avec l'adhésion ou la construction d'un EPCI à fiscalité propre. Le plus souvent les maires bénéficient d'une expérience intercommunale développée dans les SIVOM[779], SIVU[780] et Syndicats mixtes. Les trois communautés étudiées illustrent ce constat et leur périmètre actuel apparaît comme le produit de la fusion de SIVOM. Aussi la participation à ses syndicats constitue, selon les acteurs interrogés, une forme de pré-apprentissage à une intercommunalité davantage intégrée :

> *« Nous avons toujours été dans des syndicats intercommunaux. Donc l'intégration au SICOVAL s'est faite de manière douce et naturelle. La marche n'était pas trop grande nous avions déjà appris ce qu'était l'intercommunalité. Mais sur l'intercommunalité de projet l'ensemble des communes a encore beaucoup à apprendre et des progrès à faire ».*
> Un maire « suiveur » du SICOVAL, entretien du 29/01/08.
> *« Nous vivions déjà avec les syndicats intercommunaux un embryon de l'intercommunalité ».*
> Un maire « leader » de la CAM, entretien du 06/02/08.

La participation de l'élu à ces syndicats intercommunaux occasionne une première confrontation à la complexité intercommunale (technique, politique et territoriale). Même si cette complexité est sans aucune mesure avec celle générée par l'adhésion à un EPCI à fiscalité propre, cette forme d'intercommunalité participe à sensibiliser les élus et à créer les compétences et savoir-faire qui leurs seront nécessaires ultérieurement. L'adhésion à ces syndicats est volontaire et

[779] Syndicat Intercommunal à VOcations Multiples
[780] Syndicat Intercommunal à VOcation Unique

l'investissement de l'élu est mesuré, notamment dans le cadre de syndicats « à la carte »[781] où chaque commune détermine l'ampleur de son engagement. La souplesse de cette formule encourage l'élu à investir le champ de la réflexion intercommunale et à développer des comportements coopératifs, même si ceux-ci se construisent principalement sur le modèle *« stratégique »*[782]. Dès lors le passage en communauté de communes ou d'agglomération bénéficie de ces pratiques antérieures mais nécessite aussi un dépassement, voire une déconstruction d'un modèle de coopération peu propice à développer les logiques *« subsidiaire »*[783] et *« communautaire »*[784]. La coopération muretaine illustre ce propos. Nombre de ces élus semble considérer la CAM comme un « super syndicat » (la nature des compétences exercées témoigne de cette dynamique). Nous avons observé combien le changement actuel de gouvernement impactait la culture de cet EPCI et réinterrogeait le modèle de coopération développé initialement.

2.1.2 Cultures territoriales et hypothèse générationnelle

Considérons maintenant la nature des décisions formulées par le maire. Celles-ci visent la satisfaction d'objectifs définis par des critères rationnels, mais aussi personnels. Au cours de nos entretiens nous avons observé, au sein des trois communautés, que de nombreux élus disposent parmi les membres de leurs familles (pères, frères mais aussi oncles ou cousins) d'élus locaux. Les maires avouent volontiers que ces modèles les ont encouragés à militer au sein de différents organismes, et à prendre des responsabilités locales au travers d'un mandat électif.

Si l'on se réfère à « l'hérédité politique » (« *la moitié des maires sont fils d'élus »)*[785] ne peut-on pas faire l'hypothèse d'un *« habitus »*[786] politique fortement influant sur la détermination de normes structurant la décision des maires ? Ici, l'habitus est entendu comme le produit d'apprentissages devenus inconscients qui se traduit ensuite par une aptitude apparemment naturelle à évoluer librement dans son milieu, y compris politique. S'opère donc une

[781] La création de syndicats à la carte a été autorisée par la loi n° 88-13 du 5 janvier 1988 afin de développer une forme de coopération intercommunale souple permettant aux communes d'adhérer au syndicat pour une partie ou la totalité de ses compétences (article L. 5212-1 du code général des collectivités territoriales).
[782] BUSSI M., 2009, *Op. Cit.*
[783] Idem
[784] Idem
[785] MABILEAU A., 1994, *Le système local en France*, Paris, Montchrestien, p.87.
[786] BOURDIEU P., 1980, *Le sens pratique*, Paris, Les Éditions de Minuit, p.88-89 ;
ACCARDO A., CORCUFF P., 1986, *La sociologie de Bourdieu*, Bordeaux, Mascaret.

intériorisation de *« structures structurées »*[787] (codes et techniques) afin de maîtriser les *« structures structurantes »* [788] (créativité et improvisation).[789]

Dans le cas présent, il semble que les décideurs politiques locaux disposent d'un habitus qui se développe fortement autour de l'appartenance municipale. La culture intercommunale, étant beaucoup plus « jeune », influence moins les décisions des l'élus. Aussi, les « capitaux spatiaux »[790] qui conditionnent les agissements du maire semblent s'orienter tout naturellement (ou plutôt culturellement) vers le territoire communal au détriment de l'intercommunalité. Ceci renforce la « partialité » de l'élu et la difficulté de son apprentissage intercommunal. Son habitus, en matière d'exercice du pouvoir local, a tendance à favoriser le développement de sa commune, parfois au détriment du projet communautaire. Les modalités d'élection des deux mandats (maire et délégué communautaire) renforcent cette prédisposition dans un contexte où le maire rend compte de son mandat devant un corps électoral communal. Nous verrons, en conclusion de cette thèse, que la réforme du mode d'élection des délégués[791] communautaires pourrait constituer un ressort du changement dans la conception du rôle d'élu local.

L'étude du système local[792] nous encourage à observer avec attention la nature et l'articulation des espaces politiques. Dès lors que s'enchevêtrent les espaces politiques communaux et intercommunaux, la construction historique des identités territoriales ainsi que leur recomposition doivent faire l'objet d'une attention particulière. Nous considérons « le local » comme *« un ensemble ramifié et englobant de pouvoirs et de valeurs…»*[793]. Le découpage intercommunal ne va pas sans établir un nouveau système interrelationnel, un ensemble de valeurs inédit et l'affirmation de spécificités.

---

[787] BOURDIEU P., 1980, *Op. Cit.* , p.88-89.
[788] Idem
[789] Le concept d'habitus nous permet donc d'articuler l'individuel et le social, ce qui relève du système de ce qui relève de l'acteur. D'ailleurs plutôt que de parler d'acteur social, P. Bourdieu préfère parler d'agent social qui est agi de l'intérieur autant qu'il agit vers l'extérieur. Les habitus sont donc également des sources motrices de l'action et de la pensée ; ce que l'auteur appelle des *« principes générateurs et organisateurs de pratiques et de représentations »* (ACCARDO A., CORCUFF P., 1986, *Op. Cit.*). La théorie de l'habitus renvoie dos à dos deux modèles de l'action, opposés : d'un côté le déterminisme sommaire qui enfermait nos actions dans le cadre de contraintes imposées, de l'autre la fiction d'un individu autonome, libre et relationnel. Chacun de nous est bien le produit de son milieu, prisonnier de nos routines d'actions. Nos habitudes et routines fonctionnent comme des programmes possédant des capacités créatrices et stratégiques dans un milieu donné.
[790] LEVY J., 1994, *L'espace légitime. Sur la dimension géographique de la fonction politique*, Paris, Presses de la fondation nationale des sciences politiques, p.78.
[791] Loi n° 2010-1563 du 16 décembre 2010 de réforme des collectivités territoriales
[792] MABILEAU A., 1994, *Op. Cit.*
[793] ABELES M., 1990, *Anthropologie de l'état*, Paris, Armand Colin, p.79.

Au travers de la complexité territoriale nous avons évoqué le poids de la culture et de l'enjeu identitaire dans la coopération intercommunale. Le cas de l'agglomération toulousaine, ainsi que l'ensemble des configurations intercommunales étudiées au cours de notre parcours (Cf. Chapitre III, méthodologie), nous encouragent dans ce positionnement. Dans nombre de ces cas l'élément identitaire ne semble pas étranger au dysfonctionnement organisationnel et à la cohésion intercommunale. Rapidement apparaît un questionnement relatif à la pluralité et la contiguïté des cultures communales. Toutes ces variables contribuent à façonner les espaces politiques et les institutions du pouvoir. Il s'agit ici de tenir compte des traditions politico-administratives municipales. Les questions du rapport « interculturel », de l'articulation des identités locales et des us et coutumes politico-administratifs des municipalités, constituent un des enjeux de l'intercommunalité. La question centrale demeure la « déterritorialisation » partielle liée au changement d'échelle et ses conséquences en matière de pratiques et symbolique du pouvoir. L'intercommunalité ne produit pas seulement des économies d'échelles, elle bouleverse les référents culturels et l'organisation des pouvoirs.

Cette réflexion nous encourage à analyser l'apprentissage de l'intercommunalité en tant que processus opérant, donc inachevé, plutôt qu'à simplement chercher à évaluer le produit du contact entre les cultures communales. Rappelons toutefois que ce ne sont pas des cultures qui rentrent en contact mais des individus, la réification est donc un écueil à éviter, tout comme une valorisation excessive de la psychologie individuelle des acteurs. De nouveau le concept de configuration peut permettre de faire le lien entre individu et territoire : *« si l'on veut s'en tenir à tout prix à une analyse en terme de personnalités, il ne faut pas oublier le contexte social et historique qui influe sur les personnalités individuelles »*[794].

Aussi, l'apprentissage intercommunal qui fait passer les conceptions du politique, du pouvoir, de l'appartenance territoriale et culturelle, de l'échelle communale à l'échelle intercommunale, relève de la notion de *« tendance »*[795]. Dans ce contexte, la culture communale ne meurt pas et sa logique interne reste prégnante. Ce processus s'opère par sélection d'éléments culturels empruntés à la culture intercommunale, selon la tendance profonde de la culture communale. On observe par exemple que les techniques intercommunales d'instruction de dossier, de captage de subsides, etc., se transfèrent plus aisément que l'idéologie d'entraide et de mutualisation intercommunale (le référentiel communautaire) : *« les éléments non symboliques (techniques et*

[794] BASTIDE R., 1960, « Problèmes de l'entrecroisement des civilisations et de leurs œuvres », in GURVITCH G. (Ed.), *Traité de sociologie*, Vol.2, Paris, PUF, p. 318.
[795] CUCHE D., 1996, *la notion de culture dans les sciences sociales*, Paris, La découverte.

matériels) d'une culture sont plus aisément transférables que les éléments symboliques (religieux, idéologiques, etc.) »[796].

Rappelons que le processus d'apprentissage de l'intercommunalité s'inscrit dans le temps long, ce qui explique pourquoi le référentiel communautaire tarde à s'opérationnaliser. Aussi, l'aspect concurrentiel, « l'égoïsme communal », ou la phase « consensuelle » entretenue par les maires, pourraient témoigner d'un apprentissage en cours, non abouti. L'apprentissage de la coopération intercommunale consiste en partie à déstructurer la culture communale, les us et coutumes des maires, pour les assimiler afin de reconstruire une culture intercommunale.

Dès lors, s'échafaude une « hypothèse générationnelle » reposant sur l'apprentissage de la culture intercommunale par les maires. Ceux-ci sont encouragés à intégrer progressivement leurs actions politiques dans un processus communautaire dépassant la logique concurrentielle ou consensuelle. De nombreux maires sont encore marqués par une culture politique communale trop solidement ancrée, peu remaniée par la culture intercommunale, culture transmise par les aînés politiques qui évoluaient dans un cadre exclusivement communal, ante-intercommunalité. Cependant est apparue une nouvelle génération d'élus ayant pour aînés des élus de seconde génération (davantage accoutumés à la culture intercommunale et ayant exercé la majorité de leur mandat dans une configuration intercommunale) :

> *« Je suis d'une génération politique intercommunale. Ma génération politique, au-delà des lois de décentralisation car nous étions un peu jeunes, ce sont toutes les lois liées à l'intercommunalité.*
> *Ma conviction c'est que l'intercommunalité nous permet de dépasser les frontières communales et administratives, qui sont un peu fictives. Cette conviction est profonde pour les dirigeants de ma génération. Au-delà de l'intercommunalité, ma conception du territoire se fait en termes de bassins de vie, en termes de déplacements des populations, de mobilités, de migrations. On ne peut pas restreindre notre vision du territoire aux frontières de la ville ».*
> Un maire « leader » de la CAM, entretien du 01/07/09.

[796] Idem, p.56.

Cette troisième génération d'élus dispose de fortes dispositions culturelles intercommunales. Dans ce contexte, l'action politique ne saurait être pensée exclusivement dans une dynamique concurrentielle, d'égoïsme communal, mais dans un processus davantage communautaire. Cette « hypothèse générationnelle » pourrait rappeler l'habitus Bourdieusien qui *« fonctionne comme la matérialisation de la mémoire collective reproduisant dans les successeurs l'acquis des devanciers »*[797].

Cependant, cet ajustement n'a rien de systématique. Il s'opère par dialectique des causalités internes et externes de la culture communale, les causalités externes étant à relier ici à l'apport de la culture intercommunale. Aussi, chaque culture communale repose sur une configuration plus ou moins perméable aux apports de la culture intercommunale. Le terreau communal disponible à l'apprentissage intercommunal ne sera donc pas de même nature selon les configurations territoriales.

2.1.3 La durabilité du partenariat

La durabilité du partenariat constitue un élément important dans le processus de construction intercommunal et dans le processus d'apprentissage des élus. Le caractère transitoire de la coopération contraint la capacité des maires à se projeter au niveau communautaire et à penser l'avenir du territoire élargi. Le cas de la CAM illustre notre propos. La majorité des maires adhère à une vision stratégique où la construction de l'EPCI apparaît comme une étape intermédiaire en vue de négocier leur future adhésion à l'intercommunalité du Grand Toulouse :

> *« Il ne s'agit pas de constituer un contrepoids ou de mettre en opposition les communautés d'agglomération mais nous pensions qu'en étant plus nombreux au sein de notre communauté d'agglomération nous serions plus fort pour négocier avec le Grand Toulouse ; étant donné que l'objectif, à terme, c'est de constituer une grande intercommunalité au niveau de l'agglomération toulousaine ».*
> Un maire « leader » de la CAM, entretien du 06/02/08.

Ce positionnement encourage une coopération intercommunale de type *« stratégique »* [798] et ne favorise pas le développement de logiques *« communautaires »*[799]. La construction du sentiment

[797] BOURDIEU P., 1980, *Op. Cit.*, p.91.

[798] BUSSI M., 2009, *Op. Cit.*

d'appartenance au territoire communautaire et la dilatation de la territorialité des élus sont des processus qui demandent du temps et qui nécessitent une stabilisation du périmètre intercommunal. Il apparaît difficile pour les élus d'opérer ces apprentissages cognitifs dès lors qu'il est entendu que la coopération et l'espace de projection intercommunal seront éphémères.

Aussi, nous faisons l'hypothèse que dans le cas des trois intercommunalités de l'agglomération toulousaine, la temporalité de la coopération conditionne la dynamique du partenariat. Nous considérons que les communautés, à leur création, développent une coopération où préside la logique *« stratégique »* [800]. L'histoire des trois EPCI (Cf. chapitre VI) conforte notre propos. La dimension *« stratégique »*, l'objectif économique et gestionnaire, apparaissent comme l'élément moteur de la création intercommunale (y compris dans le cas du SICOVAL, communauté ayant très tôt développé les dimensions *« communautaire »* et *« subsidiaire »* de la coopération) :

> *« Le consensus au sein du SICOVAL a été très rapide et très fort pour la simple raison qu'il y avait beaucoup d'avantages financiers. La grande majorité des communes ont très vite vu leur produit fiscal sensiblement augmenter au regard du partage de la TP. Un collègue de la plus petite commune du SICOVAL m'a dit qu'il touchait en un mois le produit financier qu'il percevait auparavant en un an. Le tiroir-caisse a été mesuré très rapidement comme avantageux ».*
> Un maire « leader » du SICOVAL, entretien du 01/02/08.

Le temps, la pédagogie des « leaders », la construction du projet communautaire, les expériences réussies et la construction de liens forts amènent peu à peu les élus à développer une coopération davantage ancrée dans les modèles *« subsidiaire »* et *« communautaire »* :

> *« Pour les membres qui sont dans l'intercommunalité depuis le départ c'est très facile parce qu'ils ont travaillé longtemps ensemble à forger une identité, au final, indépendante de leurs propres communes… Pour les communes qui viennent après c'est plus difficile. Elles se positionnent avant tout en demandeurs de finances. Elles ont compris qu'en adhérant à l'intercommunalité elles auraient des finances, donc elles adhèrent. On a beau développer les arguments idéologiques que l'on veut, elles raisonnent en logique de tiroir-caisse. Ces élus ne sont pas encore dans l'adhésion idéologique. Nous les traînons pendant des années. Cela met des années avant que cela change. Il y a quelques irréductibles, on les connaît très bien, on les a repérés. Puis ils assimilent l'idée que l'intercommunalité est un projet intéressant pour mener des projets plus globaux. Ce sont des élus qui ont des ambitions*

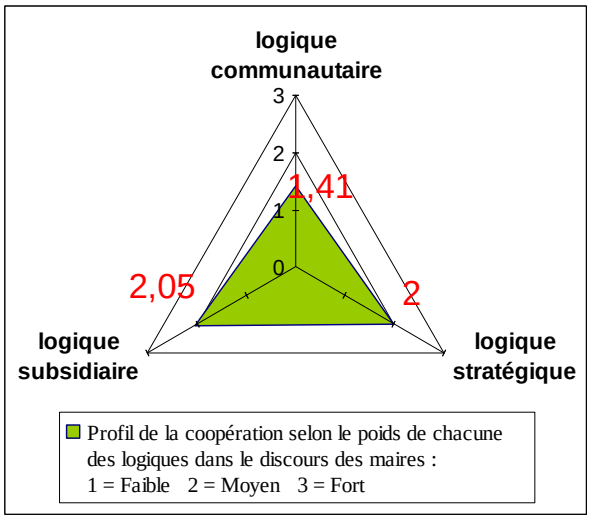
[799] Idem
[800] Idem

politiques, pas personnelles, de dépasser leurs petites communes, respirer un bon coup, et voir plus large. Nous faisons un travail d'acculturation quotidien, par le dialogue. Nous parlons beaucoup avec chaque élu de manière informelle, dans les couloirs, dans les commissions. Dans les commissions, on fait un peu de pédagogie. Après aux bureaux il y a le tiers des élus qui n'ont pas encore pleinement cette culture. Toutes les interventions que nous avons au bureau vont dans le même esprit : démontrer les bienfaits de notre action intercommunale... A chaque fois qu'un élu prend la parole et que l'on sait qu'il va nous embêter avec sa commune, on lui rentre dedans. On lui dit qu'il défend les intérêts de sa commune et on lui rappelle que ce n'est pas le lieu. Mais petit à petit pour la plupart, ils intègrent la culture. On peut dire que c'est de la pédagogie ».
Un maire « leader » du SICOVAL, entretien du 31/01/08.

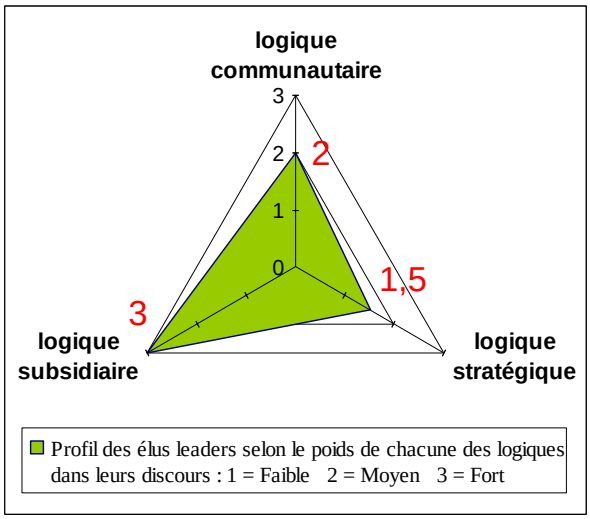
Nous faisons l'hypothèse d'une corrélation entre la durée de la coopération et le développement des logiques de type *« subsidiaire »* et *« communautaire »*. Nous illustrerons ce propos par la comparaison des profils de coopération des trois intercommunalités (le SICOVAL : l'intercommunalité la plus ancienne, le grand Toulouse, et la CAM récemment créée, Cf. figure 44, page suivante). Fidèle à notre démarche, nous considérerons que cette tendance apparaît comme le produit de l'apprentissage des élus et de leurs investissements en termes de participation à la décision. Ainsi nous identifions un « cursus honorum » de l'élu qui agrège capacité à participer à la décision (leadership) et apprentissages communautaires.

Figure 44. Comparaison des profils de coopérations des trois intercommunalités toulousaines

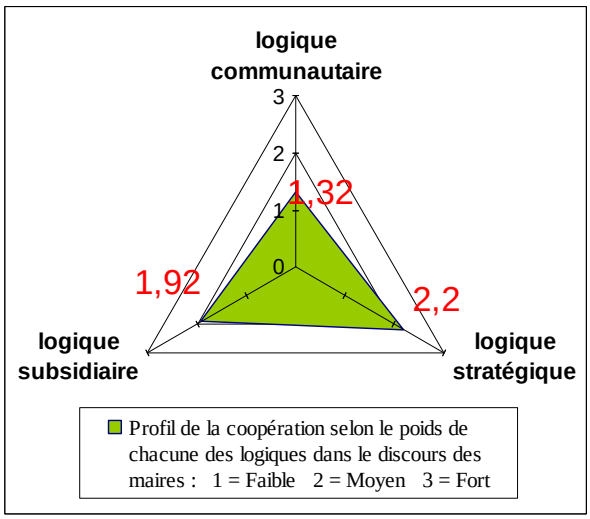
Le SICOVAL : profil de la coopération[801]



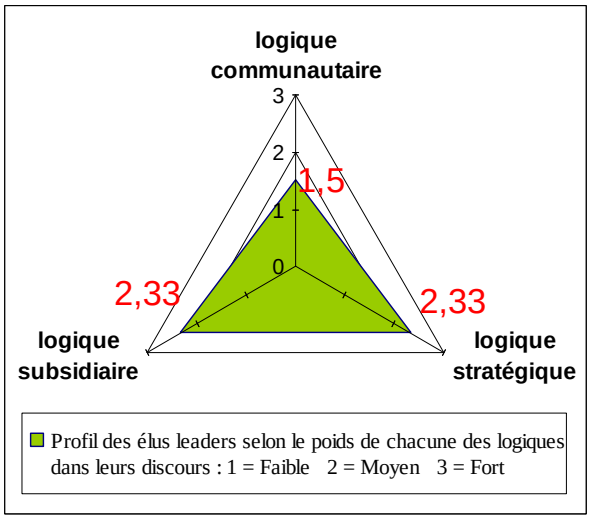
Le SICOVAL : profil des « leaders »[802]



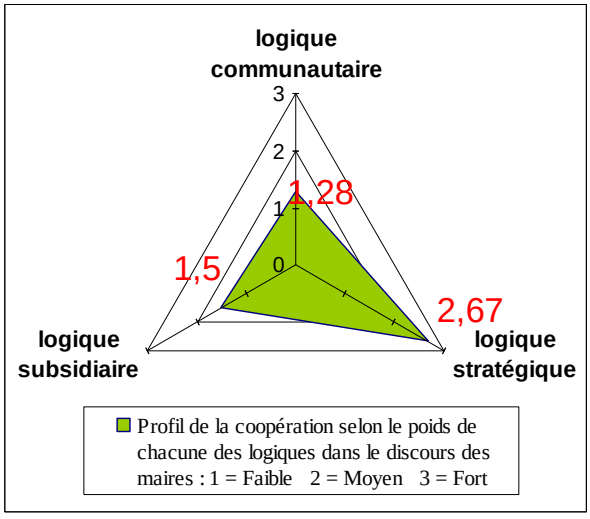
La CUGT : profil de la coopération



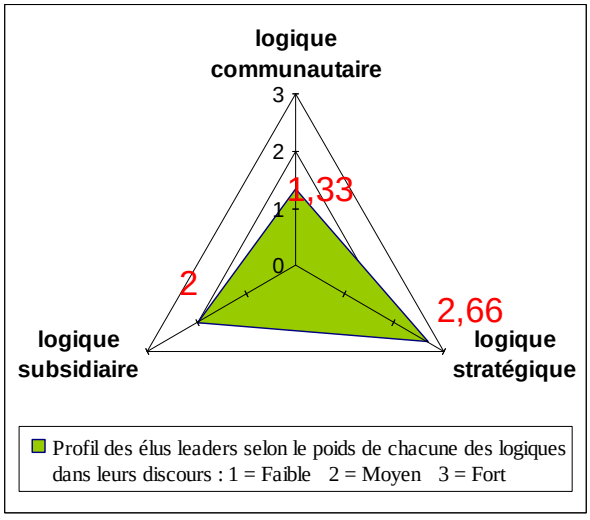
La CUGT : profil des « leaders »



La CAM : profil de la coopération



La CAM : profil des « leaders »



L. Loubet, 2011.

[801] Obtenu en faisant la moyenne des profils de tous les maires de la CA ou CU, selon les éléments de discours analysés.
[802] Obtenu en faisant la moyenne des profils des élus « leaders » de la CA ou CU, selon les éléments de discours analysés.

2.2 « Cursus honorum » de l'élu communautaire

Le « cursus honorum » matérialise le parcours de l'élu qui le conduit, au gré de ses apprentissages, à prendre des responsabilités au niveau intercommunal :

> *« Je ne suis pas identifié comme un leader. Je n'ai pas l'antériorité et l'expérience de ces leaders. Je suis un jeune élu. Après, chacun doit opérer une montée en puissance. Je progresse étape par étape. J'ai besoin d'apprendre. Je ne suis pas carriériste, je suis plus dans un apprentissage. Les opportunités se feront en fonction de cet apprentissage ».*
> Un maire « suiveur » du Grand Toulouse, entretien du 18/07/08.

Nous observons une corrélation forte entre le degré de participation des élus aux décisions intercommunales (leaderships) et leurs « *niveaux d'apprentissage* » (Cf. Chapitre III, 1.3.4. Méthodologie d'entretien et de traitement de ceux-ci, page 118). Dans les trois communautés, les maires « leaders » témoignent d'un niveau d'apprentissage supérieur à leurs collègues « suiveurs » et « sous-leaders », et ces derniers disposent d'un niveau plus élevé que celui des élus « suiveurs ou opposants » (Cf. figure 45, 46, 47, page suivante).

Figure 45. CUGT : Niveau d'apprentissage des maires

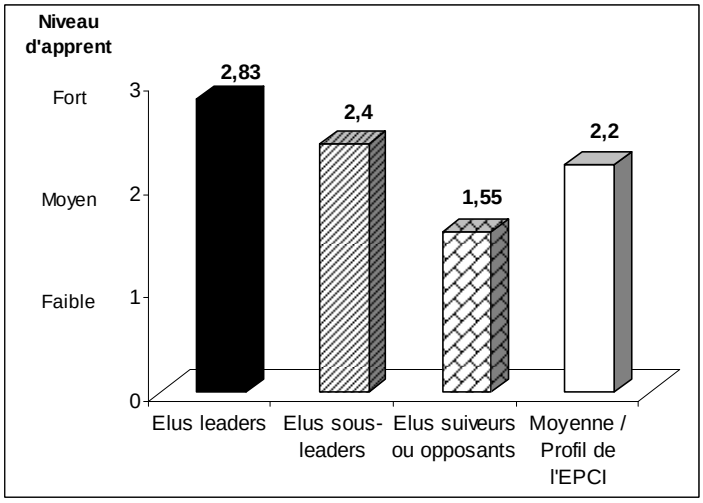


Figure 46. SICOVAL : Niveau d'apprentissage des maires

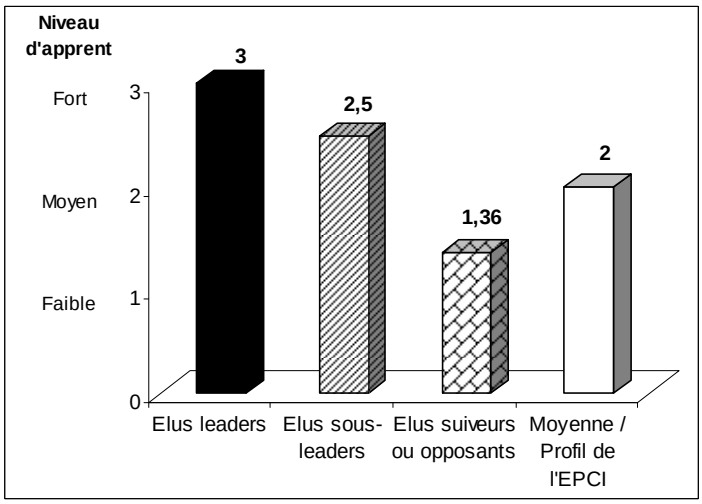
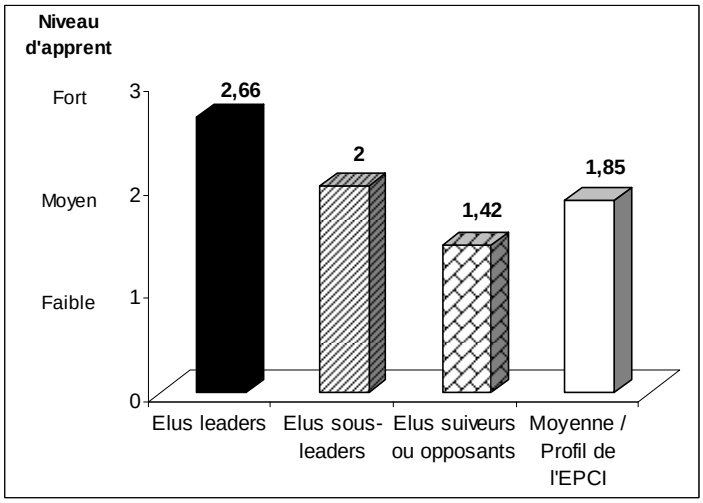


Figure 47. CAM : Niveau d'apprentissage des maires



L. Loubet, 2011.

L'apprentissage intercommunal est un processus long qui débute avec le premier mandat municipal de l'élu. Cependant une sensibilisation à la coopération intercommunale est opérée par les élus avant même leur premier mandat (le plus souvent de conseiller municipal). L'étude du parcours des maires de l'agglomération toulousaine définit un modèle suivi par la majorité des élus. **Le militantisme associatif** offre une opportunité aux futurs élus de développer des savoirs, savoir-faire, et compétences qui leurs seront nécessaires dans leurs futures fonctions politiques. La quasi-totalité des élus interrogés ont assumé des responsabilités associatives.

Les maires des communes périurbaines, voire rurales, ont présidé le plus souvent des associations en lien avec l'animation locale (comité des fêtes, clubs sportifs…). Ils ont été amenés à développer des pratiques intercommunales à l'occasion de manifestations associant les communes voisines ou dans le cadre de la gestion d'équipements mutualisés. Les problématiques d'éducation et d'enseignement au sein des regroupements pédagogiques intercommunaux (RPI) offrent aussi à ces responsables associatifs l'occasion de développer des pratiques intercommunales. Notons que nous retrouvons parmi ces élus une part importante de maires ayant assumé des responsabilités dans les associations de parents d'élèves (souvent leur premier engagement militant).

Les maires de communes urbaines plus importantes ont davantage inscrit leur parcours dans un **engagement politique précoce au sein des partis**. Fréquemment, ils conjuguent cet engagement avec un parcours militant au sein des associations lycéennes puis étudiantes.

Dès cette étape, des mécanismes de sélections sont activés. Les élus considèrent généralement leur entrée en politique comme le produit d'une sollicitation de leurs aînés, davantage que le fruit d'une volonté forte. D. Guéranger identifiait déjà cette tendance dans son travail sur l'intercommunalité chambérienne: *« Pour une part importante d'entre eux en effet, les élus se présentent comme victimes de leurs parcours politiques, faits d'une suite chaotique de sollicitations par des pairs, amis ou parents, de concours de circonstances, de coups de chance et beaucoup plus rarement de choix raisonnés et délibérés »* [803] . Cependant, si effectivement il convient d'être « introduit » en politique, la capacité à être reconnu et à manifester une forme de leadership au sein des associations ou sections politiques locales, témoigne déjà d'une volonté de faire entendre sa voix :

[803] GUERANGER D., 2003, *Op. Cit*., p.216.

« Pour arriver à émerger en politique, il faut avoir une personnalité pour se mettre au départ en évidence dans sa cellule politique de base. Il faut être capable de faire en sorte que les gens vous regardent et s'intéressent à vous. Donc le facteur humain s'ajoute aux autres facteurs ».
Un maire « leader » du SICOVAL, entretien du 31/01/08.

Majoritairement les maires interrogés ont débuté leurs carrières politiques par un mandat de **conseiller municipal**. Il apparaît que ce mandat ne suffit pas à développer significativement un apprentissage de l'intercommunalité. Les élus avouent avoir réellement pris la mesure de la coopération intercommunale depuis qu'ils sont **maires**.

« Lorsque j'étais conseiller municipal puis adjoint au maire, je ne participais qu'à une commission intercommunale, je n'avais qu'une vision sectorielle. En étant maire je participe à tout et j'ai une vision plus globale ».
Un élu « suiveur » de la CAM, entretien du 08/07/08.
« Je vois dans mes colistiers, au niveau municipal, comment pour eux l'échelon communal est important, même s'ils perçoivent l'échelon intercommunal. Il y a cette tendance à se placer au niveau de la commune et à avoir de la difficulté à se hisser à celui de l'intercommunalité. J'essaye de tenir compte des deux dimensions : à la fois de ce que ressent mon conseil municipal mais aussi des exigences de l'intercommunalité. J'essaye de trouver un équilibre à moyen terme entre ces deux exigences. La question c'est comment faire en sorte que ce ne soit pas que les élus en charge du SICOVAL qui s'approprient le SICOVAL, mais l'ensemble des conseillers municipaux ».
Un élu « leader » du SICOVAL, entretien du 04/08/08.

Selon eux, de nombreux conseillers municipaux (y compris eux-mêmes lorsqu'ils occupaient cette fonction) sont étrangers à toute culture intercommunale et n'entendent rien à sa pratique.

« Les conseillers municipaux, ils en savent autant que les habitants en matière d'intercommunalité ».
Un maire « sous-leader » du Grand Toulouse, entretien du 22/07/08.
« Comme je siège au bureau communautaire, j'ai une autre vision de l'intercommunalité que celle de mes conseillers municipaux. J'ai un conseil municipal qui s'occupe des problèmes du village sans s'occuper du reste du monde. L'intercommunalité, ils n'y connaissent pas grand-chose ».
Un élu « suiveur » de la CAM, entretien du 08/07/08.

La complexité intercommunale constitue dans ce contexte un obstacle difficilement franchissable, auquel nombre de conseillers municipaux ne souhaite pas se confronter.

Précédemment nous avons identifié les mécanismes activés, au sein du conseil municipal, dans la sélection des délégués communautaires (chapitre VII). Les critères d'expertise et les ressources sociales et cognitives apparaissent comme des déterminants majeurs. Ce mandat constitue une étape fondamentale dans l'apprentissage de l'intercommunalité. Les variables territoriales et démographiques déterminent l'attractivité de ce mandat : dans les petites communes, **le mandat de délégué communautaire** représente une forme de reconnaissance des savoirs et compétences. Il est généralement réservé aux **maires adjoints** et constitue une opportunité pour faire la preuve de leurs qualités et exercer leur métier (politique) sur une scène élargie. Dans les communes plus importantes, la fonction de délégué communautaire apparaît moins attractive. Elle semble davantage motivée par un intérêt personnel à la coopération intercommunale. Les élus municipaux lui préfèrent généralement un poste d'adjoint qui leur garantit une forme de leadership sectoriel municipal. La responsabilité d'une compétence municipale à fort enjeu communicationnel constitue une ressource en vue d'un poste de premier adjoint, voire plus tard de maire. La difficulté du mandat de délégué communautaire, le sentiment d'anonymat et l'incapacité supposée à peser sur les décisions en découragent beaucoup :

> *« J'ai été nommé délégué communautaire lors de mon premier mandat, parce que je l'ai demandé. Ce ne sont pas forcément des postes qui sont courus. Tout le monde n'a pas forcément envie de siéger à l'intercommunalité. Ce travail à la communauté urbaine est un travail un petit peu particulier car d'abord tout se passe en commission. On n'agit pas. Souvent un adjoint au maire préfère avoir capacité à peser sur les choses, parce qu'il est adjoint, alors que, s'il est conseiller communautaire, il n'est que membre de commission.*
> *Le poste à la commune est plus couru que celui à l'intercommunalité dans les villes plus importantes. Parce que dans les villes de taille un peu supérieure, les adjoints à la culture, au sport, par exemple, pèsent sur leurs délégations. Si demain ils siègent à la commission intercommunale « base de loisirs », ils n'ont pas l'impression de peser sur des décisions importantes. Pour un adjoint ce n'est donc pas très intéressant l'intercommunalité. L'intérêt d'y être, c'est lorsque vous avez capacité à peser sur la décision ».*
> Un élu « sous-leader » du Grand Toulouse, entretien du 10/06/09.

Aussi, dans ces communes peuplées, le mandat de délégué communautaire apparaît davantage comme une contrepartie. Il permet de compenser (y compris financièrement)[804] la non-obtention d'un siège d'adjoint au maire. Dans ces communes, l'association du mandat d'adjoint au maire à celui de délégué communautaire peut permettre à des élus d'envisager leur engagement politique

[804] Le mandat de délégué communautaire donne droit à des indemnités spécifiques.

sous une forme plus professionnelle (le cumul des indemnités permet à certains élus de concilier leur engagement politique avec un travail à temps partiel). Conformément aux éléments évoqués dans le chapitre précédent, la sélection des délégués communautaires constitue un des éléments négociés lors des « municipales ». Le mandat communautaire apparaît comme une contrepartie, un « juste retour » face au ralliement des partis (dans notre cas de gauche) à la majorité socialiste :

> *« Les critères de sélection des délégués communautaires sont le fruit d'un accord électoral lors des municipales. Je me suis engagé à choisir mes délégués communautaires parmi mes conseillers municipaux PS mais à laisser les autres partis choisir les leurs parmi nos conseillers non-PS… Les miens je les ai choisis lorsque nous étions en CA sur des critères financiers aussi ; pour que les conseillers municipaux qui n'étaient pas adjoints aient une rétribution financière… Il y a des élus qui s'ils ont les deux indemnités [municipale et intercommunale] pourront travailler moins et s'investir complètement. Donc il y a des enjeux personnels et politiques…».*
> Un des principaux « leaders » du Grand Toulouse, entretien du 24/07/09.

Malgré tout, le mandat communautaire constitue un accélérateur puissant du processus d'apprentissage de l'intercommunalité. Cependant, celui-ci est conditionné par l'investissement de l'élu à l'échelon intercommunal et sa capacité à participer à la décision. La participation aux commissions constitue une étape fondamentale dans l'apprentissage des élus et dans leurs empowerments individuels.

Notons que les élus les moins acculturés, nouveaux arrivants ou non, se positionnent dans un premier temps en observateurs passifs, s'excluant ainsi du jeu. Cette première étape constituerait une première phase dans le processus d'apprentissage intercommunal :

> *« Certains nouveaux élus qui arrivent me disent qu'ils sont dans une situation où il regarde ».*
> Un élu « suiveur » de la CAM, entretien du 19/05/09.

Dans un deuxième temps, saisissant les enjeux communautaires, les logiques organisationnelles et la nécessité de participer à la décision, ils essayent de s'inscrire dans la dynamique décisionnelle, pour le moins au travers d'une participation active au sein des commissions. Tous

n’opèrent pas cet apprentissage et certains de ces élus faiblement « acculturés » demeurent volontairement en marge de toute instance. Ceux qui arrivent à gagner la **présidence, ou la vice présidence d’une commission**, peuvent espérer être identifiés par leurs pairs et accéder au niveau supérieur (« le bureau » dans le cas du SICOVAL, la conférence de l’exécutif au Grand Toulouse).

Tout concourt à la constitution d’un parcours initiatique de l’élu. L’élu doit gravir les strates du système décisionnel (commissions, bureau, bureau exécutif au SICOVAL) en se confrontant à la complexité intercommunale. Nombreux sont ceux qui ne seront pas invités à décider, séjournant à la « case » commission. D’autres pourront emprunter l’ascenseur politique faisant l’économie d’une étape :

> *« Nous avons fait la proposition d'élargir le nombre de membres du bureau exécutif de 12 à 14. D'abord parce que nous créons la commission « eau et assainissement ». De plus il y a trois membres qui ne se représentent pas aux municipales. Le bureau exécutif aura donc, cinq nouveaux membres. Ce sont des personnes qui étaient déjà dans le bureau. Qui ont déjà eu un apprentissage et qu'on envisage d'intégrer au bureau exécutif, mais pas forcément d'emblée, sauf cas exceptionnel. Parce que c'est une culture qu'il faut avoir acquise et le passage par une instance comme le bureau est le moyen d'acquérir cette culture ».*
> Un élu « leader » du SICOVAL, entretien du 13/02/08.

Ce parcours en matière de participation à la décision semble irréversible. Nous n’observons pas de déclassement d’élu siégeant dans une instance décisionnelle supérieure vers un niveau inférieur. Un président de commission conserve sa présidence, y compris lors des recompositions qui font suite aux élections municipales. Aussi, il devient très difficile pour un élu d’accéder à la présidence d’une commission (celle-ci garantissant la participation aux sphères décisionnaires premières : bureau exécutif au SICOVAL et conférence de l’exécutif au Grand Toulouse). Seul le départ d’un des présidents (échec aux municipales, retraite ou semi-retraite politique), ou la création d’une nouvelle commission, permettent à de nouveaux élus d’accéder à la présidence. Aussi, suite aux élections municipales, nous avons observé la création de plusieurs commissions intercommunales au SICOVAL et au Grand Toulouse. Les modalités de sélection des nouveaux présidents accréditent le modèle présenté. Au SICOVAL, ceux-ci avaient déjà opéré un apprentissage important au sein du bureau. Cependant les dimensions politique, territoriale, voire sexuée, peuvent occasionner des raccourcis dans ce parcours initiatique, sans toutefois remettre totalement en cause l’importance du critère d’expertise :

> *« Rarement, il peut arriver que des personnes qui siègent au bureau exécutif ne soient pas passées par le bureau. Il y a le cas de Mme X, parce qu'elle a une étiquette politique verte et qu'il est souhaitable de créer un équilibre. Elle a été approchée pour faire partie du bureau exécutif. La dynamique d'apprentissage de l'élu au sein des sas est globalement vraie, mais elle peut être remise en question pour préserver les équilibres politiques au sein du bureau exécutif et pour préserver l'équilibre entre petites et grandes communes…Dans tous les cas, une fois qu'ils* [les élus « leaders »] *ont identifié des élus capables de gérer les dossiers, ils sont tenus à la parité. Entre une femme capable mais moins capable qu'un autre postulant homme, ils prendront la dame sur des critères de parité ».*
> Un responsable de service au SICOVAL, entretien du 26/03/08.

Dans ce contexte, les fonctions de vice-président, puis président de commission, matérialisent d'une part la reconnaissance de l'apprentissage opéré par l'élu et d'autre part, elles renforcent l'apprentissage et le leadership des élus nommés à ces fonctions par les « leaders ».

2.3 Ambivalence de l'élu, complémentarité des mandats : le maire acculturateur

Le parcours présenté ci-dessus n'est cependant pas linéaire. La façon dont les maires articulent leurs deux mandats locaux l'influence grandement. Malgré l'adéquation reconnue par les élus entre projet communal et projet communautaire, le double mandat communal / intercommunal est vécu de manière différencié selon le niveau d'apprentissage de l'intercommunalité. Pour les élus en début d'apprentissage, cette double appartenance génère une ambivalence qualifiée de *« schizophrène »*[805] :

> *« Nous sommes en permanence amenés à avoir une double casquette. D'un côté il faut défendre les intérêts de la commune, de l'autre travailler pour l'intercommunalité. Travailler pour l'intercommunalité cela veut dire qu'il faut oublier un peu sa commune… En permanence, je vis mal ce double statut. Je vote des choses à l'intercommunalité avec la moitié de mon cerveau en sachant très bien que le soir même, où la veille, je n'ai pas la volonté de mettre en place la même chose au niveau communal… Il y a une différence d'échelle telle que l'on vote des décisions avec un esprit différent que celui où on le ferait sur la commune. Il y a une sorte de schizophrénie ».*
> Un maire « suiveur » du SICOVAL, entretien du 29/01/08.

[805] Terme régulièrement utilisé par les maires interrogés

Pour les élus acculturés, aguerris à la pratique intercommunale, ce double mandat est source *« de complémentarité »* et n'est pas vécu comme antinomique : ceux qui seraient dans ce questionnement *« schizophrène »* n'auraient *« rien compris à l'intercommunalité »*[806].

Il convient cependant de nuancer ces propos tant les « jeux de rôles » structurent le système intercommunal. Tour à tour, un maire en voie d'acculturation endosse le costume du pugnace ambassadeur de sa commune auprès des instances intercommunales, par la suite il apparaîtra auprès de son conseil municipal (souvent divisé sur la question intercommunale) comme un « médiateur », premier agent d'acculturation à l'intercommunalité :

> *« Il y a une partie du conseil municipal qui a la volonté d'aller vers l'agglo parce qu'ils ont compris que c'était incontournable. On a aussi des conseillers municipaux réticents, qui ont peur. Ils imaginent que leur commune est encore un village. Ils ont peur de perdre leur identité. Il faut leur expliquer que la commune est l'un des maillons de cette chaîne formée par l'intercommunalité.*
> *Auprès de mon conseil municipal, je joue le rôle de pédagogue, de tampon. Je suis là pour expliquer un petit peu le pourquoi des choses ».*
> Un maire « suiveur » du Grand Toulouse, entretien du 18/07/08.

Il n'est pas rare d'observer un maire faiblement acculturé (ou peu convaincu) mais néanmoins chargé d'acculturer ses conseillers municipaux. L'élu passe alors du rôle d'émissaire communal chargé de peser sur les instances décisionnelles à la fonction d'ambassadeur communautaire.

Les pratiques peu démocratiques liées à la concentration des pouvoirs se reproduisent dans le cadre des relations maire-conseillers municipaux. Le maire jouit d'un pouvoir d'expertise, même s'il demeure peu acculturé à l'intercommunalité, il développe une expertise intercommunale supérieure à celle de ses conseillers municipaux. Amené à se débattre au sein de multiples scènes communautaires, il aiguise sa maîtrise environnementale. De ces deux pouvoirs, découle le pouvoir communicationnel, de maîtrise de l'information. Plusieurs maires avouent *« ne pas assez communiquer sur l'intercommunalité avec leur conseil »*. Peut-être que cette défaillance leur garantit des marges de liberté, une maîtrise accrue des zones d'incertitudes, consolidant leur statut de leader communal. Dans certains cas, cette méconnaissance de l'intercommunalité constitue une opportunité, permettant aux maires d'instrumentaliser l'intercommunalité (processus similaire à l'instrumentalisation sur un plan national de la question européenne). Les

[806] Propos repris par plusieurs « leaders » du Sicoval.

maires se disent conscients de cette tendance et avouent faire des efforts afin d'éviter cet écueil. Toutefois, cette opportunité devient une véritable aubaine face à une population, quasi-unanimement, reconnue comme *« ignorante voire inintéressée par la chose intercommunale »*[807] (même si nombre d'habitants ont des modes de vie qui reposent sur des mobilités dépassant le périmètre communal et s'exerçant en grande partie à l'échelle intercommunale). Dans ce contexte, la figure de référence demeure le maire et le territoire d'appartenance la commune. Cette primauté se confirme lors des divers moments de décision où nombreux maires admettent pour seul territoire de référence, de projection, la commune.

A certains égards les dynamiques structurant les relations maire-conseillers municipaux s'apparentent à celles précédemment évoquées dans le cadre des rapports « élus leaders » / « élus en cours d'apprentissage », l'acculturation du plus ignorant par celui qui sait, la concentration des pouvoirs de celui qui siège aux assemblées décisionnaires.

Arrivé au terme de notre démonstration, nous avons choisi de confronter notre problématique (éprouvée à l'échelle toulousaine) et les résultats obtenus, à un autre territoire intercommunal (la communauté d'agglomération havraise) et de l'illustrer au travers d'une politique sectorielle : celle portant sur le développement des « Technologies de l'Information et de la Communication ». Cependant, comme nous l'avons évoqué en introduction, il ne s'agit pas de faire une analyse comparative des configurations intercommunales toulousaines et havraise.

[807] La grande majorité des maires interrogés évoque l'ignorance et le désintérêt de la population face aux questions intercommunales.

3. APPRENTISSAGE DES MAIRES ET MISE EN ŒUVRE DES COMPETENCES COMMUNAUTAIRES : EXEMPLE D'UNE POLITIQUE SECTORIELLE

Afin de mesurer les effets réciproques entre l'apprentissage des maires et la mise en œuvre des politiques communautaires, nous avons choisi d'illustrer notre propos par l'analyse d'une politique sectorielle. Il s'agit d'interroger l'inscription des Technologies de l'Information et de la Communication (TIC) dans le processus de construction intercommunale de la communauté d'agglomération havraise (CODAH). Nous avons choisi d'étudier cette compétence considérant que les politiques numériques menées à l'échelle communautaire illustraient particulièrement la « complexité intercommunale » analysée dans ce chapitre et le précédent. La « délocalisation » de notre travail sur un espace étranger à notre terrain de thèse témoigne ici d'une volonté de montrer que notre propos dépasse le cadre toulousain. Deux années passées dans l'agglomération havraise[808] nous ont permis de tester nos hypothèses dans une configuration territoriale différente. Cette étude de cas souscrit à une méthodologie similaire à celle développée dans ce mémoire. Elle est le fruit d'un travail collectif[809]. Cette sous-partie s'organise autour de grandes hypothèses évoquées tout au long de cette thèse.

- Nous considérons que pour analyser les processus de construction de la coopération, il faut identifier des moments clés qui poussent à la prise de décision et révèlent la dynamique intercommunale. Ces moments de décision, marquent une rupture de la temporalité intercommunale et éclairent la nature de la coopération. C'est l'occasion d'une recomposition du jeu coopératif, par des négociations autour du « *leadership* » qui aboutissent à des *« arrangements territoriaux »*[810]. La prise de compétence « très haut débit » par la CODAH constitue l'un de ces moments. Il s'agit pour l'EPCI d'intégrer le projet numérique porté par une de ces communes membres (Gonfreville-L'Orcher) au projet communautaire.
- La deuxième hypothèse envisage que face aux complexités intercommunales et sectorielles (« numériques » dans le cas havrais) les acteurs locaux vont se confronter à la nécessité d'une série d'apprentissages (techniques, organisationnels et institutionnels) qui vont affermir le lien coopératif.

[808] Dans le cadre d'un poste d'ATER.
[809] LOUBET L., VIDAL P., 2011, « Investir les TIC, enjeu de la construction intercommunale », (en cours d'évaluation). Les données exploitées dans la partie consacrée à l'étude du cas havrais sont issus de ce travail.
[810] BARAIZE F., 2001, *Op. Cit.* ; NEGRIER E., 2001, *Op. Cit.* ; FAURE A., 2001, *Op. Cit.*

- La troisième considère que les TIC confrontent les élus à une série de dimensions complexes qui accélèrent le processus de construction intercommunale. Les ressources cognitives mobilisées dans le cadre de cette compétence participent à l'apprentissage de la complexité intercommunale. D'un coté les TIC constituent un ensemble de techniques mobilisables dans la mise en œuvre d'autres compétences ; facilitant le travail communautaire, elles confortent l'organisation et favorisent l'apparition d'un sentiment d'appartenance qui se nourrit de projets emblématiques.

Quel que soit le territoire ou le domaine investi, l'action publique contemporaine apparaît comme le produit de dynamiques collectives complexes. Les comportements coopératifs y sont encouragés autour de projets regroupant divers acteurs et conjuguant différentes politiques sectorielles. La mise en œuvre d'une politique sectorielle (ici les TIC) illustre cette complexité et la difficulté pour les acteurs locaux de conduire un projet collectif dans un contexte intercommunal. Si la progression de l'intercommunalité offre aujourd'hui aux initiatives locales de nouvelles perspectives de valorisation, celles-ci se confrontent toujours aux enjeux de gouvernement et à la tentation du repli communal. Il s'agit dès lors d'apprendre à coopérer au sein d'une *« société complexe »*[811].

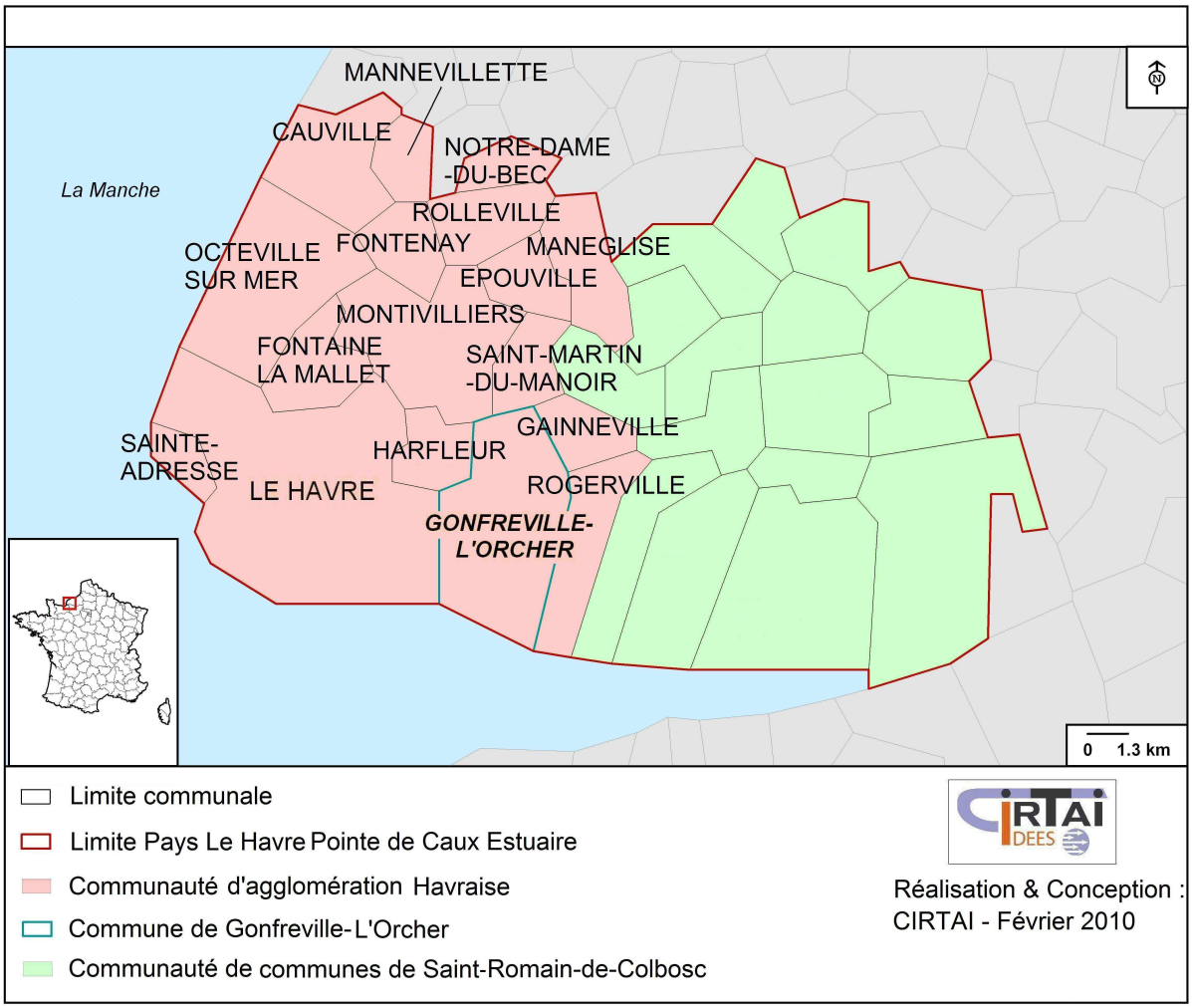
3.1 TIC et complexité intercommunale l'exemple de la communauté d'agglomération havraise (CODAH)

Si les TIC font partie des dossiers incontournables de l'action publique locale, les institutions intercommunales ne s'en sont saisies que modestement et/ou partiellement en comparaison avec d'autres secteurs rapidement pris en main par l'intercommunalité (transport collectif, ramassage des ordures ménagères, gestion des équipements culturels et sportifs…). Dès lors que l'on s'intéresse aux conditions de l'action collective et à l'articulation des niveaux de décision, ce dossier bien qu'encore inégalement investi, permet de révéler et de mettre en mouvement les configurations politiques locales et les jeux sur les échelles de gouvernement. Dans ce contexte les TIC apparaissent comme un enjeu de la construction intercommunale. Cette sous-partie s'inscrit dans cette perspective et vise à éclairer, au regard de la complexité des apprentissages opérés par les élus, la nature de la coopération havraise à l'aune du transfert de la compétence numérique de l'échelle municipale à celle de l'agglomération. Ce jeu autour des TIC apparaît

[811] MULLER P., 1995, *Op. Cit.* ; BAREL Y., 1993, *Op. Cit.* ; DUBOIS J., 2009, *Op. Cit.* ; MORIN E., 1990, *Op. Cit.*.

comme le produit des interactions entre une commune porteuse de projet (Gonfreville-L'Orcher) et l'établissement de regroupement intercommunal (la CODAH). Il s'agit de rendre compte des dynamiques intercommunales en dégageant les conditions du processus d'appropriation par transfert d'une nouvelle compétence sectorielle.

Carte 30. Gonfreville-L'Orcher et la communauté d'agglomération Havraise au sein du Pays Le Havre Pointe de Caux Estuaire



CIRTAI, Février 2010.

La mise en œuvre d'une politique numérique illustre de nouveau la complexité de mener à bien un projet collectif dans un contexte de recomposition intercommunale. Si dans les territoires fragmentés et hétérogènes de l'intercommunalité se révèlent des logiques d'acteurs particulièrement complexes, l'affaire se complique encore davantage lorsqu'il s'agit d'investir le champ du numérique territorial. Les TIC nécessitent un regard expert, et sont marquées par des évolutions technologiques rapides et difficilement saisissables et appropriables comme instrument d'action publique. En même temps, le potentiel numérique ne laisse pas le politique

indifférent : *« Parce qu'il produit, lui aussi, du lien territorial, parce qu'il synthétise, voire symbolise, une nouvelle révolution industrielle porteuse de croissance économique, le réseau Internet, comme les grands réseaux techniques passés, est rattrapé par le politique »*[812]. Dans ce contexte, les engagements intercommunaux se font de plus en plus nombreux, avec une attention prioritairement focalisée sur l'infrastructure. Seules quelques intercommunalités développent une réflexion plus globale à la fois sur les infrastructures (déploiement d'infrastructures de télécommunications), les services (développement d'offres de services numériques) et les usages (accompagnement des populations dans la maîtrise des outils)[813]. Aussi, la complexité des projets TIC[814] nécessite-t-elle une maîtrise des organisations et un accompagnement technique qui discriminent les élus les moins dotés en la matière. Les TIC, appelées à prendre une place toujours plus grande dans l'organisation des territoires[815], exacerbent la complexité intercommunale et forcent les élus à se doter de compétences dont le spectre s'épaissit. Elles illustrent en cela l'augmentation de la dépendance à l'outil dans un contexte de *« scientifisation »* de l'action publique[816].

3.1.1 Gonfreville-L'Orcher, une politique numérique structurée au fil de l'eau

Gonfreville-L'Orcher, membre de la CODAH est une commune industrielle[817] du périurbain[818] havrais. Son investissement dans le domaine des TIC répond à une démarche où se côtoient intuitions molles, convictions fortes et effets d'aubaines. Alors que la commune s'engage assez tôt (années 1990) dans les TIC, jamais la municipalité n'a produit de programme d'actions s'inscrivant dans une perspective globale de territoire numérique. Dès 1997, elle met en œuvre une politique d'éducation des populations aux nouveaux médias électroniques, et créée la

[812] OFFNER J-M., 2003, « Les réseaux techniques, une politique du lien territorial », in MUSSO P. (dir.), *Réseaux et société*, Paris, PUF, p.184.
[813] Ce dernier volet se décline par exemple par des engagements intercommunaux en faveur des services de proximité, de l'e-administration ou de l'accompagnement aux usagers.
[814] Technicité et multiplicité de l'offre, gestions partenariales complexes nécessitant des montages juridiques innovants, maîtrise d'une communication institutionnelle, respect des délais, innovation organisationnelle...
[815] L'Article L. 1425-1 IV du Code général des collectivités territoriales responsabilise davantage les communes en matière de politique numérique. Il leur permet de devenir opérateur d'opérateur en cas de constat de carence avérée du secteur privé…
[816] MULLER P., 1995, *Op. Cit*., p.170.
[817] Une forte présence industrielle caractérise l'économie de la commune, avec notamment l'existence d'un des principaux complexes pétrochimiques européen accueillant les plus grandes raffineries d'Europe (TotalFinaElf).
[818] Avec 9 244 habitants (Insee, RP2006 exploitations principales), la commune de Gonfreville l'Orcher, se positionne au 3ième rang de la CODAH juste derrière Montivilliers.

première École Municipale Informatique (EMI) de France[819]. La promotion de lieux d'accès collectifs s'est prolongée en 1999 avec la mise en place d'un espace multimédia dans la médiathèque. En parallèle de cette politique, une autre démarche, la plus emblématique, s'est engagée dès 1996 dans le domaine du très haut débit (FTTH : Fiber to The Home). Les travaux de voirie ainsi que l'enfouissement des réseaux électriques aériens ont occasionné la pose de fourreaux destinés à accueillir de la fibre optique, le maire ayant eu l'intuition que ce réseau rendrait des services dans l'avenir :

> « *Nous avons choisi le FTTH pour gérer notre système d'alerte des populations en cas de risques parce qu'il y avait tout le reste à côté, parce que c'est un réseau d'avenir. On pourrait presque dire que le risque c'est un prétexte. On a considéré qu'on prenait le meilleur réseau avec le FTTH. La demande étant croissante, autant équiper le territoire d'un réseau d'avenir* ».
> Le maire de Gonfreville-L'orcher, entretien du 13/03/09.

L'une des premières applications a été la mise en réseau des bâtiments municipaux via un Groupement Fermé d'Utilisateurs (mairie, médiathèque, école municipale d'informatique, services techniques, groupes scolaires) couplée à une stratégie de protection des populations en cas de catastrophe industrielle (Gonfreville L'Orcher accueille 17 sites Seveso lui donnant le statut de commune à « haut risque ») :

> *« Le dossier risque occupe une place incontournable, car c'est un dossier qui s'impose aux élus. Le risque, il est là. Il faut le gérer, l'appréhender* ».
> Le maire de Gonfreville-L'orcher, entretien du 13/03/09.

Les TIC constituent dès lors un outil de prévention des risques. Ceci a généré de lourds travaux de viabilisation en infrastructures de télécommunication haut-débit, avec un rythme de pose qui s'est accéléré à partir du 4ème trimestre 2003. Fin 2007, le territoire totalement couvert, la ville s'engage dans une dernière étape : faire accepter par les foyers gonfrevillais le raccordement du logement au réseau. Une demande d'accord de principe a été envoyée en octobre 2007 à tous les propriétaires, locataires et bailleurs sociaux qui y adhérèrent massivement. Si Gonfreville-L'Orcher n'est pas le seul territoire à avoir envisagé le déploiement de la FTTH, il est le premier

[819] Celle-ci s'ouvre à tout type de public : scolaires, parents d'élèves, chômeurs, associations, etc.. Cette école accueille par exemple, dans le cadre d'un atelier, les populations désireuses de se former à la distribution de la fibre optique dans les différentes pièces d'un logement.

à ambitionner une connexion de 100% de la population (3800 prises). Fin 2009, 600 prises sur les 1400 ouvertes par les fournisseurs d'accès ont été opérées donnant accès au triple play (télévision+internet+téléphone à 34,90 euros). Les 2400 prises restantes devaient être opérationnelles courant de l'année 2010.

Le projet gonfrevillais agrège donc logiques commerciales et sécurité civile. Une fois les foyers raccordés, ces derniers bénéficieront du système d'alerte « ALERT'BOX » :

> *« Les projets autour des TIC sont le fruit du croisement entre la problématique risque et ma propre culture. À l'origine l'ALERT'BOX est un dispositif que j'ai imaginé de par ma culture, mes lectures, mes connaissances, mon goût de suivre les évolutions technologiques. Suite aux événements d'AZF à Toulouse, je me suis demandé ce que l'on pourrait me reprocher, en tant que maire, si de tels événements se produisaient dans ma commune ».*
> Le maire de Gonfreville-L'orcher, entretien du 13/03/09.

Celui-ci se présente sous la forme d'un boîtier électronique disposant d'un écran et d'un ampli permettant d'informer en temps réel les populations de tout incident survenu sur la zone industrielle. Ce système devrait se substituer progressivement à l'actuel dispositif d'alerte par téléphone. Ce déploiement s'est appuyé sur l'article L.125 du code de l'environnement permettant au maire de prendre toutes les dispositions nécessaires à la prévention des populations. Il a surtout permis de doter la commune gonfrevillaise d'un équipement d'exception dans le domaine du numérique : le FTTH[820]. Se faisant, cet objectif de protection des populations a rencontré celui d'une offre globale d'aménités urbaines[821] :

> *« C'est un réseau d'avenir, autant miser sur une infrastructure qui de toute façon s'imposera à nous dans les années futures. On est bien conscient que le FTTH est un argument de confort pour les populations et les entreprises ».*
> Le maire de Gonfreville-L'orcher, entretien du 13/03/09.

[820] Cette infrastructure optique dessert toutes les voies, rues de Gonfreville-l'Orcher ainsi que les axes principaux des zones d'activités (parc de l'Estuaire et zone industrielle portuaire) sur un réseau de plus de 100 km.
[821] Deux préoccupations ont dominé l'action publique locale ces cinquante dernières années : protéger la population en cas de catastrophe et redistribuer le produit fiscal généré par une présence industrielle importante. A cet effet, Gonfreville L'Orcher s'est inscrite assez tôt dans une politique ambitieuse d'offres d'aménités urbaines contrebalançant les nuisances occasionnées et faisant mieux accepter les risques encourus par les habitants.

En effet, cette infrastructure permet aux foyers d'accéder à une connexion internet de très grande qualité (100 mégabits/seconde), à un coût équivalent à l'ADSL. Cette opération a donné l'occasion au maire de s'émanciper de France Télécom, reprochant à l'opérateur historique une couverture imparfaite du territoire. Progressivement, la succession désordonnée des dispositifs trouve une réelle cohérence. La municipalité met en œuvre une politique numérique globale investissant les dimensions infrastructures, services et usages.

3.1.2 La communauté d'agglomération havraise, une démarche normative autour de l'infrastructure

La CODAH, créée *ex nihilo*[822] le 1er janvier 2001, rassemble sur un territoire de 17 communes, 255 000 habitants. Le poids démographique de la ville centre y est considérable (75 % de la population totale)[823]. Sa politique se consacre fortement à quelques dossiers communautaires prioritaires[824] parmi lesquels les TIC. Ces grands dossiers alimentent la stratégie définie par l'intercommunalité :

> *« La vocation première de la CODAH c'est de travailler à de grands projets pour rendre le territoire plus attractif, plus performant, de gérer l'urbanisme ».*
> Le DGS de la CODAH, entretien du 13/11/09.

La CODAH s'est engagée dans le numérique officiellement en janvier 2006, au moment de la prise de compétence « Réseau numérique Très Haut Débit ». Elle développe une vision essentiellement infrastructurelle. Ce positionnement s'articule autour de deux actions. La première a trait au déploiement à venir d'un réseau de télécommunication à Très Haut Débit jusqu'au bureau (FTTO)[825], en direction des zones économiques et des gros utilisateurs (zones d'activités, établissements publics, administrations, centres informatiques...). Cette action se nourrit d'un rapprochement avec la Communauté de communes de Saint Romain de Colbosc[826] afin d'élaborer une stratégie concertée autour de l'aménagement numérique de leurs territoires (à

[822] Aucun Syndicat Intercommunal à Vocation Multiple (SIVOM) ou Syndicat Intercommunal à Vocation Unique (SIVU) ne regroupait les 17 communes sur le périmètre actuel de l'agglomération.
[823] 182 580 habitants (Insee, RP2006 exploitations principales).
[824] Le tramway, le grand stade, le port, le Grand Paris, le risque et le très haut débit
[825] Fiber To The Office
[826] Avec laquelle elle forme le pays « Le Havre Pointe de Caux Estuaire » : Cf. carte 30, page 362.

l'échelle du « pays »). La seconde se concentre sur le financement de l'opération gonfrevillaise (la CODAH finance 59% du montant total : Cf. tableau 12).

Tableau 12. Contribution financière des collectivités au projet FTTH de Gonfreville-L'Orcher

Financeur	Montant en euros
CODAH (Maîtrise d'ouvrage)	2 772 000
Conseil Régional Haute-Normandie	815 000
Conseil Général Seine-Maritime	460 000
FEDER (UE)	460 000
Gonfreville-L'Orcher	200 000

L. Loubet, P. Vidal, 2011

La communauté d'agglomération soutient le projet sur les dimensions de mise en place et d'activation du réseau FTTH. Gonfreville-L'Orcher reste toutefois copilote au travers d'une maîtrise d'ouvrage déléguée. Qualifié d'« enjeu prioritaire d'aménagement »[827], le très haut débit est annoncé au niveau intercommunal comme « un facteur décisif de l'attractivité du territoire »[828]. La CODAH développe une stratégie d'anticipation, *a minima* :

> *« Par le passé, le territoire a souffert de nombreux retards par rapport à d'autres agglomérations françaises (sur le tramway, sur le grand stade, sur le TGV…) et il convient de ne pas répéter les mêmes erreurs ».*
> Le DGS de la CODAH, entretien du 13/11/09.

Les TIC sont utilisées afin d'affirmer une politique de rupture avec l'ancienne majorité (de la ville-centre) et d'apparaître plus novateur.

> *« Dans le cas du haut débit, nous avons un raisonnement exploratoire du type : si on ne l'a pas on perd un facteur majeur d'attractivité pour les entreprises, voire pour les habitants. Si on veut ajouter un nouveau facteur d'attractivité à un territoire, la fibre optique arrive très rapidement dans la hiérarchie des atouts dont doit se doter un territoire pour être plus attractif que son voisin ».*
> Le Directeur Général Adjoint délégué au grand projet, entretien du 13/11/09.

[827] Cf. site officiel de la CODAH : www.agglo-lehavre.fr, consulté le 15/ 11/2010
[828] Idem

Toutefois, il n'existe pas de « service TIC » et un seul technicien est missionné sur le dossier. Ceci met en évidence un positionnement normatif, partagé par nombre de communautés d'agglomération de cette taille. Les intercommunalités s'intéressent aux TIC, conscientes de leurs potentiels d'attractivité économique, sans pour autant le plus souvent dépasser la dimension infrastructurelle.

3.1.3 Projet expérimental et leadership local

Dans le cas du projet gonfrevillais, la CODAH situe son appui dans une logique de mise en test d'une opération potentiellement généralisable à l'ensemble du territoire communautaire. *« Les administrations ont ainsi de plus en plus recours à ce qu'elles appellent des expérimentations, où l'on teste un nouveau dispositif sur un « périmètre limité » suivant un protocole préétabli avant de déterminer l'opportunité et les modalités de sa généralisation »*[829].

Le passage de l'expérimentation communale à la récupération communautaire génère toutefois des difficultés importantes : le projet budgétivore FTTH compromet en réalité son déploiement sur l'ensemble du territoire de la CODAH, à la fois en termes d'installation de la fibre, mais aussi au regard du dispositif « ALERT'BOX ». Si, sur la dimension infrastructurelle, la CODAH a trouvé une parade en misant sur le déploiement de la solution FTTO pour les gros utilisateurs de la fibre (entreprises, administrations locales), le problème n'est pas résolu en matière d'innovation dans la gestion des risques :

> *« Ce qui est envisageable au niveau de la commune de Gonfreville-L'Orcher, petite ville de 10000 habitants, ne l'est probablement pas à l'échelle intercommunale qui en rassemble 3000000 ! C'est probablement un cadeau empoisonné surtout si le système « ALERT'BOX » fait ses preuves dans le domaine de la prévention des risques : comment l'étendre et à quel coût ? La CODAH se retrouvera piégée car comment prendre la responsabilité de ne pas l'installer ailleurs ? ».*
> Un technicien de la CODAH en charge du dossier risque, entretien du 06/12/08.

[829] BARTHE Y., LINHARDT D., 2009, « L'expérimentation : un autre agir politique », in *CSI Working Papers Series*, n°13, p.5.

Plusieurs éléments de tension sont perceptibles entre les différents protagonistes de ce dossier numérique. Toutefois, ces *« tensions créatrices »*[830] semblent constituer des agents actifs de la coopération et de l'innovation territoriale : *« Dans l'analyse des politiques technologiques cette idée* [de positivité des conflits][831] *s'est traduite par une révision du regard habituellement porté sur les controverses qui entourent la mise en œuvre de certains projets. Certains auteurs ont ainsi fait valoir l'argument selon lequel ces controverses, loin de constituer des entraves au développement technologique, pouvaient au contraire y contribuer de manière significative dans la mesure où elles font émerger de nouvelles questions susceptibles d'alimenter la dynamique de la recherche et de l'innovation »*[832]. Comme souvent l'élément financier participe à l'émergence de ces tensions. En effet, la coopération renvoie en partie à une logique stratégique de marché économique[833] :

> *« Moi j'ai le sentiment, la conviction que la CODAH s'est d'abord positionnée autour de l'argent : la question des finances a été primordiale. J'étais le maire de la commune la plus riche, si on ramène les richesses au nombre d'habitants. Les communes environnantes de Gonfreville-L'Orcher ont considéré qu'il y avait un intérêt à passer en TPU. Nous avons tout mis dans le pot commun, et cela a été la base de la communauté d'agglomération avec la problématique financière et la dotation de solidarité communautaire qui était la carotte pour toutes les autres villes et villages. Ceci a servi d'argument pour les convaincre de rentrer dans la CODAH ».*
> Le maire de Gonfreville-L'orcher, entretien du 13/03/09.

Ainsi, Gonfreville-L'Orcher, dont les recettes liées à la taxe professionnelle étaient abondantes n'a pas non plus concédé son intégration à la CODAH sans contrepartie :

> *« Je n'ai plus les finances pour porter des projets communaux. Je suis contraint d'avoir des attentes vis-à-vis de la CODAH car j'ai offert volontairement mes finances à la communauté d'agglomération […]. Nous avions des projets locaux, nous les avons mis dans la corbeille de la mariée ».*
> Le maire de Gonfreville-L'orcher, entretien du 13/03/09.

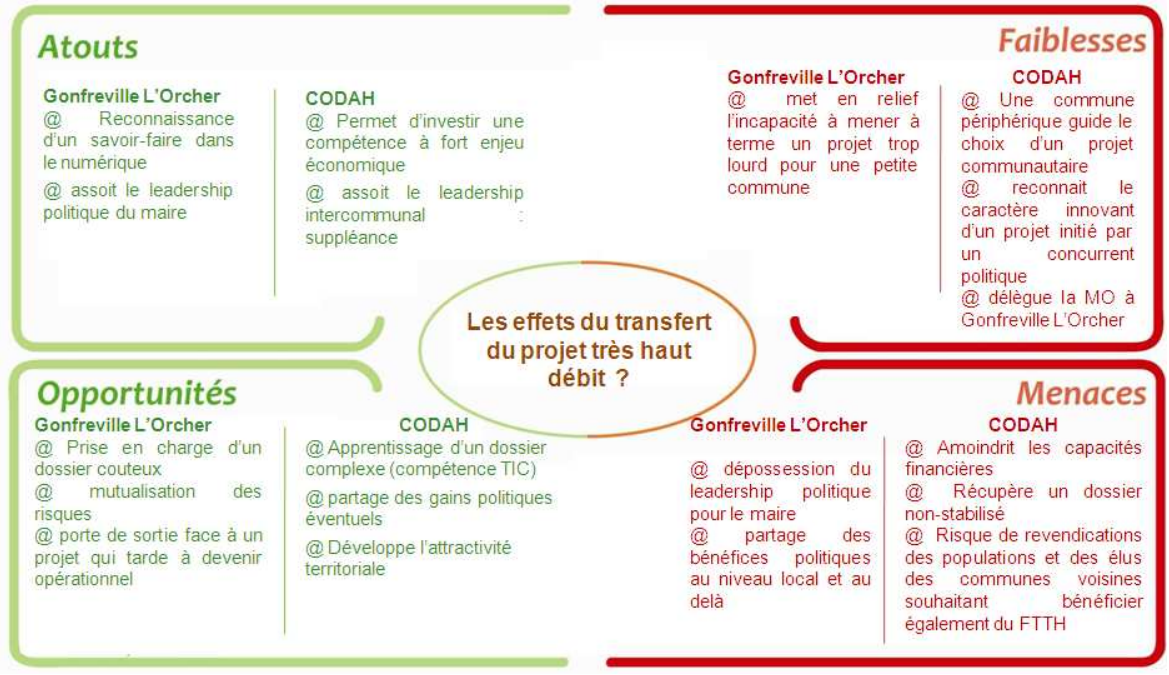
[830] OFFNER J-M., 2006, « Les territoires de l'action publique locale », in *Revue française de science politique*, vol. 56, n°1, p.41.
[831] SIMMEL G., 1999, *Sociologie. Etudes sur les formes de la socialisation*, Paris, PUF.
[832] BARTHE Y., LINHARDT D., 2009, *Op. Cit.*, p.6.
[833] BUSSI M., 2009, *Op. Cit.*

Dans la balance des négociations, il s'agissait pour le maire de Gonfreville-L'Orcher de faire accepter l'idée que les projets communaux déjà engagés relevaient de « l'intérêt communautaire ».

> *« Il importe le plus souvent pour un élu de faire supporter les projets communaux qui coûtent cher par la communauté. La priorité d'un grand nombre d'élus de la CODAH c'est d'avoir suffisamment de finances pour porter des projets communaux ».*
> Le maire de Gonfreville-L'orcher, entretien du 13/03/09.

Deux projets d'envergure étaient concernés : la piscine et le réseau Très Haut Débit. Si l'équipement ludo-sportif « G'DO » a représenté une « évidence communautaire », puisque s'intégrant dans un projet plus large et complémentaire d'équipement de l'agglomération en piscines[834], le projet numérique répond à des logiques plus singulières, en tout cas plus aléatoires quant aux gains escomptés. La figure ci-dessous illustre l'ensemble des enjeux face à l'hypothèse intégratrice.

Figure 48. Les effets du transfert de projet très haut débit



L. Loubet, P. Vidal, 2011

[834] L'activité détente des Dock Vauban au Havre, l'accueil des familles à Montivilliers et les activités dédiées à la jeunesse à Gonfreville l'Orcher.

Sur cette base, la CODAH a négocié la prise de compétence « très haut débit », occasionnant par la même des arrangements territoriaux dont l'arbitrage s'est souvent cristallisé autour des questions de *« leadership »*[835]. Le maire de Gonfreville-L'Orcher, après avoir constaté « *pas mal de retard à l'allumage* »[836], va finalement bénéficier de l'appui CODAH :

> *« C'est la communauté qui va gérer le projet gonfrevillais puisqu'elle a pris la compétence fibre optique. C'est elle qui a financé la plus grande partie de son déploiement. C'était la condition. On ne pouvait pas offrir sur un plateau tout le travail technique élaboré par la commune durant des années, les laisser profiter de toute la communication, de toute la valorisation de ce travail-là… Pour faire passer la pilule, la CODAH prend en charge les financements à la place de la commune».*
> Le maire de Gonfreville-L'orcher, entretien du 13/03/09.

En contrepartie, l'équipe municipale accepte de se dessaisir partiellement des gains politiques éventuels :

> *« Nous n'avons plus compétence à communiquer depuis que la CODAH a repris le projet et la compétence THD. C'est eux qui s'occupent de communiquer sur le sujet ».*
> La responsable du Service communication de la ville de Gonfreville l'Orcher, entretien du 19/06/09 [837].

Ce renoncement est d'ailleurs admis par les acteurs locaux du numérique territorial, ainsi que l'explique le Vice-Président du Conseil Général :

> *« Maintenant, étant donné que la compétence numérique a été transmise à la CODAH, ce projet [« ALERT'BOX »] et son extension dépendent en très grande partie de celle-ci ».*
> Le Vice-Président du Conseil Général, président de la commission « infrastructures, routes, circulations douces, transports, haut débit, ports départementaux », entretien du 03/06/09 [838].

[835] BARAIZE F., 2001, *Op. Cit.* ; NEGRIER E., 2001, *Op. Cit.* ; FAURE A., 2001, *Op. Cit.*
[836] Le maire de Gonfreville-L'orcher, entretien du 13/03/09.
[837] BONNIER M-L., 2009, *Usages et usagers de la FTTH à Gonfreville l'Orcher : étude de prospective stratégique*, mémoire de Master 1 en géographie-aménagement, Université du Havre, soutenu en septembre 2009, p.146.
[838] Idem, p.144.

Le transfert n'a toutefois pas écorné le crédit du maire de Gonfreville auprès de ses collègues de l'agglomération :

> *« Au niveau des TIC, je fais figure de référence sur la CODAH. Nous sommes interpelés là-dessus. Certains élus demandent à venir sur ma commune pour que je leur parle des moyens que nous avons mis en place au niveau technique, financier et administratif, comment nous avons résolu les différents problèmes que nous avons rencontrés ».*
> Le maire de Gonfreville-L'orcher, entretien du 13/03/09.

De même, les techniciens de la CODAH en charge du dossier numérique lui reconnaissent une réelle compétence en ce domaine :

> *« On pourrait même éventuellement envisager* [pour Gonfreville-L'Orcher] *un rôle de consultant auprès des sites municipaux qui voudraient développer un réseau de fibre optique ».*
> Le responsable du projet très haut débit à la CODAH, entretien du 26/06/09 [839].

La capacité qu'a eu l'élu à construire une expertise dans les domaines des TIC et du risque, participe pour beaucoup à le doter d'une épaisseur lui permettant de peser au niveau intercommunal (conformément aux éléments évoqués dans le chapitre VII) :

> *« J'ai toujours dit que si un jour il y avait l'élection du président de l'agglomération au suffrage universel, je serai candidat. Je ne m'appuierai pas sur ce projet* [numérique] *comme argument électoral, mais je sais que les habitants l'auront en tête… Quand vous déployez un réseau comme le nôtre cela se sait, cela se voit ».*
> Le maire de Gonfreville-L'orcher, entretien du 13/03/09.

Cette expertise vient conforter un leadership agrégeant légitimités démographique[840], économique[841] et politique[842] :

[839] Idem, p.149.
[840] La commune de Gonfreville l'Orcher, se positionne au 3ième rang de la CODAH.
[841] Du fait d'une activité industrielle très importante, la commune apparaît comme l'un des principaux contributeurs au niveau intercommunal en matière de TP.
[842] Rappelons que le maire de Gonfreville-L'orcher est « leader » local du PC, député de Seine-Maritime depuis 2007, ancien vice-président du conseil régional de Haute-Normandie…Il apparaît donc comme le principal opposant au maire du Havre, président de la CODAH.

> « *Les forces politiques constituent un élément du leadership intercommunal. Historiquement, ce sont l'UMP et le PC y compris dans la commune du Havre. Nous faisons encore des scores importants dans la ville du Havre et dans toute l'agglomération. Donc cela donne un poids politique dans l'intercommunalité* ».
> Le maire de Gonfreville-L'orcher, entretien du 13/03/09.

La CODAH, pour sa part, opère un autre calcul. Politiquement, l'enjeu de la prise de compétence relève davantage de sa capacité à apparaître comme l'instance de suppléance (principe de suppléance) face à des démarches communales en souffrance. Elle y gagne ainsi en crédibilité auprès des autres communes et s'impose vis-à-vis d'acteurs désireux parfois de s'affirmer. Techniquement, elle investit un secteur non traité mais dont il aurait fallu se saisir tôt ou tard :

> *« Gonfreville-L'Orcher bénéficie d'un extraordinaire retour d'expérience qui peut nous* [la CODAH] *être utile par la suite si le réseau THD était étendu. Cela nous permet d'envisager le développement de la fibre optique et d'être plus préparés juridiquement et techniquement ».*
> Le responsable du projet très haut débit à la CODAH, entretien du 26/06/09 [843].

Au final, l'expérience gonfrevillaise sert la politique CODAH à au moins deux titres. Du point de vue sectoriel, s'offre une opportunité pour répondre à la pression d'entreprises en attente de ce type d'atouts additionnels. Du point de vue politique, le leadership intercommunal apparaît conforté. L'EPCI se présente comme une ressource (en matière d'ingénierie et d'expertise) pour les communes rencontrant des difficultés, face à un projet ayant enregistré un certain nombre d'atermoiements :

> *« La CODAH a joué un rôle non négligeable pour les parties juridiques, car la communauté d'agglomération dispose d'un service juridique conséquent. Ensuite je pense qu'une collectivité territoriale* [comme Gonfreville-L'Orcher] *n'est pas forcément prête à négocier avec des entreprises privées qui se livrent des batailles acharnées, même nous, nous n'étions pas forcément préparés ». (Le responsable du projet très haut débit à la CODAH, entretien du 26/06/09)* [844].

[843] BONNIER M-L., 2009, *Op. Cit.*, p.149.
[844] Idem

3.1.4 Le projet numérique comme outil d'apprentissage de la complexité

La confrontation de deux objets d'études complexes, l'intercommunalité d'une part et le numérique d'autre par, peut conduire à un certain nombre d'impasses ou de blocages mais peut révéler également des dynamiques territoriales particulièrement riches. En l'occurrence dès lors que l'on assiste à une réussite intercommunale face au challenge de la complexité en matière de numérique, les effets rebonds sont nombreux. Les TIC peuvent apparaître comme un accélérateur politique voire comme un nouveau carburant communautaire : *« les EPCI eux-mêmes ont souvent du mal à fonctionner, réellement, en réseaux. Techniquement et humainement, il n'est pas simple de faire travailler ensemble des élus et des agents de différentes communes. Pour aider à résoudre cette double équation, méconnaissance du public et insuffisance du travail collaboratif, un outil a fait ses preuves : Internet… »*[845]. Les bénéfices peuvent même déborder du territoire concerné et s'étendre aux intercommunalités voisines quitte à élargir le périmètre de l'EPCI (à l'image de la CODAH avec la Communauté de Communes de Saint-Romain-de-Colbosc). Finalement l'intervention communautaire dans le champ des TIC appelle sans doute des résultats encourageants pour répondre au défi de l'aménagement numérique des territoires et des services qui lui sont adjoints.

La complexité intercommunale constitue un défi auquel l'apprentissage des acteurs peut répondre. Il s'agit d'un apprentissage *de l'intercommunalité* et *par l'intercommunalité* (chapitre VII) s'éprouvant sur des dossiers concrets à dimensions technique et stratégique (gestion d'équipement et de réseaux, SCOT…). Le dossier TIC embrasse tout particulièrement ces deux logiques, dans la mesure où les dimensions techniques et stratégiques apparaissent particulièrement complexes. La confrontation de ce dossier aux deux types d'apprentissages donne du crédit à l'idée selon laquelle le challenge numérique renvoie à toute une série d'apprentissages :

> *« En matière de TIC la notion d'apprentissage est fondamentale... cet apprentissage est à relier à une série de compétences, de savoirs ».*
> Le maire de Gonfreville-L'orcher, entretien du 13/03/09.

[845] ARDESI-Agence Régionale pour le Développement de la Société et l'Information en Midi- Pyrénées, 2006, « Intercommunalité et TIC, Guide d'accompagnement à destination des communes et intercommunalités de la région Midi-Pyrénées », *http://www.ardesi.fr/IMG/pdf/GuideIntercoDef-2.pdf*, 20 juin 2006, p.1.

Comme nous l'avons préalablement évoqué, l'apprentissage *de l'intercommunalité* renvoie d'une part à la construction d'une territorialité (d'un sentiment d'appartenance intercommunal), d'autre part à l'appréhension par les élus de mécanismes organisationnels et de régulations complexes liés à l'articulation des niveaux de décision. La mise en œuvre des TIC occasionne des réflexions sur la représentation du territoire et de la sociabilité territoriale[846]. Le rapport au territoire et à la proximité est toujours plus étroit à mesure que les technologies se perfectionnent. Dans le cas de la CODAH, les TIC devraient conforter le lien identitaire et l'attachement au territoire communautaire. Le partage des ressources de la ville centre et l'alimentation des réseaux communautaires (SIGU, SIG en ligne, e-administration locale) participent à la construction identitaire du territoire élargi.

Enfin, l'apprentissage *par l'intercommunalité* (Cf. chapitre VII) repose sur l'expérience acquise par les politiques au sein de l'organisation et renvoie au métier d'élu (Cf. Chapitre II. 2. *Apprentissage du métier de maire et jeux de rôles*). Les effets rebonds sont nombreux dans le domaine du numérique. Dans le cas étudié, il a fallu mobiliser plusieurs acteurs autour d'un montage technique et juridique complexe, se projeter à différentes échelles (commune, agglomération, pays). On peut faire l'hypothèse que les apprentissages occasionnés pourraient demain s'avérer profitables dans la conduite d'autres projets municipaux.

3.1.5 Les TIC, « soutien » de la construction intercommunale

Parce que les TIC confrontent les élus à une série de dimensions complexes, elles accélèrent l'appropriation des règles du jeu intercommunal. Les dossiers TIC débordent souvent des contours des services administratifs et des compétences statutaires. Dans le cas de la CODAH la compétence « Réseau numérique Très Haut Débit » s'insère dans un ensemble de compétences : économie, prévention des risques… Dés lors, les TIC ne sont pas un objet neutre, elles participent souvent à réinterroger l'organisation politique qui en a la charge. Les conditions de nomination de l'élu de la CODAH à la présidence de cette compétence témoignent de ce constat. Pour les dirigeants de la CODAH, il ne pouvait s'agir que d'un élu expert en matière de numérique :

[846] PAILLIART I., 1995, « Espaces, représentations, identités : quelles problématiques ? », in *Sciences de la Société*, n°35, p.83-91.
PIOLLE X., 1995, « Technologies de communication et reconstruction du lien social territorial », in *Sciences de la Société*, n°35, p.181-184.

« *Sans cet élu, qui est un professionnel du domaine numérique, nous aurions été bien embêtés* ».
Le DGS de la CODAH, entretien du 13/11/09.
« Si Antoine Rufenacht [président de la CODAH] lui a laissé la compétence aménagement numérique c'est parce qu'il travaille chez « Oxitec ». Il est dans le métier, c'est un professionnel ».
Le maire de Gonfreville-L'orcher, entretien du 13/03/09.

Une expertise sectorielle de l'élu était recherchée. L'élu en question n'était pas maire, mais adjoint au maire de la plus petite commune de la CODAH et ne siégeait pas au bureau communautaire. Les responsables politiques ont dû opérer « des arrangements » afin que cet élu puisse prendre la présidence de la compétence contrairement aux usages de l'EPCI. Il peut être considéré comme le prescripteur de toute la politique communautaire dans le domaine du Très Haut Débit et son influence est reconnue aussi bien sur le volet politique qu'auprès des techniciens en charge du dossier. Ceci conforte les résultats analysés dans le cas de l'agglomération toulousaine où la variable expertise constitue un critère d'accès aux instances décisionnaires intercommunales (Chapitre VII).

Ce qui pourrait apparaître comme un simple intermède de la vie politique de la CODAH est assez évocateur de la capacité du dossier TIC à bousculer l'institution qui s'en saisit. Parce qu'elles nécessitent une expertise encore rare, les TIC confrontent l'organisation à l'apprentissage de la complexité. Les élus, les techniciens sont contraints de sortir des sentiers battus. Leurs habitudes bouleversées, ils expérimentent des solutions techniques, juridiques, voire politiques parfois innovantes qui pourraient conforter les liens de la coopération.

« C'est là que l'intelligence communautaire a œuvré. Ces projets [TIC] *nous ont donné des envies de travailler ensemble, de réfléchir ensemble, d'avoir des projets qui intéressent l'ensemble des habitants de l'agglomération en faisant fi des frontières communales* ».
Le maire de Gonfreville-L'orcher, entretien du 13/03/09.

Les apprentissages occasionnés par la complexité numérique constituent également des ressources cognitives mobilisables par les élus face à la complexité intercommunale. Les TIC, objet complexe, capable de s'inviter dans tout dossier, en constitue une illustration de choix. Elles font parties de ces dossiers (transports, étalement urbain, projet économique d'ampleur) qui obligent les acteurs locaux à accélérer la dynamique de coopération intercommunale.

Au-delà de leur aspect proactif vis-à-vis du politique, les TIC constituent également un nouveau carburant communautaire, injectant au sein des organisations une énergie et des possibilités inédites face à des problèmes courants d'aménagement du territoire (transport, risque, etc.). La CODAH s'inscrit clairement dans cette logique. Les TIC représentent une ressource pour appuyer les autres politiques traditionnelles, en particulier celles portant sur le dossier risque (avec une démarche engagée autour de la participation citoyenne au système d'alerte via le web social et Twitter) ou le dossier tramway (avec la probable mise en place de la norme NFC[847] pour le paiement des tickets) :

> *« Les TIC font partie de ses moyens pour conduire nos politiques ».*
> Le maire de Gonfreville-L'orcher, entretien du 13/03/09.

3.1.6 Le projet numérique comme vecteur de construction identitaire

Compte tenu des exigences induites par les TIC : savoir-faire techniques, compétences juridiques, capacités financières, qualités d'anticipation, gestion organisationnelle…en somme, au regard des prérequis nécessaires au montage de projets numériques territoriaux, la mutualisation s'impose souvent aux acteurs. Ceci profite au développement de la greffe intercommunale. Nombreux sont les exemples de projets numériques agrégeant plusieurs communes ou intercommunalités, en particulier dans le domaine infrastructurel. L'agglomération havraise, au sens géographique et élargi du terme, n'échappe pas à ce constat. Encourageant les élus à se projeter à différentes échelles, les TIC provoquent une réflexion sur l'attachement aux territoires communal et communautaire. La définition des politiques numériques peut participer à parfaire un sentiment commun d'appartenance à des espaces échappant aux logiques politico-administratives. Ces projets sont à l'origine de nouveaux processus identitaires et renforcent la logique « communautaire ».

D'un point de vue sectoriel et territorial, il apparaît clairement que les TIC font bouger les lignes. Elles bousculent les organisations, nécessitent souvent la création de services spécifiques coûteux pour les collectivités et amènent à concrétiser des partenariats entre les territoires. C'est ainsi que la Communauté de Communes de Saint Romain de Colbosc[848] (CCSRC) qui s'était

[847] NFC : Near Field Communication
[848] La CCSRC regroupe 16 communes, 17 297 habitants (Insee, 1er janvier 2009), sur un territoire de 17 600 hectares.

créée en 1999 sur le modèle de l'intercommunalité périurbaine défensive, s'est associée dès 2005 à la CODAH dans le cadre du « Pays Havre Pointe de Caux Estuaire » pour formaliser le réseau numérique très haut débit[849]. Les TIC amènent finalement les acteurs à coopérer initiant un processus qui pourrait s'amplifier et se diffuser dans bien d'autres domaines sectoriels.

Le dossier TIC a ainsi permis d'engager un processus de recomposition territoriale amortissant le poids des limites communales :

> « *Dès qu'on a travaillé au déploiement du FTTH sur Gonfreville-L'Orcher nous nous sommes heurtés au problème des frontières. Nous avons eu un problème avec nos limites. On sortait de nos frontières… De l'autre côté c'est la communauté de communes de Saint Romain de Colbosc. Très vite, comme le port est dans l'ORMES, Antoine Rufenacht [maire du Havre, président de la CODAH] a proposé que la CA et la CCSRC se mettent ensemble pour travailler à l'échelle du pays. Des accords ont été passés il y a de deux ans, qui consistent à financer et mettre toutes les études en commun et à relier toutes les mairies par la fibre optique. Ce sont des dossiers avancés* ».
> Le maire de Gonfreville-L'orcher, entretien du 13/03/09.

A mesure que le projet communal devenait intercommunal (CODAH), puis de « pays », s'amorçait une dynamique d'intégration laissant entrevoir la possibilité d'une fusion au sein d'une communauté d'agglomération élargie :

> *« Les TIC sont un vecteur, un moyen de donner de la légitimité, du sens, de l'intérêt, pour Saint Romain de Colbosc, à se rapprocher du Havre au delà de la construction d'un simple Pays »*.
> Le DGS de la CODAH, entretien du 13/11/09.

L'enjeu numérique a permis de dépasser les logiques périurbaines défensives : *« Tout champ d'action publique investi par un territoire en tant qu'acteur institutionnel, qu'il s'agisse de la nation ou de la commune, ne passe-t-il pas par des étapes de territorialisation-déterritorialisation-reterritorialisation ? »*[850]. Le Pays a constitué un sas d'apprentissage de l'intercommunalité intégrée. Ou peut-être, plus simplement, les « leaders » politiques ont

[849] Définition d'un Schéma Directeur Numérique de Pays, en cours d'élaboration, associant de nombreux acteurs institutionnels et privés : Département, Région, État, CCI, Port Autonome, Université, Groupe Hospitalier du Havre…
[850] VANIER M., 2008, *Op. Cit.*, p.69.

anticipé une réforme annonçant la suppression des pays et l'avènement d'intercommunalités renforcées.

3.2 Synthèse du cas havrais

A travers l'exemple des politiques numériques, il s'agissait d'interroger la dynamique complexe des politiques territoriales. Au delà de la singularité de ce domaine d'intervention, la convocation de cette problématique dans l'action publique n'est pas sans effet sur la construction d'un territoire, qui plus est, quand celui-ci correspond à une organisation intercommunale à la recherche d'une maturité collective au-delà du strict cadre institutionnel. Les TIC s'insèrent difficilement dans le cadre « classique » de l'action publique. Elles ne s'intègrent pas dans les prérogatives d'un niveau particulier de collectivités locales et elles ne bénéficient pas vraiment de référentiels sur les manières d'opérer. Elles bousculent parfois les contours institutionnels et soumettent les élus et les techniciens à une complexité qui les oblige à trouver des solutions originales. Un processus d'intelligence collective s'engage et impose aux élus d'acquérir et de maintenir une expertise technique et organisationnelle, voire d'innover. Des lors, les TIC s'invitent dans le débat sur la gouvernance locale et deviennent un révélateur voire un accélérateur de la dynamique de coopération intercommunale. Les acteurs locaux qui acceptent de se confronter à ces enjeux en tirent de nombreux bénéfices. Dans le cas des TIC par exemple, celles-ci offrent des réponses pertinentes et innovantes face aux dossiers auxquels il convient de faire face (sécurité, médecine préventive…). D'autre part, peut se construire une réelle compétence sectorielle : alors que les TIC ne s'envisagent pas initialement comme une fin en soi, l'apprentissage qu'elles auront occasionné pourra se mettre au service de l'aménagement numérique du territoire. Enfin, l'expérience autour de projets les convoquant pourra alimenter un savoir-faire intercommunal mobilisable dans la gestion d'autres dossiers complexes. Lorsque le maire augmente son expertise, lorsqu'il interroge (souvent de manière inconsciente) sa territorialité, son regard sur l'intercommunalité change. Ce changement s'opère au sein d'un apprentissage long et difficile corrélant variables personnelles, institutionnelles et gouvernementales.

Pour conclure, l'éclairage sectoriel de la mise en œuvre d'une compétence intercommunale autorise une double hypothèse. La première considère que de l'avancée de l'intercommunalité dépend le traitement d'enjeux territoriaux fondamentaux, l'aménagement numérique de l'espace communautaire havrais a illustré ce propos. La deuxième hypothèse considère le processus

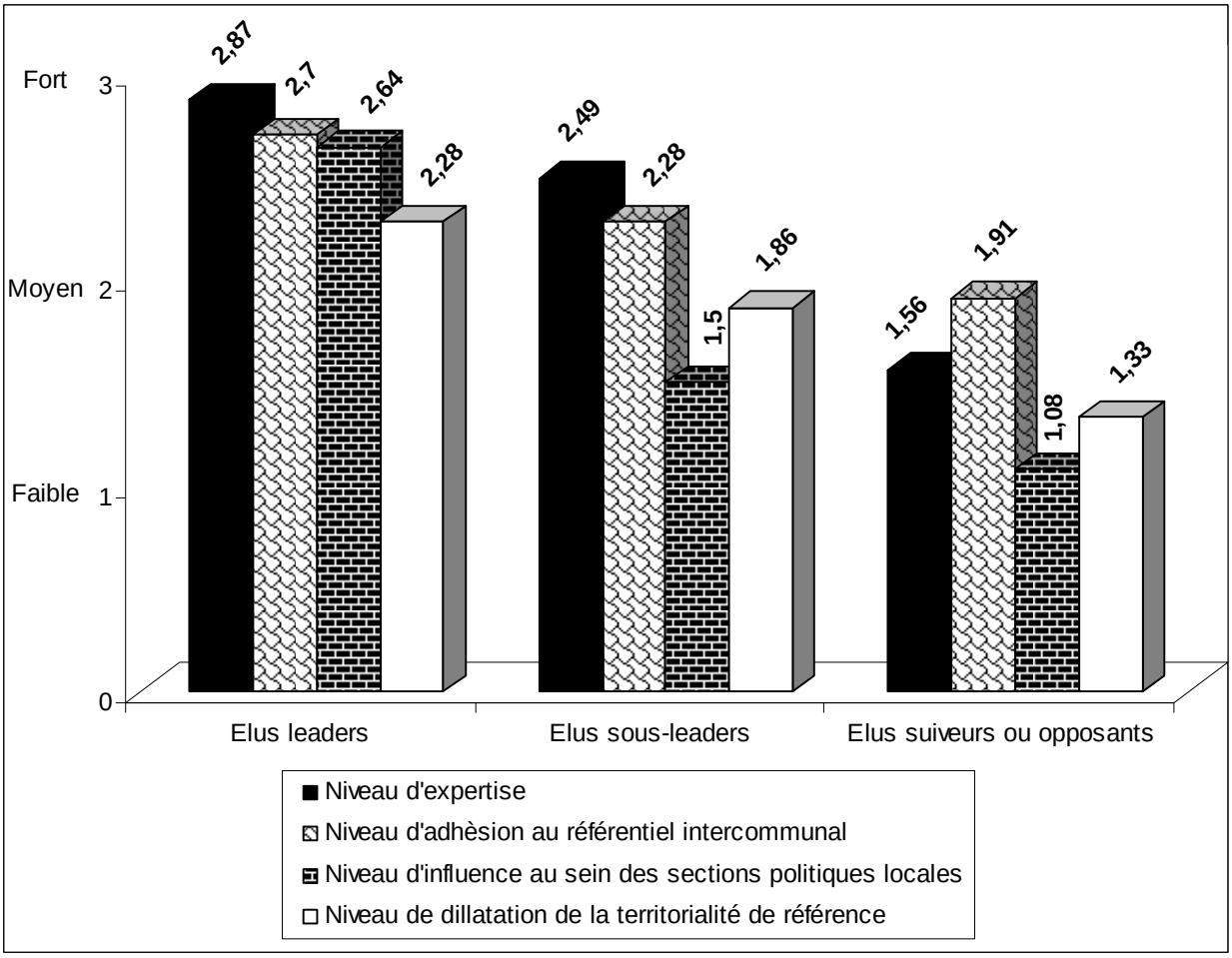
inverse : la mise en œuvre de politique sectorielle complexe apparaît tel un accélérateur de ce nouvel échelon, précisément parce qu'elle mobilise des compétences fines en même temps qu'une vision dépassant les logiques sectorielles. Dans le cas de l'agglomération havraise nous observons un effet de renforcement réciproque. Ceci au bénéfice du fait intercommunal et des politiques sectorielles conduites (TIC).

Conclusion de la troisième partie

Au cours de cette partie, nous avons montré combien la participation des élus à la décision communautaire était liée à leur capacité à maîtriser la « complexité intercommunale ». Celle-ci s'éprouve autour de trois logiques dominantes (politique, territoriale et technique) dont nous avons analysé les effets. Dans ce contexte, la participation est régie par des logiques organisationnelles et des mécanismes de cooptation que nous retrouvons dans les trois EPCI étudiées. De l'étude des gouvernements des trois communautés, nous retiendrons un profil similaire de « leaders » (ceux qui disposent du niveau d'influence le plus élevé, définissant les orientations de l'organisation intercommunale). Celui-ci donne du crédit à notre hypothèse de départ selon laquelle on observe des renforcements réciproques entre les processus de participation et d'apprentissage des élus : la participation active de l'élu à l'élaboration des décisions conditionne et accélère son apprentissage intercommunal ; inversement, cette participation est conditionnée par le niveau d'apprentissage de l'élu.

Ainsi, les « leaders » des trois communautés disposent d'un niveau « d'expertise », « d'influence au sein des sections politiques locales », « de dilatation de la territorialité de référence », « d'adhésion au référentiel intercommunal » supérieur à celui de leurs confrères maires. Nous avons observé une corrélation entre le niveau de leadership et le degré d'intégration de ces quatre dimensions par les élus. La figure 49 de la page suivante synthétise les résultats de cette évaluation en effectifs cumulés : contrairement à l'analyse présentée dans le chapitre VII, qui détaille ses résultats pour chaque EPCI, ici les « leaders » des trois EPCI ont été additionnés (soit 17 au total), de même pour les sous-leaders (22) et les « suiveurs ou opposants » (35).

Figure 49. Synthèse des profils des maires (en effectifs cumulés)



L. Loubet, 2011.

Nous avons vu que, l'origine sociale, le statut socioprofessionnel et la formation du maire sont des éléments importants qui déterminent ses prédispositions à gérer la complexité, opérer les apprentissages nécessaires et donc à apparaître comme un « leader ».

Dans ce contexte, si on synthétise les éléments exposés dans le chapitre VII, le profil des « leaders » souscrit à la présentation suivante :

- des maires majoritairement « cadres et professions intellectuelles supérieures » (88 % de cadres parmi « les leaders » : Cf. figure 30, page 303). Des élus occupant, ou ayant exercé avant leur retraite, des fonctions d'ingénieurs dans les grandes entreprises ou dans le secteur public, de directeurs d'établissements publics, d'enseignants-chercheurs, de chercheurs, ou de consultants dans l'aérospatial… [851];

[851] Comme nous l'avons évoqué dans le chapitre VII, la catégorie « retraités » est volontairement absente de notre typologie et nous avons positionné les élus retraités (très nombreux) selon leurs PCS pré-retraite afin d'éclairer le

- des élus majoritairement issus de la fonction publique ;
- des élus disponibles, le plus souvent retraités (70,5% de retraités parmi les « leaders » contre 41,8% pour les élus « non-leaders » et cela malgré des moyennes d'âge relativement similaires dans les trois catégories) ;
- des maires « quasi-professionnels » de la politique (mis en disponibilité de la fonction publique, exerçant à temps partiel, pré-retraité, retraité)
- des maires disposant de ressources politiques (issus pour certain d'un cumul des mandats) et d'un niveau d'influence au sein des partis supérieur à leurs collègues « sous-leaders » et « suiveurs » ;
- des maires témoignant d'un degré d'adhésion au « référentiel intercommunal » supérieur (car ce sont eux qui participent le plus à définir ce référentiel)
- des élus qui sont les plus avancés au regard du processus de « dilatation de la territorialité de référence ».

Au cours du chapitre VIII nous avons vu que l'apprentissage de la coopération intercommunale associait de multiples acteurs au sein d'un ensemble de scènes diverses. Nous avons distingué les *instruments d'apprentissage internes* à l'organisation (les techniciens, les élus « médiateurs », les apprentissages mutuels entre élus, les groupes d'influence comme les « pitchounets », les séminaires intercommunaux, les commissions, le projet et les événements fondateurs) des *instruments d'apprentissage extra-communautaires* (les partis politiques, les organismes de formation et les partenaires institutionnels, les intercommunalités « modèles »).

Nous avons également étudié l'influence de la temporalité dans le processus de recomposition intercommunale. L'histoire des intercommunalités débute avec la constitution d'un ensemble de syndicats intercommunaux qui représente, pour les maires, les prémices d'un apprentissage intercommunal. Nous avons évoqué le rôle de la « culture territoriale » et de la « durabilité du partenariat » dans la construction des communautés et dans le rapport des élus à l'intercommunalité. Cette variable temporelle nous a également permis de définir un parcours (*cursus honorum*) de l'élu le conduisant, au gré de ses apprentissages, à gravir les échelons du gouvernement intercommunal. Nous avons montré combien ce chemin n'était en rien linéaire et comment le double mandat (communal / intercommunal) était vécu de manière différenciée selon le niveau d'apprentissage des maires (entre « ambivalence » et « complémentarité »).

---

rapport expertise-PCS. Nous avons considéré que les compétences acquises dans l'exercice d'une profession ne disparaissaient pas une fois les élus à la retraite.

Enfin, la dernière partie du chapitre VIII nous a permis de tester notre modèle d'analyse sur un autre territoire (la communauté d'agglomération havraise) et d'illustrer notre travail au moyen d'une étude sectorielle (les Technologies de l'Information et de la Communication).

CONCLUSION GÉNÉRALE :
LES LEVIERS DU CHANGEMENT

Au terme de ce développement et afin d'éviter la redondance, nous ne rappellerons pas les éléments structurants de notre démarche et les résultats observés. Nous tâcherons davantage d'identifier des leviers de changement susceptibles d'impacter dans l'avenir la construction intercommunale et le processus d'apprentissage auquel elle invite. Cette approche prospective s'articulera autour de trois principaux éléments : la formation des élus, la réforme des collectivités territoriales[852] et la notion de citoyenneté. L'introduction de la participation citoyenne doit permettre de considérer autrement notre travail essentiellement centré sur les maires. Nous introduirons des éléments problématiques relatifs à la perception et à la participation des habitants. Il s'agira d'élargir notre horizon de pensée y incorporant ces acteurs volontairement oubliés[853].

[852] Loi n° 2010-1563 du 16 décembre 2010 de réforme des collectivités territoriales
[853] Cf. Introduction générale : *L'apprentissage des maires, un objet de recherche pour étudier la construction intercommunale*

Territoire de l'interstice mais aussi territoire englobant, l'intercommunalité est une réalité complexe. A mesure qu'elle résout des problématiques, elle en introduit de nouvelles. A travers les questions de coopération intercommunale, il s'agit de questionner le rôle des politiques territoriales et la difficulté de leurs actions dans *« une société complexe »*[854].

Il apparaît que du modèle de coopération (*« stratégique »*, *« communautaire »*, *« subsidiaire »*)[855] et de la nature du projet collectif dépend la dynamique du territoire communautaire. Nous avons vu également que l'intercommunalité participe à changer les représentations et le regard des maires sur leurs communes. Elle les aide à appréhender des enjeux sociétaux dépassant le périmètre communal. Lorsque le maire accroît son expertise, lorsqu'il interroge (souvent de manière inconsciente) sa territorialité, son regard sur le développement communal et communautaire change. Ce changement s'opère au travers d'un apprentissage long et difficile faisant intervenir des dimensions personnelles, institutionnelles et gouvernementales. D'un autre côté, la convocation de questions vives (étalement urbain, transports collectifs, développement économique…) dans l'action publique locale n'est pas sans effets sur la construction d'un territoire et d'une organisation intercommunale à la recherche d'une maturité collective. Durant ce processus, il ne s'agit pas de supprimer les conflits, mais de se montrer capable de *« veiller sur eux »*[856] tout en bénéficiant de leur *« positivité »*[857]. Dès lors, les *« tensions créatrices »*[858] autour de ces questions s'invitent dans le débat sur la gouvernance locale et deviennent un révélateur voire un accélérateur de la construction politique des territoires intercommunaux.

Ces territoires sont positionnés aujourd'hui au cœur de la réforme des collectivités territoriales. Cette modification du cadre institutionnel constitue un changement majeur dans la mise en œuvre de la coopération intercommunale. Cependant, nous considérons que l'évolution des

---

[854] BAREL Y., 1993, « Pourquoi existe-il quelque chose plutôt que rien ? », in AMIOT M., BILLIARD I., BRAMS L. dir., 1993, *Système et paradoxe, autour de la pensée d'Yves Barel*, Paris, Seuil, p.197-208.
MORIN E., 1990, *Introduction à la pensée complexe*, Paris, ESF.
MULLER P., 1995, « Les politiques publiques comme construction d'un rapport au monde », in FAURE A., POLLET G., WARIN P., 1995, *La construction du sens dans les politiques publiques*, Paris, L'harmattan, p.153-179.

[855] BUSSI M., 2009, « La coopération territoriale : un déficit théorique », in BUSSI M. (dir.), *Un monde en recomposition. Géographie des coopérations territoriales,* Rouen, Publications des universités de Rouen et du Havre, p.11-29.

[856] HIRSCHMAN A., 1995, *Un certain penchant à l'autosubversion*, Paris, Fayard, p.361.

[857] SIMMEL G., 1999, *Sociologie. Etudes sur les formes de la socialisation*, Paris, PUF.

[858] OFFNER J-M., 2006, « Les territoires de l'action publique locale », in *Revue française de science politique*, vol. 56, no 1, p.41.

comportements coopératifs des maires constitue également un ressort du changement attendu. Nombre de variables organisationnelles et individuelles contribuent à cette dynamique

Le déficit d'expertise de certains élus prive l'organisation d'une partie importante de ses forces. Au travers du cas de l'agglomération toulousaine, nous avons montré combien l'apprentissage de la complexité apparaissait au centre des mécanismes de construction intercommunale, comment la sélection des élus dans les sphères décisionnelles dépend de leurs capacités à évoluer dans cet environnement complexe. Nous avons montré que l'appréhension des enjeux communautaires et la participation aux décisions nécessitent une maîtrise organisationnelle et institutionnelle, que diverses logiques définissent les mécanismes de sélections dans les exécutifs intercommunaux (l'expertise, l'adhésion au référentiel communautaire, la dilation de la territorialité, l'appartenance politique). Dans ce contexte, l'organisation intercommunale apparaît comme un dispositif à plusieurs vitesses où acculturés (experts), en voie d'acculturation et « réticents » se côtoient.

Accroître l'expertise territoriale des maires, via un véritable programme de formation interne, pourrait constituer un premier levier du changement. Il s'agit bien de la formation des maires en général, à l'intercommunalité en particulier. De nombreux maires interrogés sont conscients de leurs lacunes et appellent de leurs vœux cette démarche :

> *« Moi je n'étais pas préparé à l'intercommunalité. Avec l'intercommunalité tout devient plus complexe, on se forme au fil du temps. Aujourd'hui je repars sur un nouveau mandat, et ce qui m'intéresse c'est de me former davantage. J'estime que ce n'est pas parce qu'on est élu que l'on sait tout. Je ne suis pas compétent dans tous les domaines. J'essaye de m'inscrire dans des formations, mais ce n'est pas toujours facile entre le temps consacré à ma profession, à la commune, à la communauté d'agglomération. Mais je crois qu'on ne peut pas passer outre la formation. Chaque année nous faisons l'évaluation des besoins en formation au sein de la mairie. Après nous faisons appel soit à l'Agence Technique Départementale, soit à des bureaux d'études. Cela serait beaucoup plus facile si nous disposions de ces formations au sein de la communauté d'agglomération. De plus cela serait plus équitable, car il y a de grandes différences entre les services techniques et le niveau des agents entre les petites communes et les grandes. Des formations sur l'intercommunalité au sein de la communauté d'agglomération seraient très intéressantes, cela nous permettrait de parler des dossiers en étant sur un pied d'égalité ».*
> Un maire « suiveur » du Grand Toulouse, entretien du 18/07/08.

Aussi, la formation constitue un levier de changement dans la maîtrise des enjeux intercommunaux et dans l'appréhension des cadres de la coopération, *« la formation est un élément important non seulement dans la socialisation professionnelle des acteurs, mais aussi dans la circulation des idées »*[859]. Pourtant, on observe un manque de travaux scientifiques sur les effets de la formation dans la conduite des politiques publiques : *« il n'y a guère d'analyses disponibles permettant d'apprécier dans quelle mesure la formation participe aux « matrices cognitives et normatives », aux cadres de références, aux bases de connaissance avec lesquelles les responsables publics s'engagent dans leurs activités »*[860].

Les démarches de formation conduites auprès des élus locaux (sur le développement économique communautaire, la planification et l'aménagement de l'espace communautaire, le logement et l'habitat, la fiscalité locale, les mécanismes et conséquences du transfert de compétence, la mutualisation des services …) constituent selon nous un moyen de modifier leurs représentations de la coopération intercommunale. Outre les savoirs techniques qu'elles véhiculent, ces initiatives peuvent constituer *« un vecteur de la transition à réaliser »*[861], redéfinissant les univers de sens et d'action. Elles participent au dépassement du territoire municipal en valorisant le devenir du territoire communautaire : *« la mise en œuvre d'actions de formation participent en effet à la diffusion de schémas intellectuels et de cadres de références normatifs… »*[862].

De plus, ces démarches pourraient renforcer l'intéressement des élus à la coopération[863]. De manière générale, les programmes engagés visent à transmettre des savoirs et compétences dans un contexte d'apprentissage collectif : *« Ce qui est en effet attendu dans ces démarches de formation, c'est que s'enclenche une série de processus devant permettre aux organisations visées de se saisir d'un ensemble de recommandations, de prescriptions, de lignes de conduite relativement nouvelles et de les rendre opérationnelles. Dans cette perspective, l'apprentissage tient non seulement à l'adoption de préceptes plus ou moins nouveaux, mais aussi à la capacité à*

[859] RUMPALA Y., 2008, *Le gouvernement du changement total. Sur la transition au développement durable et sa gestion*, Thèse d'habilitation à diriger des recherches en science politique, Université de Nice-Sophia Antipolis, soutenue le 18 juin 2008, p.229.
[860] Idem
[861] Idem
[862] Idem
[863] Selon le concept de *« traduction »* de Michel Callon, *l'intéressement* est l'étape correspondant à *« l'ensemble des actions par lesquelles une entité [...] s'efforce d'imposer et de stabiliser l'identité des autres acteurs qu'elle a défini par sa problématisation »* (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 », in *L'Année sociologique*, Vol. 36, Paris, PUF, p.185. Dans ce cadre, le verbe intéresser se définit comme *« faire prendre intérêt à quelque chose »* (RUMPALA Y., 2008, *Op. Cit*, p.229).

intégrer des messages et des contenus de nature à remettre en cause des représentations qui étaient installées et pour lesquelles il faut trouver des formes de remplacement ou au minimum d'ajustement »[864]. Au-delà de l'intéressement, ces initiatives pourraient encourager la responsabilisation des élus dans le cadre du développement communautaire.

Selon Y. Rumpala, la formation favorise une forme de *« réflexivité institutionnelle »*[865]. Transposée à la question intercommunale, elle générerait une série d'ajustements via la remise en causse d'une partie des conventions et routines d'action développées par les maires au sein de leurs municipalités.

Si à l'instar de l'auteur, nous prolongeons notre propos sur la dimension réflexive des démarches formatives, il semble que celle-ci comporte une dimension introspective mobilisable dans l'apprentissage de l'intercommunalité. Il s'agit de faire prendre conscience aux élus que leurs pratiques et représentations, le plus souvent centrées sur leur commune, peuvent avoir des effets négatifs sur l'intercommunalité : *« Les discours qui accompagnent ces activités de formation véhiculent de manière plus ou moins explicite une mise en question de représentations, de schémas d'appréhension, de routines ne répondant pas aux impératifs promus et ils légitiment les souhaits de prise de distance par rapport à ces éléments qui pourraient devenir des obstacles s'ils n'étaient pas corrigés »*[866]. Au final, l'auteur invite à conjuguer apprentissage collectif et réflexivité, et à considérer qu'ils visent tous deux à *« la découverte, voire la création et l'acquisition par les acteurs concernés, de nouveaux modèles relationnels, de nouveaux modes de raisonnement, bref de nouvelles capacités collectives »* [867]. Ces démarches constitueraient en cela un ressort de changement : *« Le changement, c'est aussi la découverte et l'acquisition de nouvelles capacités »*[868].

Dans le précédent chapitre nous avons vu que les intercommunalités toulousaines organisaient une série de séminaires. Ils semblent souscrire au modèle ci-dessus. Ils visent à promouvoir une culture, un ensemble de valeurs et représentations. Cependant, la diffusion des connaissances « techniques », la construction de savoirs et savoir-faire nécessaires à la pratique intercommunale ne semble pas prioritaire. Les intercommunalités organisent davantage une activité de médiation que de formation auprès des élus communautaires. Selon les élus qui ont

[864] RUMPALA Y., 2008, *Op. Cit*, p.230.
[865] GIDDENS A., 1994, *Les conséquences de la modernité*, Paris, L'Harmattan.
[866] RUMPALA Y., 2008, *Op. Cit*, p.242.
[867] CROZIER M. et FRIEDBERG E., 1977, *L'acteur et le système*, Paris, Edition du Seuil, p.392.
[868] Idem, p.391.

participé, ces séances ont eu des effets non négligeables en matière de promotion du référentiel intercommunal ainsi qu'en termes de sensibilisation aux enjeux du territoire communautaire ; elles ont aussi participé à un apprentissage de la complexité technique. Ce dernier point, selon nous, mériterait d'être davantage approfondi au cours de véritables séances de formation aux enjeux techniques inhérents à la coopération intercommunale (planification, aménagement, développement économique, transports, etc.).

Si ces séminaires aident à la dilatation de leur territorialité et encouragent les élus à « travailler » leur sentiment d'appartenance au territoire communautaire, les intercommunalités auraient beaucoup à gagner à développer et institutionnaliser ce type de pratiques. Il semble aujourd'hui que la fréquence et le nombre de séminaires ne soient pas suffisants, ce qui contraint les élus à mobiliser des ressources financières (sur fonds municipaux) et sociales (en termes de réseaux personnels) afin de se former à l'extérieur de l'organisation communautaire. Ainsi, l'inégalité des ressources détenues par les maires renforce les différences de potentialité à participer à la décision communautaire.

Face à ce déficit de transfert de savoir et savoir-faire de l'EPCI vers ses membres, certains élus s'organisent comme en témoigne l'initiative « des pitchounets ». Cependant si ces cellules informelles développent une forme *d'empowerment communautaire* et participent à réguler les logiques gouvernementales de l'organisation intercommunale, cette dernière prend le risque de la fragmentation en favorisant une organisation des maires sur des espaces de proximité (le plus souvent à dominante rurale).

Tout au long de ce travail nous avons tenté de montrer que le processus d'apprentissage de l'intercommunalité et le processus décisionnel s'interpénètrent, que le degré de participation de l'élu à la décision détermine son apprentissage intercommunal et inversement que la participation à la décision communautaire est conditionnée par son niveau d'apprentissage. Dans ce contexte, certains élus semblent condamnés à demeurer en retrait des dispositifs décisionnels, enfermés dans ce « cercle vicieux » où pour participer ils doivent opérer des apprentissages que seule une participation effective est en mesure de leurs transmettre.

Dès lors, le manque de participation d'une grande partie des élus, justifié (selon les « leaders ») entre autres éléments par un manque d'expertise ou une compréhension lacunaire des mécanismes et enjeux intercommunaux, constitue un frein à la coopération :

> *« Le principal problème [dans l'intercommunalité] c'est le sentiment qu'ont les élus et le personnel d'être dépossédés d'un certain nombre de leurs prérogatives au profit de l'intercommunalité. La commune perd de son pouvoir et c'est l'intercommunalité qui acquiert de plus en plus de pouvoir. Il y a ce sentiment de dépossession qui est relativement fort notamment sur toutes les grandes décisions qui appartiennent de plus en plus à l'intercommunalité et plus à la commune… La seule réponse que l'on puisse apporter, c'est qu'il faut faire en sorte qu'il y ait de plus en plus d'élus communaux qui soient impliqués dans l'intercommunalité. Plus les élus se sentiront partie prenante dans le processus décisionnel de l'intercommunalité, moins ils se sentiront frustrés ».*
> Le président d'une des communautés étudiées, entretien du 13/02/08.

Au sujet de l'Union Européenne, P. Muller pose une question essentielle que nous pourrions reprendre à propos du développement intercommunal : *« comment produire de la légitimité quand la recherche de l'expertise devient prioritaire ? »*[869]. Pour de nombreux élus (« suiveurs » ou « réticents ») la décision intercommunale (bien que votée le plus souvent à la quasi unanimité dans les assemblées communautaires) souffre d'un manque de légitimité à partir du moment ou elle n'associe qu'un petit nombre d'élus « leaders » dans des cercles restreints. Selon les « leaders » interrogés, le critère de l'expertise constitue un élément important dans la sélection des membres de l'exécutif décisionnaire. Dès lors, bien que la recherche de l'expertise ne soit pas prioritaire, l'accroissement de celle-ci (via la formation) pourrait faciliter l'accès d'un plus grand nombre d'élus à ces cercles restreints et légitimer davantage les décisions qui y sont prises.

Si l'on augmente la capacité à décider des maires, il convient aussi de réinterroger le système décisionnel. Nombre de rapports ou articles scientifiques traitant de l'intercommunalité évoquent un manque démocratique du fait de l'absence d'élection directe des représentants communautaires. La dernière réforme des collectivités territoriales[870] semble pallier ce déficit en proposant d'élire les délégués communautaires dans le cadre de l'élection municipale au suffrage universel direct… (Art. L.5211-6). Si ce changement apparaît majeur, réassurant le sentiment démocratique, suffit-il à modifier la mécanique décisionnelle intercommunale ? L'étude des intercommunalités toulousaines montre que les conseils communautaires, où siègent les représentants communautaires, forment le plus souvent des chambres d'enregistrement d'une décision préparée et quasi-prise dans des cercles plus restreints et sélectifs. La réforme du mode d'élection des délégués communautaires modifiera-t-elle ce système gouvernemental ? De plus,

[869] MULLER P., 1995, *Op. Cit.*, p.173.
[870] Loi n° 2010-1563 du 16 décembre 2010 de réforme des collectivités territoriales

que penser du vote d'une population identifiée par la quasi-totalité des maires interrogés comme *« ignorante voire désintéressée par la chose intercommunale »* ? Si inciter les habitants à décider accélère leurs apprentissages de l'intercommunalité, un effort d'information paraît nécessaire. Dans ce cadre, le maire a un rôle important à jouer. Mais est-ce dans son intérêt ?

La réforme des collectivités territoriales, levier d'apprentissage et du changement ?

Le volet intercommunal, bien qu'il n'ait pas fait l'objet d'un débat et d'une exposition médiatique très importante, est pourtant très présent dans cette dernière réforme (Loi n° 2010-1563 du 16 décembre 2010 de réforme des collectivités territoriales)[871]. L'élection directe des

[871] Cette loi, longtemps débattue, institue un ensemble de réformes dont nous ne relèverons que les principaux éléments :
Le conseiller territorial : la réforme créée un conseil territorial où siégeront des conseillers territoriaux, à la fois représentants du conseil régional et du conseil général de leur département d'élection (une fois les mandats actuels des conseillers généraux et régionaux expirés en mars 2014).
L'élection au suffrage universel direct des délégués communautaires : la loi institue le principe de l'élection au suffrage universel direct des délégués des EPCI à fiscalité propre dans le cadre des élections municipales de mars 2014, pour toutes les communes dont le conseil municipal est élu au scrutin de liste.
La métropole et le pôle métropolitain : La loi permet aux grandes agglomérations qui le souhaitent d'adopter un nouveau statut intégré, afin de mieux assurer leur rayonnement international. Elle crée la « métropole » (article 12), EPCI de plus de 500 000 habitants (seuil non opposable aux communautés urbaines créées à titre obligatoire par l'article 3 de la loi de 1966), regroupant des communes d'un seul tenant et sans enclave qui s'associent « *au sein d'un espace de solidarité pour élaborer et conduire ensemble un projet d'aménagement et de développement économique, écologique, éducatif, culturel et social de leur territoire afin d'en améliorer la compétitivité et la cohésion* ». Outre les compétences transférées par les communes, la métropole exercera les compétences transférées par le Département (transports scolaires, routes, zones d'activités et promotion à l'étranger du territoire et de ses activités économiques) et par la Région (promotion à l'étranger du territoire et de ses activités économiques). En accord avec le Département et la Région, elle pourra se doter de compétences supplémentaires, déterminées par convention. Le cas échéant, l'Etat pourra leur confier la propriété et la gestion des grands équipements et infrastructures. La loi crée également le « pôle métropolitain » (article 20), structure destinée à renforcer la coopération entre EPCI « *en vue d'actions d'intérêt métropolitain en matière de développement économique, de promotion de l'innovation, de la recherche, de l'enseignement supérieur et de la culture, d'aménagement de l'espace […] et de développement des infrastructures et des services de transport […], afin de promouvoir un modèle de développement durable et d'améliorer la compétitivité et l'attractivité de son territoire, ainsi que l'aménagement du territoire infra-départemental et infra-régional* ». Le pôle métropolitain regroupera des EPCI à fiscalité propre formant un ensemble, le cas échéant discontinu, de plus de 300 000 habitants autour d'un EPCI centre de plus de 150 000 habitants. A titre dérogatoire, les territoires frontaliers seront autorisés à créer un pôle métropolitain sur un territoire d'un seul tenant et sans enclave de plus de 300 000 habitants, autour d'un EPCI centre de plus de 50 000 habitants. Le pôle métropolitain suivra les règles applicables aux syndicats mixtes.
Fusion des communes : les communes nouvelles : la commune nouvelle » remplacera l'actuel dispositif de fusion de communes issu de la loi Marcellin du 16 juillet 1971. Si elles le décident, des communes contiguës ou l'ensemble des communes membres d'un EPCI pourront constituer une « commune nouvelle ».
Les règles de regroupement des départements et des régions : les articles 26, 27, 28 et 29 de la loi fixent de nouvelles règles relatives à la modification des limites territoriales des départements et régions et pour leur regroupement. Le législateur garde la compétence de fusion d'une région et des départements ; les autres modifications peuvent être décidées, après délibérations des assemblées locales et accord des électeurs, par décret en Conseil d'Etat.
La clarification des compétences et des financements : la clause de compétence générale sera supprimée pour les départements et les régions (article 73), à compter du 1er janvier 2015, elle sera maintenue pour les seules communes. Les départements et les régions auront des compétences d'attribution. Ils pourront se saisir néanmoins de tout objet d'intérêt départemental ou régional pour lequel la loi n'a donné aucune compétence à aucune autre

élus communautaires par la population, que la loi semble instituer, constitue une potentialité importante de changement des comportements des élus et des habitants. *L'intéressement* des habitants au développement intercommunal pourrait se renforcer dans ce contexte. Aujourd'hui cette participation se réduit le plus souvent à l'établissement (facultatif) d'un « conseil de développement intercommunal ». Si à l'échelle des « pays », où il est également prévu, ce conseil semble davantage reconnu, il joue généralement un rôle secondaire voire de figuration dans les communautés d'agglomération ou urbaine étudiées.

Dans ce contexte, la modification des modalités d'élection des conseillers communautaires laisse entrevoir des possibilités de changement. Nous développerons trois scénarios prospectifs conditionnés par les stratégies des élus et leur volonté de mettre en débat la question intercommunale lors des prochaines municipales.

Le premier repose sur ***une euphémisation des débats autour de l'intercommunalité.*** L'observation des débats de campagne de la dernière élection municipale donne du crédit à cette hypothèse. En participant à l'observatoire de la campagne municipale de l'agglomération toulousaine (contrat de recherche CIEU-DRDE) [872], nous avons constaté combien les élus et candidats contournaient ou éludaient la problématique intercommunale. Les résultats de cette étude témoignent de la faiblesse des débats sur ce sujet : *« Les listes déclarées dans certaines communes ne communiquent pas du tout dans leur programme autour du thème de l'intercommunalité. Deux cas de figure sont notables : d'un côté des communes où toutes les listes se taisent sur le sujet (Mondonville), d'un autre côté, des communes où les listes sont partagées entre celles qui en parlent et celles qui n'évoquent pas l'existence de l'intercommunalité (L'Union, Labarthe sur Lèze, par exemple, où deux listes sont muettes sur la question, l'une ne citant la communauté d'agglomération du Muretain que dans une énumération des regroupements intercommunaux essentiellement techniques auxquels la commune appartient, l'autre ne disant mot sur cette question)… »*[873].

---

personne publique. La loi prévoit également (article 75), l'élaboration d'un projet de schéma d'organisation des compétences et de mutualisation des services afin de clarifier les interventions publiques sur le territoire régional et de rationaliser l'organisation des services des départements et des régions. Ce schéma organisera la répartition des compétences entre les deux collectivités, leurs interventions financières et la mutualisation des services.

[872] BACCONNIER S., BONNIN S., DESBORDES F., DELPEYROU-SABATIER C., LEGRAND R., LOUBET L., 2008, *observation des débats de la campagne municipale 2008 dans les territoires périurbains toulousains,* DRDE Haute-Garonne, 37 p.

[873] Idem, p.33.

De manière générale, les résultats observés montrent *« que l'intercommunalité n'est encore que très rarement un sujet majeur, porteur, fédérateur. Au contraire, c'est un thème qui semble fragiliser les maires face à leurs administrés, comme le laissent entendre ces propos tenus par un maire, hors communes enquêtées de manière suivie : « Si vous vouliez être sûr de ne pas repasser, il fallait mettre l'intercommunalité sur la table ». L'intérêt communal semble donc encore primer… »*[874].

Selon les maires interrogés dans le cadre de cette thèse, de nombreux candidats sortants (déjà maires et délégués communautaires et qui seront le plus souvent réélus) ont respecté un pacte tacite de non-agression au sujet de la coopération intercommunale :

> *« Nous nous étions mis d'accord, de gauche comme de droite, pour ne pas centrer nos attaques sur l'intercommunalité. Nous ne voulions pas instrumentaliser, en quelque sorte, l'intercommunalité ».*
> Un maire « suiveur » de la CAM, entretien du 19/05/09.

Bien que la question intercommunale ait parfois été évoquée lors de cette campagne électorale, les questions de fond ont été mises à la marge. On peut comprendre l'intérêt de cette démarche qui d'une certaine façon pacifie le développement intercommunal et évite le rejet des citoyens. Cependant, elle prive les habitants d'une opportunité de mieux comprendre l'intercommunalité, ses enjeux et son fonctionnement.

Dès lors, si ce processus se reproduit lors des prochaines élections, l'affichage des candidats aux fonctions de délégué communautaire ne constituera en rien un levier de changement et pourrait même avoir des effets contraires, renforçant l'échelon communal : *« Pour nombre d'analystes, l'élection fléchée de conseillers communautaires au suffrage universel direct dans le cadre de circonscriptions communales ne participerait pas de la consolidation du fait communautaire ; bien au contraire, elle tendrait à renforcer la dimension confédérale des intercommunalités en sanctuarisant la commune comme brique de base de la démocratie locale. La réforme serait une victoire à la Pyrrhus pour les tenants de la démocratie locale, puisqu'elle figerait par avance l'électeur dans son réduit communal, stérilisant tout débat d'envergure communautaire »*[875].

[874] Idem
[875] ESTEBE P., 2010, « Communautés vivantes, communautés mouvantes », in *Intercommunalités*, n°149, ADCF, p.14. Disponible sur : http://www.adcf.org/files/MAG-INTERCO/interco-149---2010-09-30.pdf, (consulté le 01/05/2011).

Le deuxième scénario envisage ***une instrumentalisation et une politisation accrue de la question intercommunale***. Les nouvelles modalités d'élection des candidats communautaires pourraient pallier le déficit précédemment évoqué et forcer les élus à matérialiser leur position sur l'intercommunalité. Cette hypothèse a le mérite de considérer la possibilité que les candidats réinterrogent leurs représentations et connaissances intercommunales, afin de clarifier leurs positionnements. Toutefois, ce changement pourrait accentuer une politisation de la question intercommunale, voire une instrumentalisation. Cette tentation existe chez les élus, qui s'en défendent le plus souvent par analogie à la question européenne :

> *« L'une des choses à laquelle il faut faire vraiment attention, c'est de ne pas faire comme la France avec l'Europe. C'est-à-dire de renvoyer la responsabilité de tous nos malheurs à la communauté d'agglomération. Il ne faut pas tenir responsable la communauté d'agglomération de tous les malheurs de la commune ».*
> Un maire « suiveur » du SICOVAL, entretien du 13/06/08.
> *« Je suis convaincu qu'en matière d'intercommunalité, nous manquons de vertus éducatives et pédagogiques auprès de nos citoyens. Je suis convaincu que l'Europe a souffert de l'absence de débat. On a toujours accusé l'Europe. On s'en est servi comme prétexte, comme parfois avec la coopération intercommunale. On a toujours dit c'est la faute à l'Europe. Moi, je crois en une intercommunalité que l'on assume et que l'on revendique... Le maire a encore une fonction au travers de l'intercommunalité. La question est de savoir s'il assume sa fonction de vice président de la CAM. Je l'assume pleinement et je ne renvoie jamais la faute sur la CAM, comme on renvoie la faute sur l'Europe. J'assume pleinement les décisions quand j'y suis associé. Je suis donc très soucieux de gouvernance ».*
> Un maire « leader » de la CAM, entretien du 01/07/09.

Rappelons que nous avons déjà observé ces comparaisons avec l'Union Européenne dans le discours des élus, afin de qualifier un modèle de gouvernement intercommunal consensuel (Cf. Chapitre VI 3.5.1), et d'évoquer le travail sur la territorialité qu'encourage la coopération intercommunale au niveau local et la coopération européenne à l'échelle supranationale (Cf. Chapitre VII.3).

Nous avons également montré, tout au long de cette thèse, que la coopération intercommunale introduisait des éléments de complexité technique et territoriale discriminant pour certains élus. Ces élus, que nous avons considérés comme des professionnels de l'action publique, apparaissent pourtant parfois dépourvus face à la complexité intercommunale. Dans ce contexte, on peut penser que certains maires, faiblement acculturés à l'intercommunalité, pourraient

considérer comme opportune une stratégie valorisant le repli municipal, jouant sur la prégnance du sentiment d'appartenance à la commune et l'ignorance de leurs électeurs. Car, hormis certains habitants actifs *« des couches moyennes ascendantes »*[876] qui constituent une forme « d'élite citoyenne » et que l'on retrouve dans les mouvements associatifs et les groupes de pressions locaux…[877], on peut penser que la majorité des habitants, qui disposent d'un niveau d'information et d'expertise moins élevé que celui de leurs élus, rencontreront de grandes difficultés à appréhender la portée des enjeux intercommunaux. La question intercommunale pourrait dès lors faire l'objet d'une « instrumentalisation » à des fins électorales, les informations partielles qui leurs seraient transmises pourraient être de nature à biaiser leurs jugements et à contraindre leur apprentissage de l'intercommunalité.

Enfin le troisième scénario, peut-être le plus optimiste, considère que les nouvelles modalités d'élection des conseillers communautaires pourraient encourager les élus à **accentuer la mise en débat de la question intercommunale**. Ceci pourrait accroitre l'intérêt porté par les habitants à la coopération intercommunale. **Les candidats, dans ce contexte, participeraient à une médiation et à l'apprentissage des habitants en matière d'intercommunalité**.

Conformément aux éléments qui ont structuré notre travail sur les maires, nous considérons que l'apprentissage de l'intercommunalité repose sur la participation des acteurs à la décision. Le vote constitue une première forme de participation des habitants à la décision. Nous considérons qu'à cette occasion des mécanismes d'apprentissage pourraient être activés. Les débats de campagnes lors des prochaines municipales renforceraient l'intérêt et le niveau d'information des habitants ; des citoyens aujourd'hui identifiés par plus des trois-quarts des maires interrogés comme peu intéressés par la question intercommunale :

> *« Les habitants se foutent de l'intercommunalité. Ce qu'ils veulent, c'est que le service soit rendu. On se fait plaisir en disant que les habitants de notre commune sont très attentifs à l'intercommunalité. Mais en réalité ils s'en foutent ».*
> Un maire « sous leader » du Grand Toulouse, entretien du 08/07/09.
> *« Pour les habitants, le problème, c'est de bien expliquer la complexité du Sicoval. Le Sicoval est une technostructure difficilement palpable pour les habitants. Donc notre travail c'est de permettre aux habitants de s'approprier le territoire, en leur expliquant bien les compétences. L'une des leçons du dernier mandat, c'est que nous n'avons pas assez*

[876] ADELS, 2001, « Construire une pédagogie de la participation », in *Territoires*, n° 399bis, partie 2, p.15.
[877] Idem

partagé l'information sur l'intercommunalité. Les habitants ont encore une vision extrêmement floue de l'intercommunalité ».
Un maire « leader » du SICOVAL, entretien du 04/02/08.
« Le Sicoval est complètement déconnecté des populations. Les habitants n'ont pas du tout intégré dans leurs têtes cette structure nouvelle… Nous, à la commune, nous gérons le quotidien, la vie des gens. Moi je tiens à ce que cela reste comme ça, car c'est la seule prérogative qui me reste ».
Un maire « leader » du SICOVAL, entretien du 31/01/08.
« À partir du moment où les services sont rendus, les habitants se moquent que ce soit la commune où la communauté d'agglomération qui gère ce service. Ça leur fait ni chaud ni froid. La grande majorité des gens a du mal à discerner qui fait quoi. Ils ignorent quasiment l'existence de l'intercommunalité ».
Un maire « suiveur » de la CAM, entretien du 28/01/08.

Reprenant les éléments qui ont façonné notre propos sur l'apprentissage des maires, ces débats de campagnes pourraient atténuer la complexité intercommunale (technique, politique et territoriale) auprès des habitants. Une information technique et pédagogique sur les enjeux territoriaux élargie à l'échelle d'agglomération (PDU, PLH, SCOT…) contribuerait à « l'empowerment » des citoyens. L'élection des conseillers communautaires par les citoyens participerait d'une démocratie représentative plus directe, « simplifiant » (du moins en apparence) l'appréhension du gouvernement intercommunal. Enfin, si on émet l'hypothèse que les candidats donneront une image positive de la coopération intercommunale, cela devrait encourager les habitants à développer un sentiment d'appartenance au territoire communautaire voire une citoyenneté intercommunale.

Intercommunalité et citoyenneté : d'une citoyenneté communale vers une citoyenneté intercommunale ?

Il s'agira de faire dialoguer le politique et le culturel, en considérant que la procédure institutionnelle ne se limite pas à produire un cadre de gestion, mais apparaît surtout comme une machine à réorganiser et donner du sens : *« Il s'agit pour les sciences sociales d'analyser la manière dont se construisent des représentations et des procédures conceptuelles qui conditionnent des modalités de négociation et de prise de décisions et jouent un rôle déterminant dans le fonctionnement de l'institution »*[878]. Ainsi, les pouvoirs exercés localement concourent à

[878] ABELES M., JEUDY H-P., 1997, *Anthropologie du politique*, Paris, Armand Colin, p.20.

diffuser institutionnellement de nouvelles valeurs et à faire évoluer l'idéologie affiliée à certaines notions.

La notion de *citoyenneté* illustre ce mouvement. Lorsqu'elle émancipe l'individu du poids culturel, social, familial, clanique, elle le considère avant tout *« en tant que membre d'une communauté juridiquement constituée »*[879]. En permettant de s'émanciper de l'appartenance traditionnelle, la citoyenneté instaure une appartenance politique reposant sur le droit et l'institution. Notons qu'ici la notion de citoyenneté n'est pas comprise comme affiliée exclusivement à l'Etat républicain. Nous utiliserons cette notion dans son acception la plus large[880] afin d'évoquer une citoyenneté communale, en écho à divers auteurs tels que B. Poche : *« la citoyenneté de la ville, le droit de (dire son mot sur la) cité »*[881] ou C. Wihtol de Wenden qui inscrit la citoyenneté et le citoyen *« entre l'échelon local (berceau de la nouvelle citoyenneté, enracinée dans la résidence et la participation concrète …), l'échelon national et l'échelon international… »*[882].

Nous n'examinerons pas la citoyenneté mais les différentes formes de citoyenneté, considérant que de l'échelon local émerge une citoyenneté particulière : *« à côté de l'état-nation, la ville serait un autre espace de citoyenneté »*[883]. L'échelon local, voire les segments de la localité (communes, quartiers…) servent de support à un tissu social, parfois à une solidarité collective, le tout participant à l'émergence « d'une citoyenneté de résidence » reposant sur une conception du local comme lieu politique. On assiste alors à une relocalisation du politique, un glissement de la citoyenneté de l'Etat vers le local. De même, l'enjeu intercommunal repose aussi sur un glissement de l'habitant et de l'élu, d'une citoyenneté communale vers une citoyenneté intercommunale. Cependant, le cadre institutionnel et juridique de l'intercommunalité ne suffit pas à définir une citoyenneté. Pour exister, pour être vécue pleinement, une citoyenneté doit être nourrie d'une identité. Dès lors, la citoyenneté doit être considérée comme une représentation

[879] BRUSCHI C., 1988, « Le droit de cité dans l'antiquité : un questionnement pour la citoyenneté d'aujourd'hui », in WIHTOL de WENDEN C., *La citoyenneté et les changements de structures sociale et nationale dans la population française*, Paris, Edilig-fondation Diderot. Cité in ABELES M., JEUDY H-P., 1997, *Op. Cit.*, p.75.
[880] Selon le Grand Larousse Universel, 1993, « Citoyenneté », Paris, Edition Larousse, p.2273 : *« qualité de la personne disposant, dans une communauté politique donnée, de l'ensemble des droits civiques »*.
[881] POCHE B., 1992, « Citoyenneté et représentation de l'appartenance », in *Espaces et Sociétés*, n° 68, Paris, L'Harmattan, p.16.
[882] WIHTOL de WENDEN C., 1992, « Question de citoyenneté », in *Espaces et Sociétés*, n° 68, Paris, L'Harmattan, p.37.
[883] Idem, p.41.

totalisante, *« un de ces «contenants» auxquelles les sociétés confèrent un pouvoir agrégatif aussi mystérieux qu'indispensable »*[884].

Selon l'auteur, la citoyenneté en tant que représentation est alors à relier à trois champs distincts : *« la reconnaissance, l'expression sensible et la garantie subdéléguée »*[885]. La reconnaissance en matière de citoyenneté *« met en jeu la façon dont la société se représente elle-même, c'est-à-dire se présente à elle-même, de façon réflexive, une image dans laquelle elle a choisi de se reconnaître »*[886]. La question intercommunale ici posée échappe à la logique juridique, il s'agit de définir si le groupe (les habitants et les élus de plusieurs communes) parvient à créer une identité intercommunale, à y adhérer, et à se projeter à travers elle. La citoyenneté est alors à aborder en tant que *« métaphore de la sociabilité (domaine de l'expression sensible), dont l'expression la plus sensible serait celle du territoire »*[887]. Le territoire prend alors toute sa dimension et définit un enjeu face à l'émancipation dont il doit faire l'objet (concernant le territoire communal) et l'appropriation dont les citoyens et élus doivent faire preuve (concernant le territoire intercommunal). Ce processus pourrait permettre l'émergence d'une citoyenneté intercommunale.

Comme nous l'énoncions précédemment, tout comme la citoyenneté intercommunale ne peut se satisfaire de droits et d'institutions, elle ne peut s'inscrire dans un champ de représentations désincarnées : *« la citoyenneté n'est pas seulement une acceptation avouée, mais immatérielle ; elle est aussi le partage du topos »*[888]. La citoyenneté, car elle délègue à « la politique » la gestion de la société, confère légitimité, reconnaissance et pouvoir au « politique ». Pouvoir et territoire sont consubstantiels : créer un nouveau territoire intercommunal s'accompagne de la création de nouveaux pouvoirs. Ce sont les modalités d'exercice de ce pouvoir que nous avons étudié à travers l'analyse des gouvernements intercommunaux et de l'influence des éléments culturels et territoriaux (*territorialité, configuration territoriale*). Dès lors, l'élu doit être appréhendé dans sa forme oscillante entre holisme et individualisme et ses agissements compris selon leurs portées collectives et particulières.

[884] POCHE B., 1992, *Op. Cit.*, p.16.
[885] Idem
[886] Idem, p.18.
[887] ABELES M., JEUDY H-P., 1997, *Op. Cit.*, p.76.
[888] POCHE B., 1992, *Op. Cit.*, p.20.

Aussi, la variable territoriale participe grandement à la complexification du rapport à la citoyenneté locale et à l'intérêt collectif. Dans le cadre de la coopération intercommunale, l'intérêt collectif est-il entendu selon des clefs de lectures communales ou intercommunales ? Ainsi, différencier ce qui relève dans l'action des maires du dessein particulier, de l'intérêt collectif, du « souci » communal ou intercommunal constituent un enjeu dans l'analyse des configurations intercommunales.

De nouveau, la notion de citoyenneté peut nous aider à mieux pénétrer le champ de l'intercommunalité. B. Poche définit le problème de la citoyenneté comme celui du compromis. Ce dernier apparaît comme un élément déterminant dans la coopération intercommunale. Ici, le compromis ne doit pas être entendu seulement dans sa dimension sociologique, relative à la régulation organisationnelle. Celui-ci s'opère entre des agents et leurs stratégies divergentes mais aussi entre des ensembles de représentations distinctes. Il s'agit d'un glissement des systèmes de représentations, visant le plus souvent à la création de « non-incompatibilité ». L'intercommunalité apparaît tel un ensemble où coexistent de multiples systèmes de représentations propres à chaque commune et élu.

Traiter des représentations communales et de l'ensemble des rites, symboles, référents culturels, déterminismes, valeurs, etc., qui les nourrissent nous renvoie inéluctablement à la question de la reconnaissance de l'intercommunalité. On peut se demander comment le territoire communautaire est reconnu par les populations et élus qui y adhèrent : comme un ensemble agrégeant une multiplicité de citoyennetés communales ou bien en tant qu'entité opérant la fusion de citoyennetés territorialisées pour donner naissance à une nouvelle citoyenneté, une nouvelle territorialité ? De ces deux propositions naît la dichotomie vécue et idéale : la première, l'intercommunalité telle qu'elle semble pratiquée, la deuxième l'intercommunalité telle qu'elle apparaît écrite, pensée, idéalisée. Le chemin de la concorde entre ces deux réalités apparaît long et sinueux. Ainsi, analyser la manière dont l'intercommunalité se représente n'apparaît pas aisé. Son fonctionnement hypothétique, par agrégation, relève d'une logique opérationnelle valorisant l'immédiateté, les priorités gestionnaires et la pérennité de la coopération. Souscrire à l'idéal d'une citoyenneté intercommunale unifiante ne semble pas d'actualité, tant la prégnance de la commune semble prévaloir.

Nos propos ici ne témoignent pas de la non légitimité du référentiel communautaire, qui participe de la citoyenneté intercommunale, mais de la difficulté pour les acteurs locaux de s'y soumettre

car *« il y a toujours une stratégie sur l'espace proche (le territoire) [ici communal] parce que, quel que soit l'importance des relations avec les personnes ou les faits éloignés (relation en réseau) on ne peut jamais éliminer l'impact quotidien de la proximité »*.[889]

Paradoxalement, le quotidien des habitants témoigne d'une pratique de l'espace intercommunal avancé. L'étude des mobilités géographiques et des migrations des habitants, qu'elles soient journalières ou hebdomadaires, de travail, de loisir ou d'achat, témoigne d'une forme d'appropriation d'un espace débordant les limites communales. Pourtant lorsqu'on les interroge sur la communauté qui gère et organise leur territoire, la majorité d'entre eux rencontre des difficultés à identifier les rôles et missions de celle-ci, l'espace communautaire couvert, les modalités de prise de décision et les possibilités de participation citoyenne. Dans ce contexte, les élus communautaires sont le plus souvent méconnus, y compris parfois le président de l'EPCI.

Si la dimension coopérative échappe souvent aux habitants, ceux-ci ont un rapport pratique à l'EPCI. Ils identifient facilement la dimension gestionnaire de l'organisation intercommunale au travers de ses missions de services techniques (assainissements, gestion des déchets…). Leurs cultures intercommunales semblent valoriser davantage des éléments pratiques et techniques, au détriment d'une réelle adhésion « idéologique » à la coopération intercommunale : *« les éléments non symboliques (techniques et matériels) d'une culture sont plus aisément transférables que les éléments symboliques (religieux, idéologiques, etc.) »*[890].

Notre travail a reposé principalement sur l'analyse de la coopération intercommunale au travers des rôles du maire. Nous ne disposons pas réellement d'un matériau scientifique relatif à la perception des habitants. Aussi la réflexion ici esquissée repose sur des hypothèses et des entretiens informels auprès d'habitants interrogés à diverses occasions. Ceci nous encourage à envisager de poursuivre notre travail sur la coopération intercommunale au travers du prisme des habitants. Nous émettons l'hypothèse que la « citoyenneté intercommunale » est un concept étranger à la majorité des habitants. Rien d'étonnant lorsqu'on considère que nombre d'élus interrogés éprouvent déjà des difficultés à se projeter dans l'intercommunalité. Dès lors, si le développement intercommunal nécessite de la part des élus un apprentissage, il en va de même pour les habitants. La participation au processus décisionnel apparaît de nouveau comme un élément fondamental de cet apprentissage : *« Le problème des communautés et des futures*

[889] POCHE B., 1992, *Op. Cit.*, p.33.
[890] CUCHE D., 1996, *la notion de culture dans les sciences sociales*, Paris, La découverte, p.56.

métropoles n'est pas l'élargissement de l'assise du régime représentatif, mais la multiplication de formes diverses de démocratie, permettant de saisir l'ensemble des producteurs, des usagers et des consommateurs du territoire : conseils de développement, débats publics, conférences citoyennes, etc. En ce sens, le régime électoral encore bancal des communautés constitue une chance, un appel à innover. On ne peut pas, à cette échelle, se réfugier derrière le sacro-saint principe de la sanction du suffrage universel ; on est conduit à inventer en permanence les formes nouvelles de l'information des publics, de la transparence des politiques publiques, de leur évaluation et de la façon dont les autorités rendent compte de leur action auprès de groupes et d'individus divers » [891].

Aussi, les réformes territoriales et fiscales, la disparition de la taxe professionnelle auront beau modifier la nature des ressources et des institutions, élus et habitants se confronteront toujours aux défis de la coopération territorialisée (reconstruction identitaire, régulation politique, ingénierie territoriale, participation des acteurs locaux). Il s'agit là du véritable enjeu, parachever cet espace intercommunal qui pour nombre d'élus et de citoyens n'est pas encore « *territoire »*[892].

[891] ESTEBE P., 2010, « Communautés vivantes, communautés mouvantes », in *Intercommunalités*, n°149, ADCF, p.14. Disponible sur : http://www.adcf.org/files/MAG-INTERCO/interco-149---2010-09-30.pdf, (consulté le 01/05/2011).

[892] *« Espace socialement construit et approprié au point de constituer en même temps un référent identitaire, un cadre de régulation et un périmètre pour l'action publique ».* (VANIER M., 2008, Le pouvoir des territoires. Essai sur l'interterritorialité, Paris, Economica, p.4).

BIBLIOGRAPHIE GÉNÉRALE

Ouvrages, articles de revues et chapitres d'ouvrages collectifs

ABELES M., JEUDY H-P., 1997, *Anthropologie du politique*, Paris, Armand Colin.

ABELES M., 1990, *Anthropologie de l'état,* Paris, Armand Colin.

ACCARDO A., CORCUFF P., 1986, *La sociologie de Bourdieu,* Bordeaux, Mascaret.

ADELS, 2001, « Construire une pédagogie de la participation », in *Territoires,* n° 399bis, partie 2, p.15-16.

AKRICH M., CALLON M., LATOUR B., 2006, *Sociologie de la traduction : textes fondateurs,* Paris, Presse de L'Ecole des Mines.

AMABLE B., BARRÉ R., 1997, *Les systèmes d'innovation à l'heure de la globalisation,* Paris, Economica.

ARGYRYS C., SCHÖN D-A, 2002, *apprentissage organisationnel. Théorie, méthode, pratique*, Bruxelles, Boek-Université.

ARGYRYS C., SCHÖN D-A, 1978, *Organizational learning : A theory of action perspective*, Reading (Massasuchets USA), Addison-Wesley.

ARROW K-J., 1962, « The Economic Implications of Learning by Doing », in *Review of Economic Studies*, vol 29, p.155-173.

ASHER F., 2001, « La nouvelle révolution urbaine : de la planification au management stratégique urbain », in MASBOUNGI A. (dir.), *Fabriquer la ville*, Paris, La Documentation Française, p.21-32.

AUBELLE V., 1999, « L'intercommunalité française est elle efficace ? », in *Pouvoirs Locaux*, n° 42, vol. 3, p.22-27.

AVENIER M-J., SCHMITT C., 2007, *La construction des savoirs pour l'action,* Paris, L'Harmattan.

AXELROD R., 2006, *Comment réussir dans un monde d'égoïstes : théorie du comportement coopératif*, Paris, Odile Jacob.

BACQUÉ M-H., REY H., SINTOMER Y., 2005, *Gestion de proximité et démocratie participative*, Paris, La découverte.

BARBIER J.-M., 2007, « Le vocabulaire des rapports entre sujets et activités », in AVENIER M-J., SCHMITT C., *La construction des savoirs pour l'action*, Paris, L'Harmattan, p.49-68.

BARAIZE F., 2001, « Quel leadership pour les agglomérations françaises ? », in *Sciences de la Société*, n°53, p.43-62.

BARTHE Y., LINHARDT D., 2009, « L'expérimentation : un autre agir politique », in *CSI Working Papers Series*, n°13, p.3-14.

BAREL Y., 1993, « Pourquoi existe-il quelque chose plutôt que rien ? », in AMIOT M., BILLIARD I., BRAMS L. (dir.), 1993, *Système et paradoxe, autour de la pensée d'Yves Barel*, Paris, Seuil, p.197-208.

BASTIDE R., 1960, « Problèmes de l'entrecroisement des civilisations et de leurs œuvres », in GURVITCH G. (Ed.), *Traité de sociologie*, Vol.2, Paris, PUF, p. 315-330.

BATESON G., 1972, *Steps to an Ecology of Mind : Collected Essays in Anthropology, Psychiatry, Evolution, and Epistemology*, Bolton, Chandler Press.

BAUDOUIN J-Y., TIBERGHIEN G., 2007, *Psychologie cognitive*, Rosny-sous-Bois, Bréal.

BEAUCIRE F., 2001, « Quand trois lois de décentralisation conduisent en bonne logique... au renforcement du rôle de l'État », in *DATAR TERRITOIRES 2020*, n° 4, p.73-77.

BENNETT C., HOWLETT M., 1992, « The Lessons of Learning and Policy Change », in Policy Sciences, Vol. 25, n°3, p.275-294.

BENNIS W., NAMUS B., 1985, *Leaders: The Strategies for Taking Charge*, New-York, Harper and Row.

BERGER P., LUCKMANN T., 1986, La construction sociale de la réalité, Paris, Méridien-Klincksieck.

BERNOUX P., AMBLARD H., HERREROS G., LIVIAN Y-F, 2005, *Les nouvelles approches sociologiques des organisations*, Paris, Seuil.

BIAREZ S., 2000, *Territoires et espaces politiques*, Grenoble, PUG.

BOUDON R., BOURRICAUD F., 1986, *Dictionnaire critique de la sociologie*, Paris, PUF.

BOURDIEU P., PASSERON J., 1970, *La reproduction: éléments pour une théorie du système d'enseignement*, Paris, Minuit.

BRIEN R., 1998, *Science cognitive et formation*, Sainte-Foy (Québec), Presses de l'Université du Québec.

BRIGGS X., MUELLER E-J., SULLIVAN M-L.,1997, *From Neighborhood To Community: Evidence on the Social Effects of Community Development*, New York, New School for Social Research.

BRIQUET J-L., 1994, « Communiquer en actes. Prescriptions de rôle et exercice quotidien du métier politique », in *Politix,* n° 28, p. 16-26.

BRODHEAD P., 1994, « Community Economie Development Practice in Canada », in GALAWAY B., HUDSON J., 1994, *Community Economie Development : Perspectives on Research and Policy,* Toronto, Thompson Educational, p.2-12.

BRODHEAD P., LAMONTAGNE F., 1994, « Summary, Future Directions and the Research Agenda », in GALAWAY B., HUDSON J., 1994, *Community Economie Development : Perspectives on Research and Policy,* Toronto, Thompson Educational, p.264-275.

BRUNET R., THÉRY H., 2001, « territorialité » in BRUNET R., FERRAS R., THÉRY H., *Les mots de la géographie, dictionnaire critique,* Paris, La Documentation Française, p.481.

BRUNET R., FERRAS R., THÉRY H., 2005, « apprentissage », in BRUNET R., FERRAS R., THÉRY H., 2005, *Les mots de la géographie, dictionnaire critique,* Paris, La Documentation Française. p.40.

BRUNET R., FERRAS R., THÉRY H., 2005, « coopération », in *Les mots de la géographie, dictionnaire critique,* Paris, La Documentation Française, p.128.

BRUSCHI C., 1988, « Le droit de cité dans l'antiquité : un questionnement pour la citoyenneté d'aujourd'hui », in WIHTOL de WENDEN C., *La citoyenneté et les changements de structures sociale et nationale dans la population française*, Paris, Edilig-fondation Diderot, p.126-153.

BUSSI M., 2009, « La coopération territoriale : un déficit théorique », in BUSSI M. (dir.), *Un monde en recomposition. Géographie des coopérations territoriales,* Rouen, Publications des universités de Rouen et du Havre, p.11-29.

BUSSI M., DAUDE E., 2005, *Le dilemme du prisonnier spatialisé : application aux coopérations territoriales,* actes du colloque Théo Qunat'05, http://thema.univ-fcomte.fr.

BOUDON R., BOURRICAUD F., 1986, *Dictionnaire critique de la sociologie*, Paris, PUF.

BOURDIEU P., 1980, *Le sens pratique,* Paris, Les Éditions de Minuit.

CAILLY L., 2009, « Des territorialités aux spatialités : pourquoi changer de concept ? », in VANIER M. (dir.), 2009, *Territoires, territorialité, territorialisation : controverses et perspectives,* Rennes, PUR, p.151-157.

CALLON M., LASCOUMES P., BARTHE Y., 2001, *Agir dans un monde incertain, essai sur la démocratie technique,* Paris, Seuil.

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 », in *L'Année sociologique,* Vol. 36, Paris, PUF, p.169-208.

CAVAILLÉ F., MILIAN J. (Coord.), 2008, « Mobiliser la notion d'acteur en géographie », in *Géodoc,* n°55, 126 p.

CHAMBERLAND C., DALLAIRE N., CAMERON S., FRÉCHETTE L., HÉBERT J., LINDSAY J., 1993, « La prévention des problèmes sociaux : réalité québécoise », in *Service social*, vol. 42, n° 3, 55-77.

CHOMSKY N., 2005, *Nouveaux horizons dans l'étude du langage et de l'esprit*, Paris, Stock.

CHOMSKY N., 1980, *Le langage et la pensée*, Paris, Payot.

CHRISTENSON J-A., FENDLEY K ., ROBINSON J-W., 1989, « Community Development » in CHRISTENSON J-A., ROBINSON J-W. (dir.), *Community Development in Perspective*, Ames (Iowa), Iowa State University Press, p. 3-25.

COLE A., 2003, « Un laboratoire de richesses : administration territoriale, gouvernance régionale et adaptation locale en Grande-Bretagne », in NEMERY J-C. (dir.), 2003, *décentralisation et intercommunalité en France et en Europe*, Paris, L'Harmattan, p.31-58.

CORDONNIER L., 1997, *Coopération et réciprocité*, Paris, PUF.

COULMIN P., 1986, *La dynamique du développement local*, Paris, Syros.

CROZIER M., FRIEDBERG E., 1977, *L'acteur et le système*, Paris, Edition du Seuil.

CROZIER M., THOENIG J-C., 1975, « La régulation des systèmes organisés complexes. Le cas du système de décision politico-administratif local en France », in *Revue Française de Sociologie*, n°16 (1), p.3-32.

CUCHE D., 1996, *la notion de culture dans les sciences sociales*, Paris, La découverte.

CYERT R., MARCH J., 1963, *A Behavioral Theory of the Firm*, New Jersey : Prentice Hall, Englewood Cliffs.

DAHL R., 1971, *Qui gouverne ? Démocratie et pouvoir dans une ville américaine*, Paris, Armand Colin.

DAVID P-A., 1993, « Knowledge, property and the system dynamics of technological change », in *Proceedings of the World Bank Annual Conference on Development Economics*, Washington D.C., World Bank Press.

DEBARBIEUX B., 2009, « Territoire-Territorialité-Territorialisation : aujourd'hui encore, et bien moins que demain… » in VANIER M. (dir.), *Territoires, territorialité, territorialisation : controverses et perspectives*, Rennes, PUR, p.19-30.

DEGOFFE M., 2005, « L'intercommunalité après la loi du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales », *AJDA*, n° 3, p.133-139.

DE ROSNAY J., 1990, « La terre est malade et le virus c'est l'homme », in *Ecologie*, citée in VACHON B., 1993, *Le développement local : théorie et pratique*, Boucherville, Gaétan Morin éditeur.

DESHAIES L., 2006, « Les défis d'une géographie en émergence comme science sociale », in *Cahiers de Géographie du Québec*, Vol. 50, n°141, p.565-576.

DI MÉO G. et BULEON P. (dir.), 2005, *L'espace social – une lecture géographique des sociétés*, Paris, Armand Colin.

DI MÉO G., 2003, « territorialité », in LÉVY J., LUSSAULT M. (co-dir.), 2003, *Dictionnaire de la géographie et de l'espace des sociétés*, Paris, Belin, p. 919.

DI MÉO G., 1998, *Géographie sociale et territoires*, Paris, Nathan Université.

DONZELOT J., MÈVEL C., 2002, « La participation : entre construction d'un pouvoir et accomplissement d'un devoir. Les corporations de développement communautaire et le développement social urbain », in *Lien social et Politiques*, n° 48, p.81-93.

DONZELOT J., ESTEBE P., 1993, *L'État animateur, essai sur la politique de la ville*, Paris, Ed. Esprit.

DORANDEU R., 1994, « Les métiers avant le métier. Savoirs éclatés et modèle notabiliaire », in *Politix*, n° 28, p.27-34.

DOSI G., 1988, « The nature of the innovative process », in *Technical Change and Economic Theory*, Dosi G. (ed.), London, Printer Publishers.

DOUBLET F., MAZODIER M., FABIUS L., KERVASDOUÉ J., 1976, « La loi et le changement social : un diagnostic. La loi du 16 juillet 1971 sur les fusions et regroupements de communes », in *Revue de sociologie française*, Vol. 17, n° 3, p.423-450.

DUBOIS J., 2009, « Quel débat territorial face à l'éclatement des dispositifs, des financements et des responsabilités », in BOINO P., DESJARDINS X., *Intercommunalité : politique et territoire*, p.125-142.

DURKHEIM E., 1903, « Pédagogie et sociologie », in *Revue de Métaphysique et de Morale*, vol.11, p.37-54.

ELIAS N., 1991, *Qu'est ce que la sociologie ?*, Paris, Ed de l'Aube.

ESTEBE P., JAILLET M-C., 1999, « L'agglomération Toulousaine a-t-elle jamais été moderne ? », in *Revue Sud-Ouest Européen*, n°4, p.5-14.

ESTEBE P., KIRSBAUM T., 1997, ACADIE, « L'intercommunalité entre optimum territorial et pouvoir local. Lecture de la littérature récente », in *Coopération intercommunale, dossier bibliographique*, Paris-La Défense, METL -CDU - Plan urbain.

FABRICIUS C., FOLKE C., CUNDILL G., SCHULTZ L., 2007, « Powerless spectators, coping actors, and adaptive co-managers : a synthesis of the role of communities in ecosystem management », in *Ecology and Society*, vol. 12, n°1, p.29-44.

FAURE A., 2001, « Dynamique intercommunales, leadership et territoire », in *Sciences de la Société*, n° 53, p. 63-87.

FAURE A., 1992, *Le village et la politique. Essai sur les maires ruraux en action*, Paris, L'Harmattan.

FELLIN P.,1995, « Defining Communities and Community Competence », in *The Community and the Social Worker*, Itasca (Illinois), P.E. Peacock Publishers, p. 3-21.
FIOL C-M., LYLES M-A, 1985, « Organizational learning », in *Academy of management reviews*, vol.10, n°4, pp.803-813.

FLOQUET C. (dir.), 2002, *Pour en finir avec la dé-centralisation*, Paris, L'Aube.

FODOR J-A., 1998, *Concepts. Where cognitive science went wrong*, Oxford, Oxford University Press.

FONTAINE J., LE BART C. (dir.), 1994, *Le Métier d'élu local*, Paris, L'Harmattan.

FONTAN J-M., 1993, *Revue de la littérature en développement local et en développement économique communautaire*, Montréal, Institut de formation en développement économique communautaire.

FORAY D., 2000, *L'économie de la connaissance*, Paris, Editions La Découverte.

FORTIN R., GÉLINAS A., 1998, « L'*empowerment* comme processus appropriatif en éducation pour la santé », in *Éducation santé*, n° 129, p.4-8.

FREINET P., 1979, *Perspectives d'Education Populaire*, Paris, Editions Maspero.

FREIRE P., 1974, *Education for critical consciousness*, New York, Continuum International Publishing Group.

FRIEDMANN J., 1992, *Empowerment : The Politics of Alternative Development*, Oxford, Blackwell Publishers.

GARDNER H., 1993, *Histoire de la révolution cognitive*, Paris, Payot.

GARRAUD P., 1994, « Les contraintes partisanes dans le métier d'élu local », in *Politix*, n° 28, p.113-126.

GARRAUD P., 1990, « Politique nationale, élaboration d'un agenda », in *L'année sociologique*, vol. 40, p.17-41.

GAXIE D., 1994, « Le maire entre discipline et libertés », in *Politix*, n° 28, p. 140-148.

GIDDENS A., 1994, *Les conséquences de la modernité*, Paris, L'Harmattan.

GIDDENS A., 1987, *La constitution de la société*, Paris, PUF.

GLON E., PECQUEUR B., 2006, « Développement et territoires : une question d'environnement et de ressources territoriales ? », in *Territoire en mouvement*, n°1, p.13-22.

GORGEU Y., JENKINS C., 1997, *La charte de territoire : une démarche pour un projet de développement durable*, Paris, La documentation française.

GOZE M., 2002, « La loi SRU, composante de la réforme territoriale », in *Les débats sur la ville,* n° 4, p.15-38.

GRAVIER J-F., 1947, *Paris et le désert français : décentralisation, équipement, population,* Paris, Flammarion.

GREFFE X., 2002, *Le développement local,* Paris, l'Aube-Datar.

GREFFE X., 1984, *Economie des politiques publiques*, Paris, Dalloz.

GROSSETTI M., 2006, « La ville dans l'espace des réseaux sociaux », in BONNET M. et AUBERTEL P. (dir.), *La ville aux limites de la mobilité,* Paris, Presses Universitaires de France, p.83-90.

GROSSETI M., BES M., 2002, « Proximité spatiale et relations science-industrie : savoirs tacites ou encastrement », in *Revue d'Economie Régionale et Urbaine,* n°5, p.777-788.

GROUD H., 2003, « Réflexions sur la coopération et les regroupements intercommunaux en Allemagne », in NEMERY J-C. (dir.), 2003, *décentralisation et intercommunalité en France et en Europe,* Paris, L'Harmattan, p.59-100.

GROUD H., 2000, « L'intérêt communautaire au lendemain de la loi Chevènement », in *Actualité juridique. Droit administratif*, n°12, p.967-976.

GUELLEC D., 1996, *Knowledge, skills and growth : some economic issues*, Paris, OCDE.

GUERRANGER D., KÜBLER D., 2004, « Existe-t-il une élite politique métropolitaine ? Une comparaison quantitative franco-suisse », in JOUVE B. et LEFÈVRE C., 2004, *horizons métropolitains*, p.241-274.

GUERANGER D., 2000, « Structuration des pouvoirs locaux et réforme de l'intercommunalité, l'exemple de la loi ATR », in *Politiques et Management public,* Vol. 18, n° 3, p. 121-134.

GUERRIEN B., 1997, *Dictionnaire d'analyse économique*, Paris, Editions La Découverte.

GUERRINHA C., 2007, « logiques urbanistiques et logiques de transports au sein d'une intercommunalité périurbaine. L'exemple de la construction territoriale du pays Voironnais », in *Flux*, n°68, p.62-74.

GUILLAUME R., LUGAN J-C., POUMAREDE J., 2005, « Midi-Pyrénées », in GIBLIN B., 2005, *Nouvelle géopolitique des régions françaises*, Paris, Fayard, p.692-731.

GUMUCHIAN H., GRASSET E., LAJARGE R., ROUX E., 2003, *Les acteurs, ces oubliés du territoire,* Paris, Economica.

GURGAND M., 2005, *Economie de l'éducation*, Paris, Editions La Découverte.

GUTIÉRREZ L-M., 1995, « Working with Women of Color: An Empowerment Perspective » in ROTHMAN J., ERLICH J-L., TROPMAN J-E, *Strategies of Community Intervention*, Itaska (Illinois), P. E. Peacock Publishers Inc., p.204-212.

HABERMAS J., 1997, *Droit et démocratie*, Paris, Gallimard.

HAEGEL F., 1993, *Un maire à Paris*, Paris, Presses de la fondation nationale de sciences politiques.

HALL P., 1993, « Policy paradigm, Social Learning and the State », in *Comparative Politics*, Vol. 25, n°3, p.275-296.

HANSEN M., NOHRIA N., TIERNEY T., 1999, « What's your strategy for managing knowledge ? », in *Harvard Business Review*, vol. 77, n°2, p.106-116.

HATCHUEL A., WEIL B., 1992, *L'expert et le système*, Paris, Economica.

HEALEY P., 2004, « The treatment of space and place in the New Strategic Spatial Planning in Europe », in *International Journal of Urban and Regional Planning*, Vol. 28, n°1, p.45-67.

HIRSCHMAN A., 1995, *Un certain penchant à l'autosubversion*, Paris, Fayard.

HOUEE P., 2001, *Le développement local au défi de la mondialisation*, Paris, l'Harmattan.

HOUEE P., 1989, *Les politiques de développement rural : des années de croissance aux temps d'incertitude*, Paris, INRA-Economica.

HUBER G-P., 1991, « Organizational learning : the contributing processes and the literatures », in *Organization science,* Vol 2, n°1, p.88-115.

JAILLET M-C., 2007, « Géographie et acteur, élément de discussion », in *Géodoc*, n°55, p.119-122.

JALABERT G., 1995, *Toulouse, métropole incomplète*, Paris, Anthropos.

JAMBES J-P., 2001, *Territoires apprenants, esquisses pour le développement local du XXI*^{ème} *siècle*, Paris, L'Harmattan.

JEGOUZO Y., 2002, « Planification de l'aménagement du territoire et relance de la décentralisation », in FLOQUET C. (dir.), *Pour en finir avec la dé-centralisation*, Paris, L'Aube, p.143-150.

JOBERT B., MULLER P., 1987, *L'État en action*, Paris, PUF.

JOUVE B., 2006, « Politiques publiques et empowerment, l'exeption française », in *Economie & Humanisme*, n°379, p.99-101.

JOUVE B., 2006b, « L'empowerment : entre mythe et réalités, entre espoir et désenchantement », in *Géographie, Economie, Société*, vol. 8, n° 1, p. 5-15.

JOUVE B., LEFÈVRE C., 2004, *horizons métropolitains*, Lausanne, Presses polytechniques et universitaires romandes.

KAYSER D., 1997, *La représentation des connaissances*, Paris, Hermès.

KEELY L., QUAH Q, 1998, *Technology and growth, Center for Economic Performance*, London, London School of Economics.

KEMP S-P., 1995, « Practice with Communities » in MEYER C-H., MATTAINI M-A. (dir.), *The Foundations of Social Work Practice*, Washington (D.C.), NASW Press (National Association of SocialWorkers), p.176-204.

KINGDON, 1984, *Agendas, alternatives and public policies*, Boston, Little Brown.

KNAPP A. et LE GALES P., 1994, « Le RPR et ses élus locaux », in FONTAINE J., LE BART C. (dir.), 1994, *Le Métier d'élu local*, Paris, L'Harmattan, p.113-158.

KOENIG G., 1994, « L'apprentissage organisationnel : un repérage des lieux », in *Revue Française de Gestion*, n° 97, p.79-91.

KOLB D-A., 1984, *Experiential Learning : experience as the source of learning and development*, New Jersey : Prentice Hall, Englewood Cliffs.

KROPOTKINE P., 1902, *Mutual Aid: A Factor of Evolution*, Londres, William Heinemann.

LABONTE R., 1990, « Empowerment: Notes on Professional and Community Dimensions », in *Canadian Review of Social Policy*, n°26, p.64-75.

LABONTE R., 1995, « Health Promotion and Empowerment frameworks : Practice Frameworks », in *Health Promotion Series*, n°3, Toronto, University of Toronto.
LACOUR C., DELAMARRE A., 2006, *40 ans d'aménagement du territoire*, Paris, La Documentation française.

LABORIE J-P., 1996, *Analyse de l'agglomération de Toulouse*, Paris, Plan Urbain-Ministère de l'Equipement.

LACOSTE Y., 2003, *De la Géopolitique aux Paysages. Dictionnaire de la Géographie*, Paris, A. Colin.

LACROIX B., 1992, « Le politiste et l'analyse des institutions. Comment parler de la présidence de la République ? », in LACROIX B. et LAGROYE J. (dir.), *Le président de la République – Usages et genèses d'une institution*, PARIS, Presses de Sciences po., p.13-77.

LAGROYE J., 1973, *Société et politique : Chaban-Delmas à Bordeaux*, Paris, Pédone.

LAGROYE J., 1994, « Être du métier », in *Politix*, n° 28, p.5-15.

LAHIRE B., 1998, *L'homme pluriel : les ressorts de l'action*, Paris, Nathan.

LAJARGE R., 2007, « Acteurs, engagement et dégagement », in *Géodoc*, n°55, p.69-81.

LE BART C., 2003, *Les maires, sociologie d'un rôle*, Villeneuve d'Ascq, Septentrion Presses Universitaires.

LE BOSSÉ Y-D., LAVALLÉE M., 1993, « Empowerment et psychologie communautaire : aperçu historique et perspective d'avenir » in *Les Cahiers Internationaux de Psychologie Sociale*, n° 18, p.7-20.

LE BRAS D., 2008, « Le conseil d'agglomération : une lecture ethnographique », in *Pouvoirs Locaux*, n°78, vol. 3, p.17-20.

LE GALES P., 1993, *Politique urbaine et développement local. Une comparaison franco-britanique*, Paris, L'Harmattan.

LEGAVRE J-B., 1994, « L'horizon local de la communication politique. Retour sur la diffusion d'une expertise », in *Politix*, n° 28, p.76-99.

LEGENDRE P., 1976, *Jouir du pouvoir, traité de la bureaucratie patriote*, Paris, Ed. de Minuit.

LEMELIN A. et MORIN R., 1991, « L'approche locale et communautaire au développement économique des zones défavorisées : le cas de Montréal », in *Cahiers de géographie du Québec*, vol. 35, n° 95, 285-306.

LEMIEUX V., 1989, « Le pouvoir dans la réalisation des politiques sociales », in *Service social*, vol. 38, n° 2-3, p.179-195.

LEROY F., RAMANANTSOA B., 1997, « Dimensions cognitives et comportementales de l'apprentissage organisationnel : un modèle intégrateur », in *Perspectives en management stratégique*, Paris, Economica.

LEVITT B., MARCH J., 1988, « Organizational learning », in *Annual Review of Sociology*, vol. 14, p.319-340.

LÉVY J. et LUSSAULT M. (co-dir.), 2003, *Dictionnaire de la géographie et de l'espace des sociétés*, Paris, Belin.

LÉVY J., 1999, *Le tournant géographique. Penser l'espace pour lire le monde*, Paris, Belin.

LEVY J., 1994, *L'espace légitime. Sur la dimension géographique de la fonction politique*, Paris, Presses de la fondation nationale des sciences politiques.

LIMA S., 2007, « Le dépassement des territoires – Bâtisseurs et passeurs d'espaces » (version provisoire), *Colloque Territoire-Territorialité-Territorialisation : et après ?*, Grenoble, 7-8 juin 2007, Entretiens de la Cité des Territoires, p.1-7.

LINDBLOM C-E., 1979, « Still muddling, not yet through », in *Public Administration Review*, vol. 39, p.517-526.

LINDBLOM C-E., 1959, « The Science of Muddling Through », in *Public Administration Review*, vol. 19, n°2, p.79-88.

LOGIÉ G., 2001, *L'intercommunalité au service du projet de territoire*, Paris, La découverte-Syros.

LOUBET L., VIDAL P., 2011, « Investir les TIC, enjeu de la construction intercommunale », (en cours d'évaluation).

LUSSAULT M., 2007, *L'homme spatial – la construction sociale de l'espace humain*, Paris, Seuil.

MABILEAU A., 1994, *Le système local en France*, Paris, Montchrestien.

MARCH J-G., SIMON H-G., 1965, *Les organisations*, Paris, Dunod.

MARCOU G., 2000, « La loi d'orientation du 25 juin 1999 pour l'aménagement et le développement durable du territoire », in *Annuaire français du droit de l'urbanisme et de l'habitat 2000*, p.9-87.

MARINÉ C., ESCRIBE C., 1998, *Histoire de la psychologie générale. Du behaviorisme au cognitivisme*, Paris, Press.

MARKMAN A., DIETRICH E., 2000, « Extending the Classical View of Representation », in *Trends in Cognitive Sciences*, vol. 4, n°12, p.470-475.

MENY Y., 1999, « Territoire et représentation politique », in *Esprit*, n° 251, p.189-202.

MERCOIRET M-R., BERTHOMÉ J., 2001, *L'appui aux producteurs ruraux - Guide à l'usage des agents de développement et des responsables de groupements*, Paris, Karthala.

MERLIN P. et CHOAY F. (co-dir.), 2009, *Dictionnaire de l'urbanisme et de l'aménagement*, Paris, PUF.

MERLIN P., 2007, *L'aménagement du territoire en France*, Paris, La Documentation Française.
MEVELLEC A., 2008, *La construction politique des agglomérations en France et au Québec. Territoire, gouvernement et action publique*, Laval, Presses de l'Université Laval.

MICHELS R., 1914, *Les partis politiques*, Paris, Flammarion.

MIDLER C., 1994, « Evolution des règles de gestion et processus d'apprentissage », in *Analyse Economique des conventions*, Orléans, PUF-Economie.

MILIAN J., 2008, « La notion d'acteur et la géographie : postures, démarches et pratiques », in *Géodoc*, n°55, p.5-16.

MORIN E., 1990, *Introduction à la pensée complexe*, Paris, ESF.

MULLER P., 2000a, *Les politiques publiques*, Paris, PUF.

MULLER P., 2000b, « L'analyse cognitive des politiques publiques : vers une sociologie politique de l'action publique », in *Revue Française de Science Politique*, n°50, vol. 2, p.189-208.

MULLER P., SUREL Y., 1998, *L'analyse des politiques publiques*, Paris, Montchrestien.

MULLER P., 1995, « Les politiques publiques comme construction d'un rapport au monde », in FAURE A., POLLET G., WARIN P., 1995, *La construction du sens dans les politiques publiques*, Paris, L'harmattan, p.153-179.

NAY O, 1997, « L'institutionnalisation de la région comme apprentissages des rôles », in *Politix*, n° 38, p.18-46.

NEGRIER E., 2005, *La question métropolitaine*, Grenoble, Presses Universitaires de Grenoble.

NEGRIER E., 2001, « Territoire, leadership et société, George Frêche et Montpellier », in *Sciences de la Société*, n°53, p.63-87.

NELSON R., WINTER S., 1974, « Neoclassical vs. Evolutionary Theories of Economic Growth : Critique and Prospectus », in *Economic Journal*, vol. 84, p.886-905.

NEVERS J-Y., 2003, « Metropolitan government in Toulouse : From fragmentation to federalism », in *GéoJournal*, n°58, p.33-41.

NINACS W-A., 1995, « *Empowerment* et service social : approches et enjeux », in *Service social*, vol. 44, n° 1, p.69-93.

NINACS W-A., 2002b, « Le pouvoir dans la participation au développement local », in TREMBLAY M., TREMBLAY P-A. TREMBLAY S., *Développement local, économie sociale et démocratie*, Québec, Presses de l'Université du Québec, p.15-40.

NORTH D.C., 1990, *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*, Cambridge, Cambridge University Press.

OFFNER J-M., 2006, « Les territoires de l'action publique locale », in *Revue française de science politique*, vol. 56, n°1, p.27-47.

OFFNER J-M., 2003, « Les réseaux techniques, une politique du lien territorial », in MUSSO P. (dir.), *Réseaux et société*, Paris, PUF, p.171-184.

OZOUF-MARIGNER M-V., 2009, « Le territoire, la géographie et les sciences sociales : aperçus historiques et épistémologiques », in VANIER M. (dir.), *Territoires, territorialité, territorialisation : controverses et perspectives*, Rennes, PUR, p.31-36.

OZOUF-MARIGNIER M-V., 1989, *La formation des départements, la représentation du territoire à la fin du 18ème siècle*, Paris, Edition de l'école des Hautes études en sciences sociales.

PADIOLEAU J.G., 1982, *L'État au concret*, Paris, PUF.

PAILLIART I., 1995, « Espaces, représentations, identités : quelles problématiques ? », in *Sciences de la Société*, n°35, p.83-91.

PAPINEAU D., KIELY M-C., 1994, *Personal and Collective Empowerment through Community Economic Development*, communication au congrès annuel de la Société canadienne de psychologie (Penticton, juillet 1994), document ronéo, 23 p.

PAPINEAU D., KIELY M-C., 1996a, « Participatory Evaluation in a Community Organization: Fostering Stakeholder Empowerment and Utilization », in *Evaluation and Program Planning*, Vol. 19, n° 1, p.79-93.

PARSONS R-E., BOESEN J-F., BOESEN M-B., 1994, « Empowerment : A Case Study with AFDC Women » in GUTIÉREZ L., NURIUS P. (dir), *Education and Research for Empowerment Practice*, Seattle (Washington), University of Washington, p.261-274.

PARSONS R-J., 1991, « Empowerment : Purpose and Practice Principle in Social Work », in *Social Work with Groups*, vol. 14, n°2, p.7-21.

PECQUEUR B., 1989, *Le développement local*, Paris, Syros.

PERRENOUD P., 2001, « The Key to Social Fields : Competencies of an Autonomous Actor », in RYCHEN D.S., SAGALNIK L.H., *Defining and Selecting Key Competencies*, Gottingen, Hogrefe & Huber Publishers, p.121-149.

PERROUX F., 1981, *Pour une philosophie du développement nouveau*, Paris, Presses de l'UNESCO.

PESQUEUX Y., DURANCE P., 2004, « Apprentissage organisationnel, économie de la connaissance : mode ou modèle ? », in *Cahiers du LIPSOR*, n°6, p.1-58.

PETIT P., 1998, *L'économie de l'information. Les enseignements des théories économiques*, Paris, La découverte et Syros.

PETAUX J., 1994, « L'école des maires : les associations d'élus locaux », in *Politix*, n° 28, p.49-63.

PIAGET J., 1950, *La construction du réel chez l'enfant*, Paris, Delachaux et Niestlé.

PIERSON P., 2000, « Increasing Returns, Path Dependence, and the Study of Politics », in *American Political Science Review*, vol. 94, p.251-267.

PIOLLE X., 1995, « Technologies de communication et reconstruction du lien social territorial », in *Sciences de la Société*, n°35, p.181-184.

PLANE J-M., 2000, *Théorie des organisations*, Paris, Dunod.

POCHE B., 1992, « Citoyenneté et représentation de l'appartenance », in *Espaces et Sociétés*, n° 68, Paris, L'Harmattan, p.15-36.

PORTIER N., 2005, « Loi du 13 août 2004 : un bilan en demi-teinte pour l'intercommunalité », *AJDA*, n° 3, p.140-143.

RAFFESTIN C., 1986, « Ecogenèse territoriale et territorialité », in AURIAC F. et BRUNET R. (dir.), 1986, *Espaces, jeux et enjeux*, Paris, Fayard, p.175-185.

RAFFESTIN C., 1980, *Pour une géographie du pouvoir*, Paris, Litec.

RANGEON F., 2000, « La loi Chevènement du 12 juillet 1999 sur l'intercommunalité : une réforme consensuelle ? », in *Annuaire 2000 des collectivités locales, La réforme de l'intercommunalité*, Vol. 20, n° 1, p.9-23.

REIX R., 1998, *Systèmes d'information et management des organisations*, Paris, Vuibert.

RIGALDIES B., 1996, *Le projet de territoire*, Paris, Editions du Papyrus.

RIVERA W-M., QAMAR K., 2003, *Agricultural Extension, Rural Development and the Food Security Challenge*, Rome, FAO.

ROSE, R., 1991, « What is Lesson-Drawing ? », in *Journal of Public Policy*, Vol. 11, n°1, p.3-30.

ROTHMAN J., 1995, « Introduction to Part One, Parameters of Intervention » et « Approaches to Community Intervention » in COX F., ERLICH J, ROTHMAN J., TROPMAN J. (dir.), *Strategies of Community Intervention*, Itaska (Illinois), P. E. Peacock Publishers Inc., p. 3-63.

ROUBIEU O., 1994, « Le modèle du «manager». L'imposition d'une figure légitime parmi les hauts fonctionnaires des collectivités locales », in *Politix*, n° 28, p.35-48.

RUDE-ANTOINE E., 2005, « Vers un dépassement de la frontière sur l'objet « droit » entre le juriste et le sociologue », in RUDE-ANTOINE E. et ZAGANIARIS J., 2005, *Croisée des champs disciplinaires et recherches en sciences sociales*, Paris, PUF, p.11-25.

SAINSAULIEU R., 1983, *La démocratie en organisation*, Paris, Méridiens-Klincksieck.

SAVARY G., 1998, « La régulation consensuelle communautaire : facteur d'intégration / désintégration politique. L'exemple de la Communauté urbaine de Bordeaux », in *Politiques et management public*, Vol.16, n° 1, p.107-139.

SAWICKI F., 1994, « L'homme politique en campagne. L'élection municipale de Dunkerque en mars 1989 », in *Politix*, n° 28, p. 127-139.

SCHULZ A-J., ISRAËL B-A., ZIMMERMAN M-A., CHECKOWAY B-N., 1995, « Empowerment as a multi-level construct : perceived control at the individual, organizational and community levels », in *Health Education Research : Theory and Practice*, vol. 10, n° 3, p.309-327.

SCHULTZ T.W., 1983, *Il n'est de richesse que d'hommes*, Paris, Bonnel.

SCHUMPETER J., 1951, *Capitalisme, socialisme et démocratie*, Paris, Payot.

SENECAL G., 2005, « Conflits de proximité et coopération – Une géographie des acteurs et des interactions sociales », in *Cahiers de Géographie du Québec*, Vol. 49, n°138, p.277-285.

SENECAL G., 2006, « Entre structure et action : nouvelles perspectives en géographie », in *Cahiers de Géographie du Québec*, Vol. 50, n°141, p. 283-287.

SIMMEL G., 1999, *Sociologie. Etudes sur les formes de la socialisation*, Paris, PUF.

SIMON H., 1978, « Rationality as Process and as Product of Thought », in *The American Economic Review*, vol. 68, n°2, p.1-16.

SIMON H., 1982, *Models of Bounded Rationality*, Massachusetts MIT Press.

SIMON H., 1999, « The many shapes of knowledge », in *Revue d'économie industrielle*, vol 88, n°1, p.23-40.

SENGE P., 1990, *The fifth discipline: the art and practice of the learning organization*, New York, Currency.

SKINNER B., 1969, *Contingencies of Reinforcement : A Theoretical Analysis*, New-York, McGraw-Hill Primis Custom Publishing.

STAPLES L-H., 1990, « Powerful Ideas about Empowerment », in *Administration in Social Work*, vol. 14, n°2, p.29-42.

STOREY D., 1999, « Integration, Participation and Empowerment in Rural Development : the Case of LEADER in the Republic of Ireland », in *Journal of Rural Studies*, vol.15, n°3, p. 307-315.

SWACK M., MASON D., 1987, « Community Economic Development as a Strategy For Social Intervention », in BENNETT E-M, *Social Intervention: Theory and Practice*, Ontario, The Edwin Mellen Press, p.327-347.

TANGUY J-F., 2009, « Le débat sur le gouvernement des communes et sa solution républicaine. Autour de la loi municipale de 1884 », in *Les cahiers de CRHQ* [en ligne**]**, n°1. Disponible sur : http://www.crhq.cnrs.fr/cahiers/pagearticle.php?num=307&ch=6#_Toc216693616, (consulté le 17/08/2009).

TARDIF J., 1999, *Le transfert des apprentissages*, Montréal, Les Éditions Logiques.

TAZDAÏT T. et al, 2005, *Coopération et Jeux non coopératifs et coopération : dilemme du prisonnier, rationalité, équilibre*, Paris, CNRS.

TEISSERENC P., 2002, *Les politiques de développement local*, Paris, Economica.

THOENIG J-C., 1994, « Savoir savant et gestion locale », in *Politix*, n° 28, p.64-75.

TOMAS F., 1997, « Produire de la ville en périphérie urbaine : le cas du SICOVAL », in *Revue de géographie de Lyon*, n°2, p.143-151.

TOURAINE A., 1978, *La voix et le regard. Sociologie des mouvements sociaux*, Paris, Seuil.

UMR PACTE, 2009, « Invitation aux premiers Entretiens de la Cité des Territoires », in VANIER M. (dir.), *Territoires, territorialité, territorialisation : controverses et perspectives*, Rennes, PUR, p.11-15.

VACHON B., 1993, *Le développement local : théorie et pratique*, Boucherville, Gaétan Morin éditeur.

VANIER M., 2008, *Le pouvoir des territoires. Essai sur l'interterritorialité*, Paris, Economica.

VANIER M., 2002, « Recomposition territoriale : la voie française », in *Information géographique*, n°2, Paris, Sedes, p.99-112.

VARELA F., THOMPSON E., ROSCH E., 1991, *The Embodied Mind: Cognitive Science and Human Experience*, Massachusetts, MIT Press.

VELTZ P., 2005, *Mondialisation, villes et territoires*, Paris, PUF.

VERPAUX M., 2004, « La loi du 13 août 2004 : le demi-succès de l'acte II de la décentralisation », in *AJDA*, n° 36, p.1960-1968.

VESCHAMBRE V. et SECHET R. (dir.), 2006, *Penser et faire la géographie sociale. Contributions à une épistémologie de la géographie sociale*, Rennes, PUR.

VINCK D., 2000, « Approches sociologiques de la cognition et prise en compte des objets Intermédiaires », *7ème Ecole d'Ete de l'ARCo*, Bonas.

WEICK K-E., ROBERTS K-H., 1993, « Collective Mind in Organizations Heedful Interrelating on Flight Decks », in *Administrative Science Quarterly*, vol. 38, p.357-381.

WIHTOL de WENDEN C., 1992, « Question de citoyenneté », in *Espaces et Sociétés*, n°68, Paris, L'Harmattan, p.37-46.

Mémoires, thèses, HDR

BONNIER M-L., 2009, *Usages et usagers de la FTTH à Gonfreville l'Orcher : étude de prospective stratégique*, mémoire de Master 1 en géographie-aménagement, Université du Havre, soutenu en septembre 2009, 150 p.

COUDEL E., 2009, *Formation et apprentissages pour le développement territorial : regards croisés entre économie de la connaissance et sciences de gestion. Réflexion à partir d'une expérience d'Université Paysanne au Brésil*, Thèse de doctorat en agroéconomie, Montpellier SupAgro, soutenue le 26 février 2009.

DEMAYE P., 2000, *Le renouveau du droit de l'intercommunalité en France. Un enjeu de la réforme territoriale ?*, Thèse de droit public, Université de Picardie, soutenue en 2000.

DESJARDINS X., 2007, *Gouverner la ville diffuse. La planification territoriale à l'épreuve*, Thèse de géographie-aménagement, Université Paris I Panthéon-Sorbonne, soutenue le 27 novembre 2007.

De SORBIER P., 2003, *La construction politique des agglomérations françaises et la question de la solidarité*, mémoire de DEA en Géographie-Aménagement, Université de Toulouse-le-Mirail, soutenu en septembre 2003, 132 p.

DORVILIER F., 2007, *Apprentissage organisationnel et dynamique de développement local en Haïti : proposition d'une intelligibilité en termes de production d'un nouvel ordre territorial*, Thèse de doctorat en sciences sociales (Population-Environnement-Développement), Université catholique de Louvain, soutenue en juin 2007.

GUERANGER D., 2003, *La coopération entre communes dans le bassin chambérien (1957-2001). Éléments pour une analyse néo-institutionnaliste des dynamiques intercommunales*, Thèse de doctorat en sciences politiques, Université Pierre Mendès-France-Grenoble II, soutenue le 10 juin 2003, 430 p.

LOUBET L., 2005, *Coopération intercommunale et dynamique concurrentielle*, mémoire de DEA en Géographie-Aménagement, Université de Toulouse-le-Mirail, soutenu en septembre 2005.

LOUBET L., 2004, *L'organisation intercommunale du tourisme du territoire Arize-Lèze (09) : évaluation et régulation*, mémoire de stage, DESS tourisme et développement local, Université Paul Sabatier-Toulouse III, soutenu en septembre 2004.

LOUBET L., 2003, *La conception d'un espace touristique et industriel intercommunal : acteurs et enjeux, exemple de l'aménagement du site du LOUET (65)*, mémoire de recherche, maîtrise en Sciences et Techniques des Activités Physiques et Sportives, Université Paul Sabatier-Toulouse III, soutenu en septembre 2003.

NINACS W-A., 2002a, *Types et processus d'empowerment dans les initiatives de développement économique communautaire au Québec*, Thèse de doctorat en sciences sociales, Université Laval, École de service social, soutenue en janvier 2002.

RUMPALA Y., 2008, *Le gouvernement du changement total. Sur la transition au développement durable et sa gestion*, Thèse d'habilitation à diriger des recherches en science politique, Université de Nice-Sophia Antipolis, soutenue le 18 juin 2008.

SEGAS S., 2004, *La grammaire du territoire : action publique de développement et lutte politique dans les « pays »*, Thèse de doctorat en sciences politiques, Université Montesquieu - Bordeaux IV, soutenue le 17 décembre 2004.

TAULELLE F., 2006, *Les politiques d'aménagement du territoire : systèmes d'acteurs, échelles et images*, Thèse d'habilitation à diriger des recherches : Géographie et aménagement, Université de Toulouse 2, soutenue le 30 novembre 2006.

Littérature grise et rapports institutionnels

AdCF-Assemblée des Communautés de France, 2008, « Bilan de mandat du développement de l'intercommunalité », in *Observatoire de l'intercommunalité, 2001-2008*. Disponible sur : http://www.adcf.asso.fr/2-163-Fiche-Intercommunalite.php?num=116, (consulté le 30/08/2009).

AdCF-Assemblée des Communautés de France, 2009, « Note sur l'État de l'intercommunalité 2009 », in *Données et chiffres clés*, p.2. Disponible sur : http://www.intercommunalites.com/files/NOTES-et ETUDES/Etat_Intercommunalite_2009 .pdf, (consulté le 30/08/2009).

ARDESI-Agence Régionale pour le Développement de la Société et l'Information en Midi-Pyrénées, 2006, « Intercommunalité et TIC, Guide d'accompagnement à destination des communes et intercommunalités de la région Midi-Pyrénées », *http://www.ardesi.fr/IMG/pdf/GuideIntercoDef-2.pdf*, 20 juin 2006.

BACCONNIER S., BONNIN S., DESBORDES F., DELPEYROU-SABATIER C., LEGRAND R., LOUBET L., 2008, *observation des débats de la campagne municipale 2008 dans les territoires périurbains toulousains,* DRDE Haute-Garonne, 37 p.

BALLADUR E. (Prsdt), 2009, *Il est temps de décider*, rapport au Président de la République, comité pour la réforme des collectivités locales.

BARBIER B., 1987, rapport d'information n°84 fait au nom de la délégation du Sénat pour la planification.

BARNECHE-MIQUEU L., LOUBET L., 2007, *L'évaluation du contrat d'agglomération du Grand Tarbes 2002-2006*, communauté d'agglomération du Grand Tarbes, 45 p.

CANTAL-DUPARTS M., 2002, *La question de l'urbanisme ou la ville de droit, Rapport sur l'état de l'urbanisme en France en 2001*, Ministère de l'équipement, du Transport et du Logement, Rapport pour le Secrétariat d'État au logement.

CIEU-DRDE : BACCONNIER S., BONNIN S., DESBORDES F., DELPEYROU-SABATIER C., LEGRAND R., LOUBET L., 2008, *observation des débats de la campagne municipale 2008 dans les territoires périurbains toulousains,* DRDE Haute-Garonne, 37 p.

CIRUS-Cieu, 2005, *Rapport d'activité 2003-2006 et projet scientifique 2007-2010 de l'équipe d'études urbaines CIEU*, Disponible sur : http://w3.cieu.univ-tlse2.fr/fr/accueil/documents/rapport.pdf. (Consulté le 28/03/2011).

Communauté d'Agglomération du Muretain, 2005, *Une Ambition Commune, le Projet d'Agglomération du muretain*. Disponible sur : http://www.agglo-muretain.fr [Consulté le 4 juin 2009].

DESJARDINS X. et BOINO P. (dir.), 2006, *Intercommunalité et décentralisation, les recompositions territoriales sous le regard des chercheurs*, Rapport final de juin 2006, Paris, PUCA.

GALLEZ C., MENERAULT P., 2005, *Recomposition intercommunale et enjeux des transports publics en milieu urbain*, Rapport de convention ADEME-INRETS, Paris, Predit, p.15-23.

GUICHARD O. (Prsdt), 1976, *Vivre ensemble*, rapport de la commission de Développement des responsabilités locales, Paris, La Documentation française.

La Chambre des Notaires de la Haute-Garonne, Mars 2006, *Le marché immobilier de la Haute-Garonne*, 4p.

LEADER (cellule d'animation), 1994, *La conduite du projet local*, Bruxelles, Dossier Leader.

LISST, 2010, *Rapport en vue de la campagne d'évaluation 2011-2014, Bilan 2005-2009 et projet 2011-2014,* Toulouse, Université-Toulouse le Mirail. Disponible sur : http://w3.lisst.univ-tlse2.fr/quadriennal/Bilan_projet_lisst.pdf. (Consulté le 28/03/2011).

LOUBET. L, 2010, *Etude des dynamiques de peuplement de l'agglomération toulousaine*, DREAL-DDT, 95 p.

LOUBET. L, Urbadoc, 2007, *L'évaluation de l'impact des premières opérations issues du dispositif « De Robien » en Midi-Pyrénées*, DRE, 109 p. (+ 162 p. d'annexes).

LOUBET L., 2006, CIRUS-CIEU, *L'évaluation des EPCI à fiscalité propre de la Haute-Garonne*, DDE Haute-Garonne, 238 p.

Ministère de l'Equipement, des Transports, du Logement, du Tourisme et de la Mer, *Loi Urbanisme et habitat, volet urbanisme, service après-vote,* août 2003.

Ministère de l'intérieur - Direction générale des collectivités locales, 2009, « Bilan statistique 2009 », in *Intercommunalité,* Disponible sur : http://www.dgcl.interieur.gouv.fr/sections/a_votre_service/statistiques/Intercommunalite/bilan_statistique/bilan_statistique_20/view, (consulté le 30/08/2009).

PIERRET C., 1990, *Rapport au nom de la commission spéciale sur le projet de loi d'orientation relatif à l'Administration Territoriale de la République,* doc. AN, n° 1888.

SCHMITT D., 2002, *Mise en cohérence des trois textes relatifs à l'intercommunalité, à l'aménagement du territoire, à la solidarité et au renouvellement urbain*, Ministère de l'Intérieur, de la sécurité intérieure et des libertés locales.

Textes de lois

Loi n° 2010-1563 du 16 décembre 2010 de réforme des collectivités territoriales.

Loi n° 2004-758 du 29 juillet 2004, relative à l'autonomie financière des collectivités territoriales

Loi n° 2004-809 du 13 août 2004, relative aux libertés et responsabilités locales.

Loi n° 2003-704 du 1ier août 2003, relative à l'expérimentation des collectivités territoriales

Loi n° 2003-705 du 1ier août 2003, relative au référendum local.

Loi n° 2003-590 du 2 juillet 2003, loi urbanisme et habitat.

Loi n°2003-276 du 28 mars 2003, loi relative à l'organisation décentralisée de la République.

Loi n° 2002-276 du 27 février 2002, loi relative à la démocratie de proximité.

Loi n° 2000-1208 du 13 décembre 2000, loi relative à la solidarité et au renouvellement urbains, dite loi SRU.

Loi n° 99-586 du 12 juillet 1999, loi relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale, dite loi Chevènement.

Loi n° 99-533 du 25 Juin 1999, loi d'orientation pour l'aménagement et le développement durable, dite loi Voynet.

Loi n° 95-115 du 4 Février 1995, loi d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire, dite loi Pasqua.

Loi n° 92-125 du 6 février 1992, loi relative à l'administration territoriale de la République.

Loi n° 91-662 du 13 juillet 1991, loi d'orientation pour la ville.

Loi n° 88-13 du 5 janvier 1988, dite loi d'amélioration de la décentralisation.

L'Article L. 1425-1 IV du Code général des collectivités territoriales.

Périodiques institutionnels

ESTEBE P., 2010, « Communautés vivantes, communautés mouvantes », in *Intercommunalités*, n°149, ADCF, p.14. Disponible sur : http://www.adcf.org/files/MAG-INTERCO/interco-149---2010-09-30.pdf, (consulté le 01/05/2011).

SICOVAL, 2007, *Synthèse du Programme de développement durable de la Communauté d'Agglomération du* SICOVAL *2003-2007- Agenda 21 local*, in « Construisons notre avenir ensemble », Sicoval Info n°29.

Article de presse

CHEVENEMENT J-P., 1998, « Le projet de loi relatif à l'organisation urbaine et à la simplification de la coopération intercommunale - Un outil pour lutter contre l'apartheid social », in *Le Monde*, Paris, 26 mai 1998.

Sites Internet

http://www.sicoval.fr/

http://www.banatic.interieur.gouv.fr/Banatic2/index.htm

http://w3.cieu.univ-tlse2.fr/pays (*Observatoire des territoires de projets en Midi-Pyrénées (CIEU-SESGAR-Préfécture de région))*

http://www.grandtoulouse.org/jsp/fiche_pagelibre.jsp?CODE=95214423&LANGUE=0&RH=1244453229486&RF=INSTITUTION

http://www.agglo-muretain.fr

Observatoire des territoires de projets en Midi-Pyrénées (CIEU-SESGAR-Préfécture de région), http://w3.cieu.univ-tlse2.fr/pays

Site du LISST-CIEU : http://w3.cieu.univ-tlse2.fr/fr/accueil/1_presentation-cieu.htm. (Consulté le 28/03/2011).

http://www.agglo-lehavre.fr

http://www.ardesi.fr/IMG/pdf/GuideIntercoDef-2.pdf

BIBLIOGRAPHIE THÉMATIQUE

Bibliographie : apprentissage

Ouvrages, articles de revues et chapitres d'ouvrages collectifs

AKRICH M., CALLON M., LATOUR B., 2006, *Sociologie de la traduction : textes fondateurs*, Paris, Presse de L'Ecole des Mines.

AMABLE B., BARRÉ R., 1997, *Les systèmes d'innovation à l'heure de la globalisation*, Paris, Economica.

ARGYRYS C., SCHÖN D-A, 2002, *apprentissage organisationnel. Théorie, méthode, pratique*, Bruxelles, Boek-Université.

ARGYRYS C., SCHÖN D-A, 1978, *Organizational learning : A theory of action perspective*, Reading (Massasuchets USA), Addison-Wesley.

ARROW K-J., 1962, « The Economic Implications of Learning by Doing », in *Review of Economic Studies*, vol 29, p.155-173.

AVENIER M-J., SCHMITT C., 2007, *La construction des savoirs pour l'action*, Paris, L'Harmattan.

BARBIER J.-M., 2007, « Le vocabulaire des rapports entre sujets et activités », in AVENIER M-J., SCHMITT C., *La construction des savoirs pour l'action*, Paris, L'Harmattan, p.49-68.

BARAIZE F., 2001, « Quel leadership pour les agglomérations françaises ? », in *Sciences de la Société*, n°53, p.43-62.

BATESON G., 1972, *Steps to an Ecology of Mind : Collected Essays in Anthropology, Psychiatry, Evolution, and Epistemology*, Bolton, Chandler Press.

BAUDOUIN J-Y., TIBERGHIEN G., 2007, *Psychologie cognitive*, Rosny-sous-Bois, Bréal.

BENNETT C., HOWLETT M., 1992, « The Lessons of Learning and Policy Change », in Policy Sciences, Vol. 25, n°3, p.275-294.

BENNIS W., NAMUS B., 1985, *Leaders : The Strategies for Taking Charge*, New-York, Harper and Row.

BERGER P., LUCKMANN T., 1986, La construction sociale de la réalité, Paris, Méridien-Klincksieck.

BERNOUX P., AMBLARD H., HERREROS G., LIVIAN Y-F, 2005, *Les nouvelles approches sociologiques des organisations*, Paris, Seuil.

BOURDIEU P., PASSERON J., 1970, *La reproduction: éléments pour une théorie du système d'enseignement*, Paris, Minuit.

BRIEN R., 1998, *Science cognitive et formation*, Sainte-Foy (Québec), Presses de l'Université du Québec.

BRIGGS X., MUELLER E-J., SULLIVAN M-L.,1997, *From Neighborhood To Community: Evidence on the Social Effects of Community Development*, New York, New School for Social Research.

BRODHEAD P., 1994, « Community Economie Development Practice in Canada », in GALAWAY B., HUDSON J., 1994, *Community Economie Development : Perspectives on Research and Policy*, Toronto, Thompson Educational, p.2-12.

BRODHEAD P., LAMONTAGNE F., 1994, « Summary, Future Directions and the Research Agenda », in GALAWAY B., HUDSON J., 1994, *Community Economie Development : Perspectives on Research and Policy*, Toronto, Thompson Educational, p.264-275.

BRUNET R., THÉRY H., 2001, « territorialité » in BRUNET R., FERRAS R., THÉRY H., *Les mots de la géographie, dictionnaire critique*, Paris, La Documentation Française, p.481.

BRUNET R., FERRAS R., THÉRY H., 2005, « apprentissage », in BRUNET R., FERRAS R., THÉRY H., 2005, *Les mots de la géographie, dictionnaire critique*, Paris, Reclus-La Documentation Française, p.40.

CHAMBERLAND C., DALLAIRE N., CAMERON S., FRÉCHETTE L., HÉBERT J., LINDSAY J., 1993, « La prévention des problèmes sociaux : réalité québécoise », in *Service social*, vol. 42, n° 3, 55-77.

CHOMSKY N., 2005, *Nouveaux horizons dans l'étude du langage et de l'esprit*, Paris, Stock.

CHOMSKY N., 1980, *Le langage et la pensée*, Paris, Payot.

CHRISTENSON J-A., FENDLEY K ., ROBINSON J-W., 1989, « Community Development » in CHRISTENSON J-A., ROBINSON J-W. (dir.), *Community Development in Perspective*, Ames (Iowa), Iowa State University Press, p. 3-25.

CROZIER M. et FRIEDBERG E., 1977, *L'acteur et le système*, Paris, Edition du Seuil.

CYERT R., MARCH J., 1963, *A Behavioral Theory of the Firm*, New Jersey : Prentice Hall, Englewood Cliffs.

DAHL R., 1971, *Qui gouverne ? Démocratie et pouvoir dans une ville américaine*, Paris, Armand Colin.

DAVID P-A., 1993, « Knowledge, property and the system dynamics of technological change », in *Proceedings of the World Bank Annual Conference on Development Economics*, Washington D.C., World Bank Press.

DEBARBIEUX B., 2009, « Territoire-Territorialité-Territorialisation : aujourd'hui encore, et bien moins que demain… » in VANIER M. (dir.), *Territoires, territorialité, territorialisation : controverses et perspectives*, Rennes, PUR, p.19-30.

DI MÉO G., 2003, « territorialité », in LÉVY J., LUSSAULT M. (co-dir.), 2003, *Dictionnaire de la géographie et de l'espace des sociétés*, Paris, Belin.

DONZELOT J., MÈVEL C., 2002, « La participation : entre construction d'un pouvoir et accomplissement d'un devoir. Les corporations de développement communautaire et le développement social urbain », in *Lien social et Politiques*, n° 48, p. 81-93.

DOSI G., 1988, « The nature of the innovative process », in *Technical Change and Economic Theory*, Dosi G. (ed.), London, Printer Publishers.

DUBOIS J., 2009, « Quel débat territorial face à l'éclatement des dispositifs, des financements et des responsabilités », in BOINO P., DESJARDINS X., *Intercommunalité : politique et territoire*, p.125-142.

DURKHEIM E., 1903, « Pédagogie et sociologie », in *Revue de Métaphysique et de Morale*, vol.11, p.37-54.

ELIAS N., 1991, *Qu'est ce que la sociologie ?*, Paris, Ed de l'Aube.

FABRICIUS C., FOLKE C., CUNDILL G., SCHULTZ L., 2007, « Powerless spectators, coping actors, and adaptive co-managers : a synthesis of the role of communities in ecosystem management », in *Ecology and Society*, vol. 12, n°1, p.29-44.

FAURE A., 2001, « Dynamique intercommunales, leadership et territoire », in *Sciences de la Société*, n° 53, p. 63-87.

FELLIN P.,1995, « Defining Communities and Community Competence », in *The Community and the Social Worker*, Itasca (Illinois), P.E. Peacock Publishers, p. 3-21.

FIOL C-M., LYLES M-A, 1985, « Organizational learning », in *Academy of management reviews*, vol.10, n°4, pp.803-813.

FODOR J-A., 1998, *Concepts. Where cognitive science went wrong*, Oxford, Oxford University Press.

FONTAN J-M., 1993, *Revue de la littérature en développement local et en développement économique communautaire*, Montréal, Institut de formation en développement économique communautaire.

FORAY D., 2000, *L'économie de la connaissance*, Paris, Editions La Découverte.

FORTIN R., GÉLINAS A., 1998, « L'*empowerment* comme processus appropriatif en éducation pour la santé », in *Éducation santé*, n° 129, p.4-8.

FREINET P., 1979, *Perspectives d'Education Populaire*, Paris, Editions Maspero.

FREIRE P., 1974, *Education for critical consciousness*, New York, Continuum International Publishing Group.

FRIEDMANN J., 1992, *Empowerment : The Politics of Alternative Development*, Oxford, Blackwell Publishers.

GARDNER H., 1993, *Histoire de la révolution cognitive*, Paris, Payot.

GROSSETI M., BES M., 2002, « Proximité spatiale et relations science-industrie : savoirs tacites ou encastrement », in *Revue d'Economie Régionale et Urbaine*, n°5, p. 777-788.

GUELLEC D., 1996, *Knowledge, skills and growth : some economic issues*, Paris, OCDE.

GUERRANGER D., KÜBLER D., 2004, « Existe-t-il une élite politique métropolitaine ? Une comparaison quantitative franco-suisse », in JOUVE B. et LEFÈVRE C., 2004, *horizons métropolitains*, p.241-274.

GUERRIEN B., 1997, *Dictionnaire d'analyse économique*, Paris, Editions La Découverte.

GUMUCHIAN H., GRASSET E., LAJARGE R., ROUX E., 2003, *Les acteurs, ces oubliés du territoire*, Paris, Economica.

GURGAND M., 2005, *Economie de l'éducation*, Paris, Editions La Découverte.

GUTIÉRREZ L-M., 1995, « Working with Women of Color: An Empowerment Perspective » in ROTHMAN J., ERLICH J-L., TROPMAN J-E, *Strategies of Community Intervention*, Itaska (Illinois), P. E. Peacock Publishers Inc., p.204-212.

HALL P., 1993, « Policy paradigm, Social Learning and the State », in *Comparative Politics*, Vol. 25, n°3, p.275-296.

HANSEN M., NOHRIA N., TIERNEY T., 1999, « What's your strategy for managing knowledge ? », in *Harvard Business Review*, vol. 77, n°2, p.106-116.

HATCHUEL A., WEIL B., 1992, *L'expert et le système*, Paris, Economica.

HUBER G-P., 1991, « Organizational learning : the contributing processes and the literatures », in *Organization science*, Vol 2, n°1, p.88-115.

JAMBES J-P., 2001, *Territoires apprenants, esquisses pour le développement local du XXI*^{ème} *siècle*, Paris, L'Harmattan.

JOUVE B., 2006, « Politiques publiques et empowerment, l'exeption française », in *Economie & Humanisme*, n°379, p.99-101.

JOUVE B., 2006b, « L'empowerment : entre mythe et réalités, entre espoir et désenchantement », in *Géographie, Economie, Société*, vol. 8, n° 1, p. 5-15.

JOUVE B., LEFÈVRE C., 2004, *horizons métropolitains*, Lausanne, Presses polytechniques et universitaires romandes.

KAYSER D., 1997, *La représentation des connaissances*, Paris, Hermès.

KEELY L., QUAH Q, 1998, *Technology and growth, Center for Economic Performance*, London, London School of Economics.

KEMP S-P., 1995, « Practice with Communities » in MEYER C-H., MATTAINI M-A. (dir.), *The Foundations of Social Work Practice*, Washington (D.C.), NASW Press (National Association of SocialWorkers), p.176-204.

KOENIG G., 1994, « L'apprentissage organisationnel : un repérage des lieux », in *Revue Française de Gestion*, n° 97, p.79-91.

KOLB D-A., 1984, *Experiential Learning : experience as the source of learning and development*, New Jersey : Prentice Hall, Englewood Cliffs.

LABONTE R., 1990, « Empowerment: Notes on Professional and Community Dimensions », in *Canadian Review of Social Policy*, n°26, p.64-75.

LABONTE R., 1995, « Health Promotion and Empowerment frameworks : Practice Frameworks », in *Health Promotion Series*, n°3, Toronto, University of Toronto.

LE BOSSÉ Y-D., LAVALLÉE M., 1993, « Empowerment et psychologie communautaire : aperçu historique et perspective d'avenir » in *Les Cahiers Internationaux de Psychologie Sociale*, n° 18, p.7-20.

LEMELIN A. et MORIN R., 1991, « L'approche locale et communautaire au développement économique des zones défavorisées : le cas de Montréal », in *Cahiers de géographie du Québec*, vol. 35, n° 95, 285-306.

LEMIEUX V., 1989, « Le pouvoir dans la réalisation des politiques sociales », in *Service social*, vol. 38, n° 2-3, p.179-195.

LEROY F., RAMANANTSOA B., 1997, « Dimensions cognitives et comportementales de l'apprentissage organisationnel : un modèle intégrateur », in *Perspectives en management stratégique*, Paris, Economica.

LEVITT B., MARCH J., 1988, « Organizational learning », in *Annual Review of Sociology*, vol. 14, p.319-340.

LÉVY J. et LUSSAULT M. (co-dir.), 2003, *Dictionnaire de la géographie et de l'espace des sociétés*, Paris, Belin.

LÉVY J., 1999, *Le tournant géographique. Penser l'espace pour lire le monde*, Paris, Belin.

MARINÉ C., ESCRIBE C., 1998, *Histoire de la psychologie générale. Du behaviorisme au cognitivisme*, Paris, Press.

MARKMAN A., DIETRICH E., 2000, « Extending the Classical View of Representation », in *Trends in Cognitive Sciences*, vol. 4, n°12, p.470-475.

MERCOIRET M-R., BERTHOMÉ J., 2001, *L'appui aux producteurs ruraux - Guide à l'usage des agents de développement et des responsables de groupements*, Paris, Karthala.

MERLIN P. et CHOAY F. (co-dir.), 2009, *Dictionnaire de l'urbanisme et de l'aménagement*, Paris, PUF.

MIDLER C., 1994, « Evolution des règles de gestion et processus d'apprentissage », in *Analyse Economique des conventions*, Orléans, PUF-Economie.

MULLER P., SUREL Y., 1998, *L'analyse des politiques publiques*, Paris, Montchrestien, p.47.

NEGRIER E., 2001, « Territoire, leadership et société, George Frêche et Montpellier », in *Sciences de la Société*, n°53, p.63-87.

NELSON R., WINTER S., 1974, « Neoclassical vs. Evolutionary Theories of Economic Growth : Critique and Prospectus », in *Economic Journal*, vol. 84, p.886-905.

NINACS W-A., 1995, « *Empowerment* et service social : approches et enjeux », in *Service social*, vol. 44, n° 1, 69-93.

NINACS W-A., 2002b, « Le pouvoir dans la participation au développement local », in TREMBLAY M., TREMBLAY P-A. TREMBLAY S., *Développement local, économie sociale et démocratie*, Québec, Presses de l'Université du Québec, p.15-40.

OZOUF-MARIGNER M-V., 2009, « Le territoire, la géographie et les sciences sociales : aperçus historiques et épistémologiques », in VANIER M. (dir.), *Territoires, territorialité, territorialisation : controverses et perspectives*, Rennes, PUR, p.31-36.

PAPINEAU D., KIELY M-C., 1994, *Personal and Collective Empowerment through Community Economic Development*, communication au congrès annuel de la Société canadienne de psychologie (Penticton, juillet 1994), document ronéo, 23 p.

PAPINEAU D., KIELY M-C., 1996a, « Participatory Evaluation in a Community Organization: Fostering Stakeholder Empowerment and Utilization », in *Evaluation and Program Planning*, Vol. 19, n° 1, p.79-93.

PARSONS R-E., BOESEN J-F., BOESEN M-B., 1994, « Empowerment : A Case Study with AFDC Women » in GUTIÉREZ L., NURIUS P. (dir), *Education and Research for Empowerment Practice*, Seattle (Washington), University of Washington, p.261-274.

PARSONS R-J., 1991, « Empowerment : Purpose and Practice Principle in Social Work », in *Social Work with Groups*, vol. 14, n°2, p.7-21.

PERRENOUD P., 2001, « The Key to Social Fields : Competencies of an Autonomous Actor », in RYCHEN D.S., SAGALNIK L.H., *Defining and Selecting Key Competencies*, Gottingen, Hogrefe & Huber Publishers, p.121-149.

PESQUEUX Y., DURANCE P., 2004, « Apprentissage organisationnel, économie de la connaissance : mode ou modèle ? », in *Cahiers du LIPSOR*, n°6, p.1-58.

PETIT P., 1998, *L'économie de l'information. Les enseignements des théories économiques*, Paris, La découverte et Syros.

PIAGET J., 1950, *La construction du réel chez l'enfant*, Paris, Delachaux et Niestlé.

PLANE J-M., 2000, *Théorie des organisations*, Paris, Dunod.

RAFFESTIN C., 1980, *Pour une géographie du pouvoir*, Paris, Litec.

REIX R., 1998, *Systèmes d'information et management des organisations*, Paris, Vuibert.

RIVERA W-M., QAMAR K., 2003, *Agricultural Extension, Rural Development and the Food Security Challenge*, Rome, FAO.

ROSE, R., 1991, « What is Lesson-Drawing ? », in *Journal of Public Policy*, Vol. 11, n°1, p.3-30.

ROTHMAN J., 1995, « Introduction to Part One, Parameters of Intervention » et « Approaches to Community Intervention » in COX F., ERLICH J, ROTHMAN J., TROPMAN J. (dir.), *Strategies of Community Intervention*, Itaska (Illinois), P. E. Peacock Publishers Inc., p. 3-63.

SCHULZ A-J., ISRAËL B-A., ZIMMERMAN M-A., CHECKOWAY B-N., 1995, « Empowerment as a multi-level construct : perceived control at the individual, organizational and community levels », in *Health Education Research : Theory and Practice*, vol. 10, n° 3, p.309-327.

SIMON H., 1978, « Rationality as Process and as Product of Thought », in *The American Economic Review*, vol. 68, n°2, p.1-16.

SIMON H., 1982, *Models of Bounded Rationality*, Massachusetts MIT Press.

SIMON H., 1999, « The many shapes of knowledge », in *Revue d'économie industrielle*, vol 88, n°1, p.23-40.

SENGE P., 1990, *The fifth discipline: the art and practice of the learning organization*, New York, Currency.

SKINNER B., 1969, *Contingencies of Reinforcement : A Theoretical Analysis*, New-York, McGraw-Hill Primis Custom Publishing.

STAPLES L-H., 1990, « Powerful Ideas about Empowerment », in *Administration in Social Work*, vol. 14, n°2, p.29-42.

STOREY D., 1999, « Integration, Participation and Empowerment in Rural Development : the Case of LEADER in the Republic of Ireland », in *Journal of Rural Studies*, vol.15, n°3, p. 307-315.

SWACK M., MASON D., 1987, « Community Economic Development as a Strategy For Social Intervention », in BENNETT E-M, *Social Intervention: Theory and Practice*, Ontario, The Edwin Mellen Press, p.327-347.

TARDIF J., 1999, *Le transfert des apprentissages*, Montréal, Les Éditions Logiques.

TOURAINE A., 1978, *La voix et le regard. Sociologie des mouvements sociaux*, Paris, Seuil.

UMR PACTE, 2009, « Invitation aux premiers Entretiens de la Cité des Territoires », in VANIER M. (dir.), *Territoires, territorialité, territorialisation : controverses et perspectives*, Rennes, PUR, p.11-15.

VANIER M., 2008, *Le pouvoir des territoires. Essai sur l'interterritorialité*, Paris, Economica.

VARELA F., THOMPSON E., ROSCH E., 1991, *The Embodied Mind: Cognitive Science and Human Experience*, Massachusetts, MIT Press.

VINCK D., 2000, « Approches sociologiques de la cognition et prise en compte des objets Intermédiaires », *7ème Ecole d'Ete de l'ARCo*, Bonas.

WEICK K-E., ROBERTS K-H., 1993, « Collective Mind in Organizations Heedful Interrelating on Flight Decks », in *Administrative Science Quarterly*, vol. 38, p.357-381.

Mémoires, thèses, HDR

COUDEL E., 2009, *Formation et apprentissages pour le développement territorial : regards croisés entre économie de la connaissance et sciences de gestion. Réflexion à partir d'une expérience d'Université Paysanne au Brésil*, Thèse de doctorat en agroéconomie, Montpellier SupAgro, soutenue le 26 février 2009.

DORVILIER F., 2007, *Apprentissage organisationnel et dynamique de développement local en Haïti : proposition d'une intelligibilité en termes de production d'un nouvel ordre territorial*, Thèse de doctorat en sciences sociales (Population-Environnement-Développement), Université catholique de Louvain, soutenue en juin 2007.

NINACS W-A., 2002a, *Types et processus d'empowerment dans les initiatives de développement économique communautaire au Québec*, Thèse de doctorat en sciences sociales, Université Laval, École de service social, soutenue en janvier 2002.

Bibliographie : développement local

Ouvrages, articles de revues et chapitres d'ouvrages collectifs

BACQUÉ M-H., REY H., SINTOMER Y., 2005, *Gestion de proximité et démocratie participative*, Paris, La découverte.

CALLON M., LASCOUMES P., BARTHE Y., 2001, *Agir dans un monde incertain, essai sur la démocratie technique*, Paris, Seuil.

COULMIN P., 1986, *La dynamique du développement local*, Paris, Syros.

DE ROSNAY J., 1990, « La terre est malade et le virus c'est l'homme », in *Ecologie*, citée in VACHON B., 1993, *Le développement local : théorie et pratique*, Boucherville, Gaétan Morin éditeur.

GORGEU Y., JENKINS C., 1997, *La charte de territoire : une démarche pour un projet de développement durable*, Paris, La documentation française.

GRAVIER J-F., 1947, *Paris et le désert français : décentralisation, équipement, population*, Paris, Flammarion.

GREFFE X., 2002, *Le développement local*, Paris, l'Aube-Datar.

GREFFE X., 1984, *Economie des politiques publiques*, Paris, Dalloz.

HABERMAS J., 1997, *Droit et démocratie*, Paris, Gallimard.

HOUEE P., 2001, *Le développement local au défi de la mondialisation*, Paris, l'Harmattan.

HOUEE P., 1989, *Les politiques de développement rural : des années de croissance aux temps d'incertitude*, Paris, INRA-Economica.

JAMBES J-P., 2001, *Territoires apprenants, esquisses pour le développement local du XXI^{ème} siècle*, Paris, L'Harmattan.

LACOUR C., DELAMARRE A., 2006, *40 ans d'aménagement du territoire*, Paris, La Documentation française.

LOGIÉ G., 2001, *L'intercommunalité au service du projet de territoire*, Paris, La découverte-Syros.

MERLIN P., 2007, *L'aménagement du territoire en France*, Paris, La Documentation Française.

PECQUEUR B., 1989, *Le développement local*, Paris, Syros.

PERROUX F., 1981, *Pour une philosophie du développement nouveau*, Paris, Presses de l'UNESCO.

RIGALDIES B., 1996, *Le projet de territoire*, Paris, Editions du Papyrus.

SAINSAULIEU R., 1983, *La démocratie en organisation*, Paris, Méridiens-Klincksieck.

SCHULTZ T.W., 1983, *Il n'est de richesse que d'hommes*, Paris, Bonnel.

SCHUMPETER J., 1951, *Capitalisme, socialisme et démocratie*, Paris, Payot.

TEISSERENC P., 2002, *Les politiques de développement local*, Paris, Economica.

VACHON B., 1993, *Le développement local : théorie et pratique*, Boucherville, Gaétan Morin éditeur.

VANIER M., 2008, *Le pouvoir des territoires. Essai sur l'interterritorialité*, Paris, Anthropos/Economica.

VELTZ P., 2005, *Mondialisation, villes et territoires*, Paris, PUF.

Mémoires, thèses, HDR

SEGAS S., 2004, *La grammaire du territoire : action publique de développement et lutte politique dans les « pays »*, Thèse de doctorat en sciences politiques, Université Montesquieu - Bordeaux IV, soutenue le 17 décembre 2004.

TAULELLE F., 2006, *Les politiques d'aménagement du territoire : systèmes d'acteurs, échelles et images*, Thèse d'habilitation à diriger des recherches : Géographie et aménagement, Université de Toulouse 2, soutenue le 30 novembre 2006.

Littérature grise et rapports institutionnels

LEADER (cellule d'animation), 1994, *La conduite du projet local*, Bruxelles, Dossier Leader.

Textes de lois

Loi n° 95-115 du 4 Février 1995, loi d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire, dite loi Pasqua.

Loi n° 99-533 du 25 Juin 1999, loi d'orientation pour l'aménagement et le développement durable, dite loi Voynet.

Loi n° 99-586 du 12 juillet 1999, loi relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale, dite loi Chevènement.

Loi n° 2000-1208 du 13 décembre 2000, loi relative à la solidarité et au renouvellement urbains, dite loi SRU.

Bibliographie : travaux sur les élus

Ouvrages, articles de revues et chapitres d'ouvrages collectifs

ASHER F., 2001, « La nouvelle révolution urbaine : de la planification au management stratégique urbain », in MASBOUNGI A. (dir.), *Fabriquer la ville*, Paris, La Documentation Française, p.21-32.

AUBELLE V., 1999, « L'intercommunalité française est elle efficace ? », in *Pouvoirs Locaux*, n° 42, vol. 3, p.22-27.

BAREL Y., 1993, « Pourquoi existe-il quelque chose plutôt que rien ? », in AMIOT M., BILLIARD I., BRAMS L. dir., 1993, *Système et paradoxe, autour de la pensée d'Yves Barel*, Paris, Seuil, p.197-208.

BOUDON R., BOURRICAUD F., 1986, *Dictionnaire critique de la sociologie*, Paris, PUF.

BRIQUET J-L., 1994, « Communiquer en actes. Prescriptions de rôle et exercice quotidien du métier politique », in *Politix*, n° 28, p. 16-26.

CAILLY L., 2009, « Des territorialités aux spatialités : pourquoi changer de concept ? », in VANIER M. (dir.), 2009, *Territoires, territorialité, territorialisation : controverses et perspectives*, Rennes, PUR, p.151-157.

CAVAILLÉ F., MILIAN J. (Coord.), 2008, « Mobiliser la notion d'acteur en géographie », in *Géodoc*, n°55, 126 p.

CROZIER M., FRIEDBERG E., 1977, *L'acteur et le système*, Paris, Edition du Seuil.

CROZIER M., THOENIG J-C., 1975, « La régulation des systèmes organisés complexes. Le cas du système de décision politico-administratif local en France », in *Revue Française de Sociologie*, n°16 (1), p. 3-32.

DESHAIES L., 2006, « Les défis d'une géographie en émergence comme science sociale », in *Cahiers de Géographie du Québec*, Vol. 50, n°141, p. 565-576.

DI MÉO G., 1998, *Géographie sociale et territoires*, Paris, Nathan Université.

DI MÉO G. et BULEON P. (dir.), 2005, *L'espace social – une lecture géographique des sociétés*, Paris, Armand Colin.

DORANDEU R., 1994, « Les métiers avant le métier. Savoirs éclatés et modèle notabiliaire », in *Politix*, n° 28, p.27-34.

FAURE A., 1992, *Le village et la politique. Essai sur les maires ruraux en action*, Paris, L'Harmattan.

FONTAINE J., LE BART C. (dir.), 1994, *Le Métier d'élu local*, Paris, L'Harmattan.

GARRAUD P., 1994, « Les contraintes partisanes dans le métier d'élu local », in *Politix*, n° 28, p.113-126.

GARRAUD P., 1990, « Politique nationale, élaboration d'un agenda », in *L'année sociologique*, vol. 40, p.17-41.

GAXIE D., 1994, « Le maire entre discipline et libertés », in *Politix*, n° 28, p. 140-148.

GIDDENS A., 1987, *La constitution de la société*, Paris, PUF.

GUMUCHIAN H., GRASSET E., LAJARGE R., ROUX E., 2003, *Les acteurs, ces oubliés du territoire*, Paris, Economica.

GLON E., PECQUEUR B., 2006, « Développement et territoires : une question d'environnement et de ressources territoriales ? », in *Territoire en mouvement*, n°1, p.13-22.

HAEGEL F., 1993, *Un maire à Paris*, Paris, Presses de la fondation nationale de sciences politiques.

HALL P., 1993, « Policy paradigm, social learning and the Strate », in *Comparative politics*, vol. 25, n°3, p.275-296.

JAILLET M-C., 2007, « Géographie et acteur, élément de discussion », in *Géodoc*, n°55, p.119-122.

JOBERT B., MULLER P., 1987, *L'État en action*, Paris, PUF.

KINGDON, 1984, *Agendas, alternatives and public policies*, Boston, Little Brown.

KNAPP A. et LE GALES P., 1994, « Le RPR et ses élus locaux », in FONTAINE J., LE BART C. (dir.), 1994, *Le Métier d'élu local*, Paris, L'Harmattan p.113-158.

LACROIX B., 1992, « Le politiste et l'analyse des institutions. Comment parler de la présidence de la République ? », in LACROIX B. et LAGROYE J. (dir.), *Le président de la République – Usages et genèses d'une institution*, PARIS, Presses de Sciences po., p.13-77.

LAGROYE J., 1973, *Société et politique : Chaban-Delmas à Bordeaux*, Paris, Pédone.

LAGROYE J., 1994, « Être du métier », in *Politix*, n° 28, p.5-15.

LAHIRE B., 1998, *L'homme pluriel : les ressorts de l'action*, Paris, Nathan.

LAJARGE R., 2007, « Acteurs, engagement et dégagement », in *Géodoc*, n°55, p.69-81.

LE BART C., 2003, *Les maires, sociologie d'un rôle*, Villeneuve d'Ascq, Septentrion Presses Universitaires.

LE GALES P., 1993, *Politique urbaine et développement local. Une comparaison franco-britanique*, Paris, L'Harmattan.

LEGAVRE J-B., 1994, « L'horizon local de la communication politique. Retour sur la diffusion d'une expertise », in *Politix*, n° 28, p.76-99.

LEGENDRE P., 1976, *Jouir du pouvoir, traité de la bureaucratie patriote*, Paris, Ed. de Minuit.

LIMA S., 2007, « Le dépassement des territoires – Bâtisseurs et passeurs d'espaces » (version provisoire), *Colloque Territoire-Territorialité-Territorialisation : et après ?*, Grenoble, 7-8 juin 2007, Entretiens de la Cité des Territoires, p.1-7.

LINDBLOM C-E., 1959, « The Science of Muddling Through », in *Public Administration Review*, vol. 19, n°2, p.79-88.

LINDBLOM C-E., 1979, « Still muddling, not yet through », in *Public Administration Review*, vol. 39, p.517-526.

LUSSAULT M., 2007, *L'homme spatial – la construction sociale de l'espace humain*, Paris, Seuil.

MILIAN J., 2008, « La notion d'acteur et la géographie : postures, démarches et pratiques », in *Géodoc*, n°55, p.5-16.

MABILEAU A., 1994, *Le système local en France*, Paris, Montchrestien.

MARCH J-G., SIMON H-G., 1965, *Les organisations*, Paris, Dunod.

MEVELLEC A., 2008, *La construction politique des agglomérations en France et au Québec. Territoire, gouvernement et action publique*, Laval, Presses de l'Université Laval.

MICHELS R., 1914, *Les partis politiques*, Paris, Flammarion.

MORIN E., 1990, *Introduction à la pensée complexe*, Paris, ESF.

MULLER P., 2000a, *Les politiques publiques*, Paris, PUF.

MULLER P., 2000b, « L'analyse cognitive des politiques publiques : vers une sociologie politique de l'action publique », in *Revue Française de Science Politique*, n°50, vol. 2, p.189-208.

MULLER P., SUREL Y., 1998, *L'analyse des politiques publiques*, Paris, Montchrestien.

MULLER P., 1995, « Les politiques publiques comme construction d'un rapport au monde », in FAURE A., POLLET G., WARIN P., 1995, *La construction du sens dans les politiques publiques*, Paris, L'harmattan, p.153-179.

NAY O, 1997, « L'institutionnalisation de la région comme apprentissages des rôles », in *Politix*, n° 38, p.18-46.

NEGRIER E., 2005, *La question métropolitaine*, Grenoble, Presses Universitaires de Grenoble.

NORTH D.C., 1990, *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*, Cambridge, Cambridge University Press.

PADIOLEAU J.G., 1982, *L'État au concret*, Paris, PUF.

PETAUX J., 1994, « L'école des maires : les associations d'élus locaux », in *Politix*, n° 28, p.49-63.

PIERSON P., 2000, « Increasing Returns, Path Dependence, and the Study of Politics », in *American Political Science Review*, vol. 94, p.251-267.

RAFFESTIN C., 1986, « Ecogenèse territoriale et territorialité », in AURIAC F. et BRUNET R. (dir.), 1986, *Espaces, jeux et enjeux*, Paris, Fayard, p.175-185.

RAFFESTIN C., 1980, *Pour une géographie du pouvoir*, Paris, Litec.

ROUBIEU O., 1994, « Le modèle du «manager». L'imposition d'une figure légitime parmi les hauts fonctionnaires des collectivités locales », in *Politix*, n° 28, p.35-48.

SAVARY G., 1998, « La régulation consensuelle communautaire : facteur d'intégration / désintégration politique. L'exemple de la Communauté urbaine de Bordeaux », in *Politiques et management public*, Vol.16, n° 1, p.107-139.

SAWICKI F., 1994, « L'homme politique en campagne. L'élection municipale de Dunkerque en mars 1989 », in *Politix*, n° 28, p. 127-139.

SENECAL G., 2005, « Conflits de proximité et coopération – Une géographie des acteurs et des interactions sociales », in *Cahiers de Géographie du Québec*, Vol. 49, n°138, p.277-285.

SENECAL G., 2006, « Entre structure et action : nouvelles perspectives en géographie », in *Cahiers de Géographie du Québec*, Vol. 50, n°141, p. 283-287.

THOENIG J-C., 1994, « Savoir savant et gestion locale », in *Politix*, n° 28, p.64-75.

TOURAINE A., 1978, *La voix et le regard*, Paris, Seuil.

VANIER M., 2002, « Recomposition territoriale : la voie française », in *Information géographique*, n°2, Paris, Sedes, p.99-112.

VESCHAMBRE V. et SECHET R. (dir.), 2006, *Penser et faire la géographie sociale. Contributions à une épistémologie de la géographie sociale*, Rennes, PUR.

Mémoires, thèses, HDR

GUERANGER D., 2003, *La coopération entre communes dans le bassin chambérien (1957-2001). Éléments pour une analyse néo-institutionnaliste des dynamiques intercommunales*, Thèse de doctorat en sciences politiques, Université Pierre Mendès-France-Grenoble II, soutenue le 10 juin 2003, 430 p.

Littérature grise et rapports institutionnels

GUICHARD O. (Prsdt), 1976, *Vivre ensemble*, rapport de la commission de Développement des responsabilités locales, Paris, La Documentation française.

BARBIER B., 1987, rapport d'information n°84 fait au nom de la délégation du Sénat pour la planification.

Article de presse

CHEVENEMENT J-P., 1998, « Le projet de loi relatif à l'organisation urbaine et à la simplification de la coopération intercommunale - Un outil pour lutter contre l'apartheid social », in *Le Monde*, Paris, 26 mai 1998.

Textes de lois

Loi n° 99-533 du 25 Juin 1999, loi d'orientation pour l'aménagement et le développement durable, dite loi Voynet.

Loi n°2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales.

Bibliographie : méthodologie

Ouvrages, articles de revues et chapitres d'ouvrages collectifs

AXELROD R., 2006, *Comment réussir dans un monde d'égoïstes : théorie du comportement coopératif*, Paris, Odile Jacob.

BUSSI M., 2009, « La coopération territoriale : un déficit théorique », in BUSSI M. (dir.), *Un monde en recomposition. Géographie des coopérations territoriales*, Rouen, Publications des universités de Rouen et du Havre, p.11-29.

BUSSI M., DAUDE E., 2005, *Le dilemme du prisonnier spatialisé : application aux coopérations territoriales*, actes du colloque Théo Qunat'05, http://thema.univ-fcomte.fr.

KROPOTKINE P., 1902, *Mutual Aid: A Factor of Evolution*, Londres, William Heinemann.

LE BRAS D., 2008, « Le conseil d'agglomération : une lecture ethnographique », in *Pouvoirs Locaux*, n°78, vol. 3, p.17-20.

LOUBET L., VIDAL P., 2011, « Investir les TIC, enjeu de la construction intercommunale », (en cours d'évaluation).

MULLER P., 2000a, *Les politiques publiques*, Paris, PUF.

MULLER P., 1995, « Les politiques publiques comme construction d'un rapport au monde », in FAURE A., POLLET G., WARIN P., 1995, *La construction du sens dans les politiques publiques*, Paris, L'harmattan, p.153-179.

RUDE-ANTOINE E., 2005, « Vers un dépassement de la frontière sur l'objet « droit » entre le juriste et le sociologue », in RUDE-ANTOINE E. et ZAGANIARIS J., 2005, *Croisée des champs disciplinaires et recherches en sciences sociales*, Paris, PUF, p.11-25.

TAZDAÏT T. et al, 2005, *Coopération et Jeux non coopératifs et coopération : dilemme du prisonnier, rationalité, équilibre*, Paris, CNRS.

Mémoires, thèses, HDR

LOUBET L., 2005, *Coopération intercommunale et dynamique concurrentielle*, mémoire de DEA en Géographie-Aménagement, Université de Toulouse-le-Mirail, soutenu en septembre 2005.

LOUBET L., 2004, *L'organisation intercommunale du tourisme du territoire Arize-Lèze (09) : évaluation et régulation*, mémoire de stage, DESS tourisme et développement local, Université Paul Sabatier-Toulouse III, soutenu en septembre 2004.

LOUBET L., 2003, *La conception d'un espace touristique et industriel intercommunal : acteurs et enjeux, exemple de l'aménagement du site du LOUET (65)*, mémoire de recherche, maîtrise en Sciences et Techniques des Activités Physiques et Sportives, Université Paul Sabatier-Toulouse III, soutenu en septembre 2003.

Littérature grise et rapports institutionnels

BARNECHE-MIQUEU L., LOUBET L., 2007, *L'évaluation du contrat d'agglomération du Grand Tarbes 2002-2006*, communauté d'agglomération du Grand Tarbes, 45 p.

CIEU-DRDE : BACCONNIER S., BONNIN S., DESBORDES F., DELPEYROU-SABATIER C., LEGRAND R., LOUBET L., 2008, *observation des débats de la campagne municipale 2008 dans les territoires périurbains toulousains*, DRDE Haute-Garonne, 37 p.

CIRUS-Cieu, 2005, *Rapport d'activité 2003-2006 et projet scientifique 2007-2010 de l'équipe d'études urbaines CIEU*, Disponible sur : http://w3.cieu.univ-tlse2.fr/fr/accueil/documents/rapport.pdf

LISST, 2010, *Rapport en vue de la campagne d'évaluation 2011-2014, Bilan 2005-2009 et projet 2011-2014*, Toulouse, Université-Toulouse le Mirail. Disponible sur : http://w3.lisst.univ-tlse2.fr/quadriennal/Bilan_projet_lisst.pdf

LOUBET. L, 2010, *Etude des dynamiques de peuplement de l'agglomération toulousaine*, DREAL-DDT, 95 p.

LOUBET. L, Urbadoc, 2007, *L'évaluation de l'impact des premières opérations issues du dispositif « De Robien » en Midi-Pyrénées*, DRE, 109 p. (+ 162 p. d'annexes).

LOUBET L., 2006, CIRUS-CIEU, *L'évaluation des EPCI à fiscalité propre de la Haute-Garonne*, DDE Haute-Garonne, 238 p.

Sites Internet

Site du LISST-CIEU : http://w3.cieu.univ-tlse2.fr/fr/accueil/1_presentation-cieu.htm

Bibliographie : intercommunalité et décentralisation

Ouvrages, articles de revues et chapitres d'ouvrages collectifs

BEAUCIRE F., 2001, « Quand trois lois de décentralisation conduisent en bonne logique... au renforcement du rôle de l'État », in *DATAR TERRITOIRES 2020*, n° 4, p.73-77.

COLE A., 2003, « Un laboratoire de richesses : administration territoriale, gouvernance régionale et adaptation locale en Grande-Bretagne », in NEMERY J-C. (dir.), 2003, *décentralisation et intercommunalité en France et en Europe*, Paris, L'Harmattan, p.31-58.

DEGOFFE M., 2005, « L'intercommunalité après la loi du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales », *AJDA*, n° 3, p.133-139.

DOUBLET F., MAZODIER M., FABIUS L., KERVASDOUÉ J., 1976, « La loi et le changement social : un diagnostic. La loi du 16 juillet 1971 sur les fusions et regroupements de communes », in *Revue de sociologie française*, Vol. 17, n° 3, p.423-450.

FLOQUET C. (dir.), 2002, *Pour en finir avec la dé-centralisation*, Paris, L'Aube.

GOZE M., 2002, « La loi SRU, composante de la réforme territoriale », in *Les débats sur la ville*, n° 4, p.15-38.

GROUD H., 2003, « Réflexions sur la coopération et les regroupements intercommunaux en Allemagne », in NEMERY J-C. (dir.), 2003, *décentralisation et intercommunalité en France et en Europe*, Paris, L'Harmattan, p.59-100.

GROUD H., 2000, « L'intérêt communautaire au lendemain de la loi Chevènement », in *Actualité juridique. Droit administratif*, n°12, p.967-976.

GUERANGER D., 2000, « Structuration des pouvoirs locaux et réforme de l'intercommunalité, l'exemple de la loi ATR », in *Politiques et Management public*, Vol. 18, n° 3, p. 121-134.

HEALEY P., 2004, « The treatment of space and place in the New Strategic Spatial Planning in Europe », in *International Journal of Urban and Regional Planning*, Vol. 28, n°1, p.45-67.

JEGOUZO Y., 2002, « Planification de l'aménagement du territoire et relance de la décentralisation », in FLOQUET C. (dir.), *Pour en finir avec la dé-centralisation*, Paris, L'Aube, p.143-150.

MARCOU G., 2000, « La loi d'orientation du 25 juin 1999 pour l'aménagement et le développement durable du territoire », in *Annuaire français du droit de l'urbanisme et de l'habitat 2000*, p.9-87.

MENY Y., 1999, « Territoire et représentation politique », in *Esprit*, n° 251, p.189-202.

OZOUF-MARIGNIER M-V., 1989, *La formation des départements, la représentation du territoire à la fin du 18ème siècle*, Paris, Edition de l'école des Hautes études en sciences sociales.

PORTIER N., 2005, « Loi du 13 août 2004 : un bilan en demi-teinte pour l'intercommunalité », *AJDA*, n° 3, p.140-143.

RANGEON F., 2000, « La loi Chevènement du 12 juillet 1999 sur l'intercommunalité : une réforme consensuelle ? », in *Annuaire 2000 des collectivités locales, La réforme de l'intercommunalité*, Vol. 20, n° 1, p.9-23.

TANGUY J-F., 2009, « Le débat sur le gouvernement des communes et sa solution républicaine. Autour de la loi municipale de 1884 », in *Les cahiers de CRHQ* [en ligne**]**, n°1. Disponible sur : http://www.crhq.cnrs.fr/cahiers/pagearticle.php?num=307&ch=6#_Toc216693616, (consulté le 17/08/2009).

VERPAUX M., 2004, « La loi du 13 août 2004 : le demi-succès de l'acte II de la décentralisation », in *AJDA*, n° 36, p.1960-1968.

Mémoires

DEMAYE P., 2000, *Le renouveau du droit de l'intercommunalité en France. Un enjeu de la réforme territoriale ?*, Thèse de droit public, Université de Picardie, soutenue en 2000.

DESJARDINS X., 2007, *Gouverner la ville diffuse. La planification territoriale à l'épreuve*, Thèse de géographie-aménagement, Université Paris I Panthéon-Sorbonne, soutenue le 27 novembre 2007.

Littérature grise et rapports institutionnels

AdCF-Assemblée des Communautés de France, 2008, « Bilan de mandat du développement de l'intercommunalité », in *Observatoire de l'intercommunalité, 2001-2008*. Disponible sur : http://www.adcf.asso.fr/2-163-Fiche-Intercommunalite.php?num=116, (consulté le 30/08/2009).

AdCF-Assemblée des Communautés de France, 2009, « Note sur l'état de l'intercommunalité 2009 », in *Données et chiffres clés*, p.2. Disponible sur : http://www.intercommunalites.com/files/NOTES-et ETUDES/Etat_Intercommunalite_2009 .pdf, (consulté le 30/08/2009).

BALLADUR E. (Prsdt), 2009, *Il est temps de décider*, rapport au Président de la République, comité pour la réforme des collectivités locales.

CANTAL-DUPARTS M., 2002, *La question de l'urbanisme ou la ville de droit, Rapport sur l'état de l'urbanisme en France en 2001*, Ministère de l'équipement, du Transport et du Logement, Rapport pour le Secrétariat d'Etat au logement.

DESJARDINS X. et BOINO P. (dir.), 2006, *Intercommunalité et décentralisation, les recompositions territoriales sous le regard des chercheurs*, Rapport final de juin 2006, Paris, PUCA.

GALLEZ C., MENERAULT P., 2005, *Recomposition intercommunale et enjeux des transports publics en milieu urbain*, Rapport de convention ADEME-INRETS, Paris, Predit, p.15-23.

GUICHARD O. (Prsdt), 1976, *Vivre ensemble*, rapport de la commission de Développement des responsabilités locales, Paris, La Documentation française.

Ministère de l'Equipement, des Transports, du Logement, du Tourisme et de la Mer, *Loi Urbanisme et habitat, volet urbanisme, service après-vote*, août 2003.

Ministère de l'intérieur - Direction générale des collectivités locales, 2009, « Bilan statistique 2009 », in *Intercommunalité*, Disponible sur : http://www.dgcl.interieur.gouv.fr/sections/a_votre_service/statistiques/Intercommunalite/bilan_statistique/bilan_statistique_20/view, (consulté le 30/08/2009).

PIERRET C., 1990, *Rapport au nom de la commission spéciale sur le projet de loi d'orientation relatif à l'Administration Territoriale de la République*, doc. AN, n° 1888.

SCHMITT D., 2002, *Mise en cohérence des trois textes relatifs à l'intercommunalité, à l'aménagement du territoire, à la solidarité et au renouvellement urbain*, Ministère de l'Intérieur, de la sécurité intérieure et des libertés locales.

Textes de lois

Loi n° 91-662 du 13 juillet 1991, loi d'orientation pour la ville.

Loi n° 92-125 du 6 février 1992, loi relative à l'administration territoriale de la République.

Loi n° 95-115 du 4 Février 1995, loi d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire, dite loi Pasqua.

Loi n° 99-533 du 25 Juin 1999, loi d'orientation pour l'aménagement et le développement durable, dite loi Voynet.

Loi n° 99-586 du 12 juillet 1999, loi relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale, dite loi Chevènement.

Loi n° 2000-1208 du 13 décembre 2000, loi relative à la solidarité et au renouvellement urbains, dite loi SRU.

Loi n° 2002-276 du 27 février 2002, loi relative à la démocratie de proximité.

Loi constitutionnelle n°2003-276 du 28 mars 2003, loi relative à l'organisation décentralisée de la République.

Loi n° 2003-590 du 2 juillet 2003, loi urbanisme et habitat.

Loi organique 2003-704 du 1ier août 2003, relative à l'expérimentation des collectivités territoriales

Loi organique 2003-705 du 1ier août 2003, relative au référendum local.

Loi organique 2004-758 du 29 juillet 2004, relative à l'autonomie financière des collectivités territoriales

Loi n°2004-809 du 13 août 2004, relative aux libertés et responsabilités locales.

Bibliographie : agglomération toulousaine et terrains d'études

---

Ouvrages, articles de revues et chapitres d'ouvrages collectifs

BIAREZ S., 2000, *Territoires et espaces politiques*, Grenoble, PUG.

BUSSI M., 2009, « La coopération territoriale : un déficit théorique », in BUSSI M. (dir.), *Un monde en recomposition. Géographie des coopérations territoriales*, Rouen, Publications des universités de Rouen et du Havre, p.11-29.

DONZELOT J., ESTEBE P., 1993, *L'État animateur, essai sur la politique de la ville*, Paris, Ed. Esprit.

ESTEBE P., JAILLET M-C., 1999, « L'agglomération Toulousaine a-t-elle jamais été moderne ? », in *Revue Sud-Ouest Européen*, n°4, p.5-14.

ESTEBE P., KIRSBAUM T., 1997, ACADIE, « L'intercommunalité entre optimum territorial et pouvoir local. Lecture de la littérature récente », in *Coopération intercommunale, dossier bibliographique*, Paris-La Défense, METL -CDU - Plan urbain.

GUERRINHA C., 2007, « logiques urbanistiques et logiques de transports au sein d'une intercommunalité périurbaine. L'exemple de la construction territoriale du pays Voironnais », in *Flux*, n°68, p.62-74.

GUILLAUME R., LUGAN J-C., POUMAREDE J., 2005, « Midi-Pyrénées », in GIBLIN B., 2005, *Nouvelle géopolitique des régions françaises*, Paris, Fayard, p.692-731.

JALABERT G., 1995, *Toulouse, métropole incomplète*, Paris, Anthropos.

LABORIE J-P., 1996, *Analyse de l'agglomération de Toulouse*, Paris, Plan Urbain-Ministère de l'Equipement.

NEVERS J-Y., 2003, « Metropolitan government in Toulouse : From fragmentation to federalism », in *GéoJournal*, n°58, p.33-41.

SAVARY G., 1998, « La régulation consensuelle communautaire : facteur d'intégration / désintégration politique. L'exemple de la Communauté urbaine de Bordeaux », in *Politiques et management public*, Paris, vol. 16, n° 1, p.118-125.

TOMAS F., 1997, « Produire de la ville en périphérie urbaine : le cas du Sicoval », in *Revue de géographie de Lyon*, n°2, p.143-151.

Mémoires, thèses, HDR

De SORBIER P., 2003, *La construction politique des agglomérations françaises et la question de la solidarité*, mémoire de DEA en Géographie-Aménagement, Université de Toulouse-le-Mirail, soutenu en septembre 2003, 132 p.

GUERANGER D., 2003, *La coopération entre communes dans le bassin chambérien (1957-2001). Éléments pour une analyse néo-institutionnaliste des dynamiques intercommunales*, Thèse de doctorat en sciences politiques, Université Pierre Mendès-France-Grenoble II, soutenue le 10 juin 2003, 430 p.

Littérature grise et rapports institutionnels

Communauté d'Agglomération du Muretain, 2005, *Une Ambition Commune, le Projet d'Agglomération du muretain*. Disponible sur : http://www.agglo-muretain.fr [Consulté le 4 juin 2009].

La Chambre des Notaires de la Haute-Garonne, Mars 2006, *Le marché immobilier de la Haute-Garonne*, 4p.

LOUBET L., 2006, CIRUS-CIEU, *L'évaluation des EPCI à fiscalité propre de la Haute-Garonne*, DDE Haute-Garonne, 238 p.

Périodiques institutionnels

SICOVAL, 2007, *Synthèse du Programme de développement durable de la Communauté d'Agglomération du Sicoval 2003-2007- Agenda 21 local*, in « Construisons notre avenir ensemble », Sicoval Info n°29.

Sites Internet

http://www.sicoval.fr/

http://www.banatic.interieur.gouv.fr/Banatic2/index.htm

http://w3.cieu.univ-tlse2.fr/pays (*Observatoire des territoires de projets en Midi-Pyrénées (CIEU-SESGAR-Préfécture de région))*

http://www.grandtoulouse.org/jsp/fiche_pagelibre.jsp?CODE=95214423&LANGUE=0&RH=1244453229486&RF=INSTITUTION

http://www.agglo-muretain.fr

Textes de lois

Loi n°2000-1208 du 13 décembre 2000, loi relative à la Solidarité et au Renouvellement Urbains.

Loi n°99-586 du 12 juillet 1999, dite loi Chevènement, relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale

Bibliographie : complexité intercommunale et participation à la décision

---

Ouvrages, articles de revues et chapitres d'ouvrages collectifs

BARAIZE F., 2001, « Quel leadership pour les agglomérations françaises ? », in *Sciences de la Société*, n°53, p.43-62.

BRUNET R., THÉRY H., 2001, « territorialité » in BRUNET R., FERRAS R., THÉRY H., *Les mots de la géographie, dictionnaire critique*, Paris, La Documentation Française, p.481.

BOUDON R., BOURRICAUD F., 1986, *Dictionnaire critique de la sociologie*, Paris, PUF.

BUSSI M., 2009, « La coopération territoriale : un déficit théorique », in BUSSI M. (dir.), *Un monde en recomposition. Géographie des coopérations territoriales*, Rouen, Publications des universités de Rouen et du Havre, p.11-29.

CROZIER M. et FRIEDBERG E., 1977, *L'acteur et le système*, Paris, Edition du Seuil.

DEBARBIEUX B., 2009, « Territoire-Territorialité-Territorialisation : aujourd'hui encore, et bien moins que demain… », in VANIER M. (dir.), *Territoires, territorialité, territorialisation : controverses et perspectives*, Rennes, PUR, p.19-30.

DI MÉO G., 2003, « territorialité », in LÉVY J., LUSSAULT M. (co-dir.), 2003, *Dictionnaire de la géographie et de l'espace des sociétés*, Paris, Belin, p. 919.

DORANDEU R., 1994, « Les métiers avant le métier. Savoirs éclatés et modèle notabiliaire », in *Politix*, n° 28, p.27-34.

DUBOIS J., 2009, « Quel débat territorial face à l'éclatement des dispositifs, des financements et des responsabilités », in BOINO P., DESJARDINS X., *Intercommunalité : politique et territoire*, p.125-142.

FAURE A., 2001, « Dynamique intercommunales, leadership et territoire », in *Sciences de la Société*, n° 53, p.63-87.

FONTAINE J., LE BART C. (dir.), 1994, *Le Métier d'élu local*, Paris, L'Harmattan.

GARRAUD P., 1990, « Politique nationale, élaboration d'un agenda », in *L'année sociologique*, vol. 40, p.17-41.

GROSSETTI M., 2006, « La ville dans l'espace des réseaux sociaux », in BONNET M. et AUBERTEL P. (dir.), *La ville aux limites de la mobilité*, Paris, Presses Universitaires de France, p.83-90.

GUERRANGER D., KÜBLER D., 2004, « Existe-t-il une élite politique métropolitaine ? Une comparaison quantitative franco-suisse », in JOUVE B. et LEFÈVRE C., 2004, *horizons métropolitains*, p.241-274.

JOBERT B., MULLER P., 1987, *L'État en action*, Paris, PUF.

LAGROYE J., 1994, « Être du métier », in *Politix*, n° 28, p.5-15.

LE BART C., 2003, *Les maires, sociologie d'un rôle,* Villeneuve d'Ascq, Septentrion Presses Universitaires.

MULLER P., 2000a, *Les politiques publiques*, Paris, PUF.

MULLER P., 2000b, « L'analyse cognitive des politiques publiques : vers une sociologie politique de l'action publique », in *Revue Française de Science Politique*, n°50, vol. 2, p.189-208.

MULLER P., SUREL Y., 1998, *L'analyse des politiques publiques*, Paris, Montchrestien.

MULLER P., 1995, « Les politiques publiques comme construction d'un rapport au monde », in FAURE A., POLLET G., WARIN P., 1995, *La construction du sens dans les politiques publiques*, Paris, L'harmattan, p.153-179.

NEGRIER E., 2001, « Territoire, leadership et société, George Frêche et Montpellier », in *Sciences de la Société*, n°53, p.63-87.

Mémoires, thèses, HDR

GUERANGER D., 2003, *La coopération entre communes dans le bassin chambérien (1957-2001). Éléments pour une analyse néo-institutionnaliste des dynamiques intercommunales*, Thèse de doctorat en sciences politiques, Université Pierre Mendès-France-Grenoble II, soutenue le 10 juin 2003, 430 p.

Bibliographie : l'apprentissage des maires : modalités et effets

---

Ouvrages, articles de revues et chapitres d'ouvrages collectifs

ABELES M., 1990, *Anthropologie de l'état*, Paris, Armand Colin.

ACCARDO A., CORCUFF P., 1986, *La sociologie de Bourdieu*, Bordeaux, Mascaret.

BARAIZE F., 2001, « Quel leadership pour les agglomérations françaises ? », in *Sciences de la Société*, n°53, p.43-62.

BAREL Y., 1993, « Pourquoi existe-il quelque chose plutôt que rien ? », in AMIOT M., BILLIARD I., BRAMS L. (dir.), 1993, *Système et paradoxe, autour de la pensée d'Yves Barel*, Paris, Seuil, p.197-208.

BARTHE Y., LINHARDT D., 2009, « L'expérimentation : un autre agir politique », in *CSI Working Papers Series*, n°13, p.3-14.

BASTIDE R., 1960, « Problèmes de l'entrecroisement des civilisations et de leurs œuvres », in GURVITCH G. (Ed.), *Traité de sociologie*, Vol.2, Paris, PUF, p. 315-330.

BOURDIEU P., 1980, *Le sens pratique*, Paris, Les Éditions de Minuit.

BRIGGS X., MUELLER E-J., SULLIVAN M-L.,1997, *From Neighborhood To Community: Evidence on the Social Effects of Community Development*, New York, Community Development Research Center, New School for Social Research.

BUSSI M., 2009, « La coopération territoriale : un déficit théorique », in BUSSI M. (dir.), *Un monde en recomposition. Géographie des coopérations territoriales*, Rouen, Publications des universités de Rouen et du Havre, p.11-29.

CUCHE D., 1996, *la notion de culture dans les sciences sociales*, Paris, La découverte.

DUBOIS J., 2009, « Quel débat territorial face à l'éclatement des dispositifs, des financements et des responsabilités », in BOINO P., DESJARDINS X., *Intercommunalité : politique et territoire*, p.125-142.

FAURE A., 2001, « Dynamique intercommunales, leadership et territoire », in *Sciences de la Société*, n° 53, p.63-87.

HIRSCHMAN A., 1995, *Un certain penchant à l'autosubversion*, Paris, Fayard.

LEVY J., 1994, *L'espace légitime. Sur la dimension géographique de la fonction politique*, Paris, Presses de la fondation nationale des sciences politiques.

LOUBET L., VIDAL P., 2011, « Investir les TIC, enjeu de la construction intercommunale », (en cours d'évaluation).

MABILEAU A., 1994, *Le système local en France*, Paris, Montchrestien.

MORIN E., 1990, *Introduction à la pensée complexe*, Paris, ESF.

MULLER P., 1995, « Les politiques publiques comme construction d'un rapport au monde », in FAURE A., POLLET G., WARIN P., 1995, *La construction du sens dans les politiques publiques*, Paris, L'harmattan, p.153-179.

NEGRIER E., 2001, « Territoire, leadership et société, George Frêche et Montpellier », in *Sciences de la Société*, n°53, p.63-87.

OFFNER J-M., 2006, « Les territoires de l'action publique locale », in *Revue française de science politique*, vol. 56, n°1, p.27-47.

OFFNER J-M., 2003, « Les réseaux techniques, une politique du lien territorial », in MUSSO P. (dir.), *Réseaux et société*, Paris, PUF, p.171-184.

PAILLIART I., 1995, « Espaces, représentations, identités : quelles problématiques ? », in *Sciences de la Société*, n°35, p.83-91.

PAPINEAU D., KIELY M-C., 1996a, « Participatory Evaluation in a Community Organization: Fostering Stakeholder Empowerment and Utilization », in *Evaluation and Program Planning*, vol. 19, n° 1, p.79-93.

PAPINEAU D., KIELY M-C., 1994, *Personal and Collective Empowerment through Community Economic Development*, communication au congrès annuel de la Société canadienne de psychologie (Penticton, juillet 1994), document ronéo, 23 pages.

PARSONS R-E., BOESEN J-F., BOESEN M-B., 1994, « Empowerment : A Case Study with AFDC Women » in GUTIÉREZ L., NURIUS P. (dir), *Education and Research for Empowerment Practice*, Seattle (Washington), University of Washington, p.261-274.

PIOLLE X., 1995, « Technologies de communication et reconstruction du lien social territorial », in *Sciences de la Société*, n°35, p.181-184.

ROTHMAN J., 1995, « Introduction to Part One, Parameters of Intervention » et « Approaches to Community Intervention » in COX F., ERLICH J, ROTHMAN J., TROPMAN J. (dir.), *Strategies of Community Intervention*, Itaska (Illinois), P. E. Peacock Publishers Inc., p.3-63.

SIMMEL G., 1999, *Sociologie. Etudes sur les formes de la socialisation*, Paris, PUF.

VANIER M., 2008, *Le pouvoir des territoires. Essai sur l'interterritorialité*, Paris, Economica.

Mémoires, thèses, HDR

BONNIER M-L., 2009, *Usages et usagers de la FTTH à Gonfreville l'Orcher : étude de prospective stratégique*, mémoire de Master 1 en géographie-aménagement, Université du Havre, soutenu en septembre 2009, 150 p.

GUERANGER D., 2003, *La coopération entre communes dans le bassin chambérien (1957-2001). Éléments pour une analyse néo-institutionnaliste des dynamiques intercommunales*, Thèse de doctorat en sciences politiques, Université Pierre Mendès-France-Grenoble II, soutenue le 10 juin 2003, 430 p.

NINACS W-A., 2002a, *Types et processus d'empowerment dans les initiatives de développement économique communautaire au Québec*, Thèse de doctorat en sciences sociales, Université Laval, École de service social, soutenue en janvier 2002.

Littérature grise et rapports institutionnels

LOUBET L., 2006, CIRUS-CIEU, *L'évaluation des EPCI à fiscalité propre de la Haute-Garonne*, DDE Haute-Garonne, 238 p.

ARDESI-Agence Régionale pour le Développement de la Société et l'Information en Midi-Pyrénées, 2006, « Intercommunalité et TIC, Guide d'accompagnement à destination des communes et intercommunalités de la région Midi-Pyrénées », *http://www.ardesi.fr/IMG/pdf/GuideIntercoDef-2.pdf*, 20 juin 2006, p.1.

Sites Internet

http://www.agglo-lehavre.fr

http://www.ardesi.fr/IMG/pdf/GuideIntercoDef-2.pdf

Textes de lois

Loi n° 88-13 du 5 janvier 1988, dite loi d'amélioration de la décentralisation.

L'Article L. 1425-1 IV du Code général des collectivités territoriales.

Bibliographie : les leviers du changement

Ouvrages, articles de revues et chapitres d'ouvrages collectifs

ABELES M., JEUDY H-P., 1997, *Anthropologie du politique*, Paris, Armand Colin.

ADELS, 2001, « Construire une pédagogie de la participation », in *Territoires*, n° 399bis, partie 2, p.15-16.

BAREL Y., 1993, « Pourquoi existe-il quelque chose plutôt que rien ? », in AMIOT M., BILLIARD I., BRAMS L. dir., 1993, *Système et paradoxe, autour de la pensée d'Yves Barel*, Paris, Seuil, p.197-208.

BRUSCHI C., 1988, « Le droit de cité dans l'antiquité : un questionnement pour la citoyenneté d'aujourd'hui », in WIHTOL de WENDEN C., *La citoyenneté et les changements de structures sociale et nationale dans la population française*, Paris, Edilig-fondation Diderot, p.126-153.

BUSSI M., 2009, « La coopération territoriale : un déficit théorique », in BUSSI M. (dir.), *Un monde en recomposition. Géographie des coopérations territoriales*, Rouen, Publications des universités de Rouen et du Havre, p.11-29.

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 », in *L'Année sociologique*, Vol. 36, Paris, PUF, p.169-208.

CROZIER M. et FRIEDBERG E., 1977, *L'acteur et le système*, Paris, Edition du Seuil.

CUCHE D., 1996, *la notion de culture dans les sciences sociales*, Paris, La découverte.

GIDDENS A., 1994, *Les conséquences de la modernité*, Paris, L'Harmattan.

HIRSCHMAN A., 1995, *Un certain penchant à l'autosubversion*, Paris, Fayard.

MORIN E., 1990, *Introduction à la pensée complexe*, Paris, ESF.

MULLER P., 1995, « Les politiques publiques comme construction d'un rapport au monde », in FAURE A., POLLET G., WARIN P., 1995, *La construction du sens dans les politiques publiques*, Paris, L'harmattan, p.153-179.

OFFNER J-M., 2006, « Les territoires de l'action publique locale », in *Revue française de science politique*, vol. 56, n°1, p.27-47.

POCHE B., 1992, « Citoyenneté et représentation de l'appartenance », in *Espaces et Sociétés*, n° 68, Paris, L'Harmattan, p.15-36.

SIMMEL G., 1999, *Sociologie. Etudes sur les formes de la socialisation*, Paris, PUF.

VANIER M., 2008, *Le pouvoir des territoires. Essai sur l'interterritorialité*, Paris, Economica.

WIHTOL de WENDEN C., 1992, « Question de citoyenneté », in *Espaces et Sociétés*, n°68, Paris, L'Harmattan, p.37-46.

Mémoires, thèses, HDR

RUMPALA Y., 2008, *Le gouvernement du changement total. Sur la transition au développement durable et sa gestion*, Thèse d'habilitation à diriger des recherches en science politique, Université de Nice-Sophia Antipolis, soutenue le 18 juin 2008.

Littérature grise et rapports institutionnels

BACCONNIER S., BONNIN S., DESBORDES F., DELPEYROU-SABATIER C., LEGRAND R., LOUBET L., 2008, *observation des débats de la campagne municipale 2008 dans les territoires périurbains toulousains*, DRDE Haute-Garonne, 37 p.

Périodiques institutionnels

ESTEBE P., 2010, « Communautés vivantes, communautés mouvantes », in *Intercommunalités*, n°149, ADCF, p.14. Disponible sur : http://www.adcf.org/files/MAG-INTERCO/interco-149---2010-09-30.pdf, (consulté le 01/05/2011).

Textes de lois

Loi n° 2010-1563 du 16 décembre 2010 de réforme des collectivités territoriales.

ANNEXE : GUIDE D'ENTRETIEN / DÉCIDEURS COMMUNAUTAIRES

Objet d'étude : « La construction politique des intercommunalités ». Notre objet d'étude repose sur l'analyse des processus d'apprentissage opérés par les élus : comment entrent-ils progressivement dans le jeu de l'intercommunalité ? Par quels cheminements ?

1. Carte d'identité de l'acteur

a) âge
b) profession
c) parcours professionnel et politique

2. Place occupée par l'acteur

Pouvez-vous me définir votre rôle et votre place au sein de la CA?

a) fonction, rôle
b) degré d'investissement
c) statut de la commune dans l'intercommunalité (Comment est-elle identifiée ? Problématiques spécifiques ? Fonctions particulières ?)

3. Historique du partenariat intercommunal

a) Dans quel contexte votre commune a adhéré à l'organisation (configuration territoriale de l'époque, condition, pression, négociation) ?
b) A quels enjeux répondait votre adhésion ?

4. Apprentissage de l'acteur à l'intercommunalité

a) Etes-vous personnellement convaincu des bienfaits de l'intercommunalité ou émettez-vous des réserves ?
b) Comment appréhendiez-vous l'intercommunalité avant votre adhésion ?
c) Comment appréhendiez-vous l'intercommunalité au début de votre adhésion ?
d) Comment appréhendez-vous l'intercommunalité aujourd'hui ?
e) Qu'est ce qui a changé ?
f) Quelles sont les phases que vous avez traversées ? (concurrence, consensus mou, lien fort, opposition constructive ?)
g) Comment vous êtes-vous acculturé à la pratique intercommunale (médiateurs, lieux d'apprentissage, moments d'apprentissage) ?
h) En quoi l'intercommunalité a impacté vos pratiques de « gestion » communale ?

5. L'élu intercommunal et la commune

a) Comment vivez-vous le double statut d'élu communal / intercommunal ?
b) Comment ce double statut est-il perçu à l'échelon communal ?
c) Comment votre conseil municipal réagit-il face à l'intercommunalité (adhère totalement / partagé / ignore / opposant) et quel rôle jouez-vous ?
d) Quels sont les critères de sélection des délégués communautaires (importance du mandat communautaire) ?
e) Adéquation entre projet communal et projet communautaire ?
f) Quel territoire (communal, intercommunal) prime à l'heure actuelle lors des divers moments de décision ?
g) Que penseriez vous du mode d'élection des élus communautaires (et notamment du président) au suffrage universel direct.

6. Coûts et avantage de l'intercommunalité pour votre commune

a) Quels ont été les bienfaits de l'intercommunalité pour votre commune (projet / réalisations / politique…) ? En quoi l'intercommunalité favorise votre action communale ?
b) Quels ont été les coûts (financier / politique…) de l'intercommunalité pour votre commune? En quoi l'intercommunalité gène votre action communale ?

7. Les caractéristiques du projet communautaire

Comment définiriez-vous le projet communautaire de la CA ? Orientations à privilégier ?

8. Processus décisionnel

a) Comment sont prises les décisions dans la CA ? (par qui ?)
b) Comment améliorer la mécanique décisionnelle ?

9. Quelle est la nature des forces en présence dans le cadre de l'organisation intercommunale?

a) Acteurs ou groupes d'acteurs « leaders »
b) Autres groupes d'acteurs
c) Acteurs au centre de l'organisation intercommunale
d) Acteurs à la marge s'éloignant des objectifs du projet intercommunal
e) Difficultés pour se mettre d'accord ? Lesquelles ? Pourquoi ? (qui s'oppose à qui ?)
f) Votre position dans ce processus ?
g) Selon vous, comment êtes-vous identifié au sein de la CA par les autres membres ?
h) Quelles influences ont les différents groupes d'acteurs sur la dynamique du projet d'aglo?

10. Relation avec les autres territoires, autres échelons

a) Quelles sont vos relations avec les deux autres CA ? Comment vivez-vous la présence des 3 CA sur le territoire de l'agglomération toulousaine ?
b) Comment coordonnez-vous votre action intercommunale avec les échelons départementaux (Conseil Général / DDE…)? Rôles du Conseil Général (ATD) et de l'AUAT dans l'apprentissage.
c) Quelles sont vos relations avec votre conseiller général.
d) Rôles des conseillers généraux dans l'organisation intercommunale.

TABLE DES FIGURES

Figure 1. Profil de l'élu selon les éléments de discours (territorialité-expertise-politique-référentiel)... 121
Figure 2. Positionnement des maires dans l'organisation décisionnelle de la CUGT (juillet 2009) 128
Figure 3. Tentative de formalisation des coopérations territoriales 128
Figure 4. Poids des trois logiques dans le discours du maire de la commune X (exemple)..... 132
Figure 5. La CUGT : profil de la coopération 133
Figure 5 bis. La CUGT : profil des « leaders » 133
Figure 6. Évolution de la couverture nationale en % de communes et d'habitants..... 164
Figure 7. Évolution de la répartition des EPCI par poids démographique en %..... 168
Figure 8. Évolution de la répartition des EPCI par nombre de communes adhérentes en % 169
Figure 9. Les compétences statutaires hors Aménagement et développement économique en % 173
Figure 10. Le Sicoval : profil de la coopération..... 194
Figure 10 bis. Le Sicoval : profil des « leaders »..... 194
Figure 11. Opérationnalisation et gestion des compétences..... 204
Figure 12. Moyens humains et ressources internes en expertise..... 205
Figure 13a. Hiérarchie institutionnelle..... 211
Figure 13b. Organisation décisionnelle..... 211
Figure 14. Positionnement des élus dans l'organisation décisionnelle de la CA du Sicoval (avant élections municipales de 2008) 212
Figure 15. Les groupes d'influence au sein du SICOVAL..... 218
Figure 16. La CUGT : profil de la coopération Figure 16 bis. La CUGT : profil des « leaders »..... 226
Figure 17. Moyens humains et ressources internes en expertise..... 237
Figure 18a. Hiérarchie institutionnelle..... 239
Figure 18b. Organisation décisionnelle..... 239
Figure 19. Positionnement des maires dans l'organisation décisionnelle de la CUGT (juillet 2009)..... 241
Figure 20. Les groupes d'influence au sein de la CUGT 246
Figure 21. La CAM : profil de la coopération..... 253
Figure 21 bis. La CAM : profil des « leaders »..... 253
Figure 22. Opérationnalisation et gestion des compétences..... 266
Figure 23. Moyens humains et ressources internes en expertise..... 267
Figure 24a. Hiérarchie institutionnelle..... 269
Figure 24b. Organisation décisionnelle..... 269
Figure 25. Positionnement des maires dans l'organisation décisionnelle de la CAM (juillet 2009) 270

Figure 26. Les groupes d'influence au sein de la CAM 274
Figure 27. CA SICOVAL : Niveau d'expertise des maires..... 301
Figure 28. CUGT : Niveau d'expertise des maires 301
Figure 29. CAM : Niveau d'expertise des maires 301
Figure 30. Typologie des élus selon leurs professions et catégorie socioprofessionnelles 303
Figure 31. CA SICOVAL : Niveau d'influence au sein des sections politiques locales..... 310
Figure 32. CUGT : Niveau d'influence au sein des sections politiques locales..... 310
Figure 33. CAM : Niveau d'influence au sein des sections politiques locales..... 310
Figure 34. CA SICOVAL : Niveau d'adhésion au référentiel intercommunal 314
Figure 35. CUGT : Niveau d'adhésion au référentiel intercommunal 314
Figure 36. CAM : Niveau d'adhésion au référentiel intercommunal 314
Figure 37. CA SICOVAL : Niveau de dilatation de la territorialité..... 318
Figure 38. CUGT : Niveau de dilatation de la territorialité..... 318
Figure 39. CAM : Niveau de dilatation de la territorialité 318
Figure 40. Profil des deux élus « médiateurs » selon les éléments de discours analysés (territorialité-expertise-politique-référentiel intercommunal)..... 328
Figure 41. SICOVAL / Profil moyen des élus « leaders » selon les éléments de discours analysés (territorialité-expertise-politique-référentiel intercommunal)..... 328
Figure 42. CUGT / Profil moyen des élus « leaders » selon les éléments de discours analysés (territorialité-expertise-politique-référentiel intercommunal)..... 328
Figure 43. Comparaison des profils des élus « médiateurs » et « leaders » 329
Figure 44. Comparaison des profils de coopérations des trois intercommunalités toulousaines..... 349
Figure 45. CUGT : Niveau d'apprentissage des maires 351
Figure 46. SICOVAL : Niveau d'apprentissage des maires..... 351
Figure 47. CAM : Niveau d'apprentissage des maires..... 351
Figure 48. Les effets du transfert de projet très haut débit 370
Figure 49. Synthèse des profils des maires (en effectifs cumulés)..... 382

TABLE DES CARTES

Carte 1. Terrain d'étude 23
Carte 2. Les EPCI à fiscalité propre de l'aire urbaine toulousaine en 2008 111
Carte 3. L'intercommunalité à fiscalité propre au 1ier janvier 2009 163
Carte 4. Communes isolées au 1er janvier 2009 166
Carte 5. L'intercommunalité à fiscalité propre au 1er janvier 2009 172
Carte 6. Les EPCI à fiscalité propre de l'aire urbaine toulousaine en 2008 176
Carte 7. Intercommunalité et développement économique dans l'aire urbaine toulousaine 183
Carte 8. Le SCOT central et les SCOT périphériques de l'aire urbaine toulousaine 187
Carte 9. Terrain d'étude 191
Carte 10. La CA du SICOVAL et ses communes 192
Carte 11. Evolution du territoire du SICOVAL 198
Carte 12. Le territoire du SICOVAL 199
Carte 13. Typologie de la répartition des catégories socioprofessionnelles en 2006 200
Carte 14. Carte des résidences principales en 2006 et de leur évolution entre 1999 et 2006 202
Carte 15. Ressources en moyens humains des EPCI à fiscalité propre de la Haute-Garonne 206
Carte 16. Géographie cantonale 210
Carte 17. Le Grand-Toulouse et ses communes 223
Carte 18. Evolution du territoire du Grand-Toulouse (1992-2010) 229
Carte 19. Le territoire du Grand-Toulouse (au 1ier janvier 2010) 230
Carte 20. Typologie des évolutions de densité sur trois périodes intercensitaires 232
Carte 21. Typologie de la répartition des catégories socioprofessionnelles en 2006 234
Carte 22. Ressources en moyens humains des EPCI à fiscalité propre de la Haute-Garonne 238
Carte 23. La CAM et ses communes 251
Carte 24. Evolution du territoire de la CAM 257
Carte 25. Le territoire de la CAM 258
Carte 26. Carte des résidences principales en 2006 et de leur évolution entre 1999 et 2006 260
Carte 27. Typologie de la répartition des catégories socioprofessionnelles en 2006 262
Carte 28. L'aire métropolitaine toulousaine 264
Carte 29. Ressources en moyens humains des EPCI à fiscalité propre de la Haute-Garonne 268
Carte 30. Gonfreville-L'Orcher et la communauté d'agglomération Havraise au sein du Pays Le Havre Pointe de Caux Estuaire 362

TABLE DES TABLEAUX

Tableau 1. Le processus de changement de paradigme 98
Tableau 2. Typologie des élus selon l'importance de leurs communes et leurs niveaux de participation à la décision 116
Tableau 3. Synthèse du profil de l'élu (exemple) 120
Tableau 4. Tableau de synthèse des profils des élus (CUGT) : profil de la coopération 133
Tableau 5. Évolution du nombre de groupements à fiscalité propre 162
Tableau 6. Évolution de la taille médiane des EPCI à FP en nombre de communes 167
Tableau 7. Évolution de la taille médiane des EPCI à FP en nombre d'habitants 167
Tableau 8. Évolution de la TPU depuis le 1er janvier 1999 171
Tableau 9. Synthèse des profils des trois communautés 283
Tableau 10. Part des retraités parmi les maires des trois EPCI 302
Tableau 11. Liste des professions et catégorie socioprofessionnelles - Niveau 1 303
Tableau 12. Contribution financière des collectivités au projet FTTH de Gonfreville-L'Orcher 367

TABLE DES MATIÈRES

SOMMAIRE ***5***

AVANT PROPOS. Mon parcours au sein du LISST-CIEU, une démarche interdisciplinaire **9**

INTRODUCTION GÉNÉRALE : L'APPRENTISSAGE DES MAIRES, UN OBJET DE RECHERCHE POUR ÉTUDIER LA CONSTRUCTION INTERCOMMUNALE ***15***

PREMIÈRE PARTIE - LE CADRE THÉORIQUE ET MÉTHODOLOGIQUE : L'APPRENTISSAGE ET LE(S) ROLE(S) DU MAIRE EN SITUATION DE CHANGEMENT ***29***

CHAPITRE I. L'apprentissage comme facteur clé du développement territorial **33**

1. LE CONCEPT D'APPRENTISSAGE 34
   - 1.1 L'apprentissage en sciences humaines et sociales 36
     - 1.1.1 Approches cognitives et comportementales de l'apprentissage 36
     - 1.1.2 L'apprentissage : entre résultat et processus 38
     - 1.1.3 Perspectives individualistes et holistes de l'apprentissage 39
     - 1.1.4 L'apprentissage dans l'économie de la connaissance et les sciences de gestion 40
     - 1.1.5 L'apprentissage organisationnel : une notion polysémique 42
     - 1.1.6 L'apprentissage institutionnel dans l'approche cognitive des politiques publiques 44
   - 1.2 Apprentissage et développement local 46
     - 1.2.1 Le concept d'empowerment comme outil d'analyse de la construction intercommunale 47
       - *1.2.1.1 L'empowerment individuel* *50*
       - *1.2.1.2 L'empowerment communautaire* *52*
       - *1.2.1.3 L'empowerment : entre mythe et nécessité* *53*
     - 1.2.2 Leadership et configuration territoriale 54
2. L'ÉMERGENCE DU DÉVELOPPEMENT LOCAL DANS LES POLITIQUES TERRITORIALES FRANCAISES 58
   - 2.1 Le concept de développement local 58
   - 2.2 L'émergence du développement local en France 59
     - 2.2.1 Emergence du développement local et modernisation de la France 60
     - 2.2.2 Le développement local : entre crise et décentralisation 61
     - 2.2.3 Le développement local dans la réforme des collectivités territoriales 63
3. L'ACTEUR AU CENTRE DU PROCESSUS DE DEVELOPPEMENT 64
   - 3.1 La formation 65
   - 3.2 Les défis de la participation 66
4. LE DÉVELOPPEMENT LOCAL : UNE SCIENCE GÉOGRAPHIQUE POUR PENSER LA COMPLEXITÉ 70
   - 4.1 Une géographie de la complexité ? 71
   - 4.2 Territoire, territorialité 73

CHAPITRE II. Le maire en situation de changement : un acteur aux rôles complexes .. **77**

1. LE MAIRE, « UN ACTEUR TERRITORIALISÉ » 78
   1.1 La notion d'acteur en géographie 78
   1.2 L'acteur territorialisé 81
   1.3 Décisions intercommunales et rationalité limitée 84

2. APPRENTISSAGE DU MÉTIER DE MAIRE ET JEUX DE ROLES 87
   2.1 Le métier de maire 87
   2.2 Le(s) rôle(s) du maire 89
      2.2.1 Rôles et configuration territoriale 90
      2.2.2 Rôles et expertise 91
      2.2.3 Rôles et logiques politiques 92
      2.2.4 L'apprentissage du métier politique 93
      2.2.5 Gérer ses rôles en situation de changement 94

3. L'ÉLU A L'ÉPREUVE DU CHANGEMENT 95
   3.1 Le changement 95
      3.1.1 Incrémentalisme et path dependance : approche sceptique du changement 96
      3.1.2 Analyser le changement : « fenêtre d'opportunité politique », « changement de référentiel » et « apprentissage institutionnel ». 97

4. DU RÉFÉRENTIEL COMMUNAL AU RÉFÉRENTIEL COMMUNAUTAIRE : COMPLEXITÉ DU CHANGEMENT ET CHANGEMENT DE COMPLEXITÉ 101
   4.1 Le référentiel communautaire 102
   4.2 L'intercommunalité : changement de référentiel et médiation 104
   4.3 La complexification de l'action publique 106

CHAPITRE III. Méthodologie **109**

1. METHODOLOGIE DE L'ENQUÊTE 110
   1.1 Le choix des terrains 110
   1.2 Les prémices et les à-côtés de l'enquête 113
   1.3 L'enquête de terrain 115
      1.3.1 Première prise de contact avec le terrain 115
      1.3.2 Observation lors d'assemblées communautaires 117
      1.3.3 Entretien avec tous les maires de chaque intercommunalité 117
      1.3.4 Méthodologie d'entretien et de traitement de ceux-ci 118

2. MÉTHODOLOGIE DE COMPARAISON DES PROFILS DE COOPÉRATION DES TROIS COMMUNAUTÉS 126
   2.1 Les coopérations territoriales : définition et modèles 126
      2.1.1 Vers une définition de la coopération territoriale : présentation d'une typologie 127
   2.2 Méthode de comparaison des profils de coopération des trois intercommunalités toulousaines 132

Conclusion de la première partie **135**

DEUXIÈME PARTIE - LA COOPÉRATION INTERCOMMUNALE DANS L'AGGLOMÉRATION TOULOUSAINE *139*

CHAPITRE IV. Aménagement du territoire et dynamiques intercommunales **142**

1. HISTOIRE ET DYNAMIQUES INTERCOMMUNALES 143
   1.1 Premières tentatives de fusion des communes 143
      1.1.1 Le projet de réforme de l'an III 144
      1.1.2 1831 à 1884 : réformes et controverses autour de la loi municipale 144
      1.1.3 L'échec de la loi Marcellin 146
      1.1.4 Dynamique intercommunale et construction d'un cadre de coopération 147

2. LOIS « VOYNET », « CHEVÈNEMENT », « SRU » : ESSOR DE L'INTERCOMMUNALITÉ ET MODIFICATION DU PAYSAGE POLITICO-ADMINISTRATIF 150
   2.1 La loi « Voynet » ou le développement concerté des territoires 151
   2.2 La loi « Chevènement » : simplifier et renforcer le gouvernement intercommunal 152
   2.3 La loi SRU : moderniser les outils de l'urbanisme 153
   2.4 Conclusion : vers une intercommunalité politique 153

3. L'INTERCOMMUNALITÉ DANS L'ACTE II DE LA DÉCENTRALISATION 155
   3.1 La révision constitutionnelle du 28 mars 2003 ou la République « décentralisée » 155
   3.2 La loi Urbanisme et Habitat : « faire confiance aux élus » 156
   3.3 La loi « Libertés et responsabilités locales » : renforcement de la coopération intercommunale ? 157
      3.3.1 Des compétences réaffirmées 158
      3.3.2 Principes de spécialité et d'exclusivité : vers un assouplissement des règles ? 159

4. UN BILAN QUANTITATIF FAVORABLE 161
   4.1 Une couverture territoriale encore en progression… 164
   4.2 …qui se heurte au noyau dur des territoires résistants 165
   4.3 Une lente rationalisation des périmètres 166
   4.4 L'avènement d'une coopération intercommunale urbaine 169
   4.5 La TPU progresse… lentement 170
   4.6 Un élargissement important des champs d'intervention 173

CHAPITRE V. Toulouse, une agglomération fragmentée **175**

1. L'AGGLOMÉRATION TOULOUSAINE, L'ÉMERGENCE D'UN TERRITOIRE FRAGMENTÉ ET MULTIPOLARISÉ 177

2. L'EMERGENCE D'UN MODELE DE COOPÉRATION INTERCOMMUNALE 181

3. LA STRUCTURATION INTERCOMMUNALE DE LA MÉTROPOLE TOULOUSAINE : IMPACT DES LOIS CHEVÈNEMENT ET SRU 185

CHAPITRE VI. Présentation des territoires et organisations intercommunales des trois communautés étudiées **191**

1. LE SICOVAL, UNE COOPÉRATION DE TYPE PLUTÔT SUBSIDIAIRE 192
   1.1 Présentation générale 192
   1.2 Évolution de l'EPCI : statuts et périmètre 195
   1.3 Le contexte territorial et ses enjeux 199
      1.3.1 Répondre aux enjeux territoriaux : le projet du Sicoval 203
   1.4 Evaluation du niveau d'intégration des compétences et modalités de gestion 204
   1.5 Le gouvernement du SICOVAL (avant élections municipales de 2008) 207

1.5.1 Organisation décisionnelle 211
1.5.2 Acteurs et groupes d'influence 218
1.6 Synthèse 222

2. LA COMMUNAUTÉ DU GRAND TOULOUSE UNE COOPÉRATION ASSOCIANT LOGIQUES STRATÉGIQUE ET SUBSIDIAIRE 223
2.1 Présentation générale 223
2.2 Évolution de l'EPCI : statuts et périmètre 227
2.3 Le contexte territorial et ses enjeux 230
2.3.1 Répondre aux enjeux territoriaux : le projet du Grand Toulouse 235
2.4 Evaluation du niveau d'intégration des compétences et modalités de gestion 236
2.5 Le gouvernement du Grand Toulouse 239
2.5.1 Organisation décisionnelle 239
2.5.2 Acteurs et groupes d'influence 245
2.6 Synthèse 239

3. LA COMMUNAUTÉ DU MURETAIN, UNE COOPÉRATION DE TYPE STRATÉGIQUE 251
3.1 Présentation générale 251
3.2 Évolution de l'EPCI : statuts et périmètre 257
3.3 Le contexte territorial et ses enjeux 258
3.3.1 Répondre aux enjeux territoriaux : le projet de la CAM 265
3.4 Evaluation du niveau d'intégration des compétences et modalités de gestion 266
3.5 Le gouvernement de la CAM 268
3.5.1 Organisation décisionnelle 269
3.5.2 Acteurs et groupes d'influence 273
3.6 Synthèse 2681

4. CONCLUSION 283

Conclusion de la deuxième partie 291

TROISIÈME PARTIE - LA COOPÉRATION INTERCOMMUNALE OU LE PARCOURS INITIATIQUE DU MAIRE 293

CHAPITRE VII. Complexité intercommunale et participation à la décision 295

1. UNE COMPLEXITÉ INTERCOMMUNALE DISCRIMINANTE : DE LA NÉCESSITÉ DE CONSTRUIRE UNE EXPERTISE EN SITUATION DE CHANGEMENT 298
1.1 Expertise et participation à la décision 298
1.2 Une sociologie des élus discriminante : des maires disponibles et acculturés à la complexité 302

2. GOUVERNEMENT ET APPARTENANCE POLITIQUE 307

3. RÉFÉRENTIEL COMMUNAUTAIRE ET TERRITORIALITÉ ELARGIE : LE MAIRE CONTRAINT A UNE « DILATATION DE SA TERRITORIALITÉ » 312

4. L'APPRENTISSAGE DE LA COMPLEXITÉ 319

CHAPITRE VIII. L'apprentissage des maires : modalités et effets **323**

1. LES « INSTRUMENTS » DE L'APPRENTISSAGE 324
   1.1 Les instruments internes à l'organisation 324
      1.1.1 Les techniciens 324
      1.1.2 Les élus « médiateurs » 326
      1.1.3 Les apprentissages mutuels entre élus 330
      1.1.4 Les groupes d'influence : l'exemple des « pitchounets » 331
      1.1.5 Les séminaires intercommunaux 332
      1.1.6 Les commissions 334
      1.1.7 Le projet et les événements fondateurs 335
   1.2 Les instruments d'apprentissage extra communautaire 337
      1.2.1 Les partis politiques 337
      1.2.2 Les organismes de formation et les partenaires institutionnels 338
      1.2.3 Les intercommunalités « modèles » 340

2. TEMPORALITE DE L'APPRENTISSAGE ET CURSUS HONORUM 341
   2.1 Temporalité 341
      2.1.1 Les syndicats intercommunaux : les prémices d'un apprentissage 341
      2.1.2 Cultures territoriales et hypothèse générationnelle 342
      2.1.3 La durabilité du partenariat 346
   2.2 « Cursus honorum » de l'élu communautaire 350
   2.3 Ambivalence de l'élu, complémentarité des mandats : le maire acculturateur 357

3. APPRENTISSAGE DES MAIRES ET MISE EN ŒUVRE DES COMPETENCES COMMUNAUTAIRES : EXEMPLE D'UNE POLITIQUE SECTORIELLE 360
   3.1 TIC et complexité intercommunale l'exemple de la communauté d'agglomération havraise 361
      3.1.1 Gonfreville-L'Orcher, une politique numérique structurée au fil de l'eau 363
      3.1.2 La communauté d'agglomération havraise, une démarche normative autour de l'infrastructure . 366
      3.1.3 Projet expérimental et leadership local 368
      3.1.4 Le projet numérique comme outil d'apprentissage de la complexité 374
      3.1.5 Les TIC, "soutien" de la construction intercommunale 375
      3.1.6 Le projet numérique comme vecteur de construction identitaire 377
   3.2 Synthèse du cas havrais 379

Conclusion de la troisième partie **381**

CONCLUSION GÉNÉRALE : LES LEVIERS DU CHANGEMENT ***387***

BIBLIOGRAPHIE GÉNÉRALE ***407***

BIBLIOGRAPHIE THÉMATIQUE ***429***
Bibliographie : apprentissage **430**
Bibliographie : développement local **438**
Bibliographie : travaux sur les élus **440**
Bibliographie : méthodologie **445**
Bibliographie : intercommunalité et décentralisation **447**
Bibliographie : agglomération toulousaine et terrains d'études **451**
Bibliographie : complexité intercommunale et participation à la décision **454**
Bibliographie : l'apprentissage des maires : modalités et effets **456**
Bibliographie : les leviers du changement **459**

ANNEXE : GUIDE D'ENTRETIEN / DÉCIDEURS COMMUNAUTAIRES *461*

TABLE DES FIGURES *465*

TABLE DES CARTES *467*

TABLE DES TABLEAUX *468*

TABLE DES MATIÈRES *469*

Les maires confrontés à l'apprentissage de l'intercommunalité : l'exemple de l'agglomération toulousaine

Le développement de l'intercommunalité donne lieu à des recompositions territoriales et gouvernementales majeures. Les élus se confrontent alors à l'exercice complexe de la coopération et à la définition d'un projet territorial. Il s'agira d'étudier la coopération intercommunale au regard des apprentissages (techniques, politiques et territoriaux) opérés par les maires. Ce propos est illustré par l'étude de l'agglomération toulousaine qui, fragmentée en trois communautés d'agglomérations ou urbaine, donne à voir des territoires plus ou moins avancés dans le mouvement d'intégration communautaire. A cette occasion, plus de 80 maires, ainsi que des responsables techniques, ont été interrogés.

Mots clés : coopération intercommunale, maire, gouvernement, apprentissage, complexité

The mayors confronted with the inter-municipal apprenticeships : the example of the Toulouse city région

The development of the inter-municipal cooperation gives rise to some major territorial and governmental reorganization. The elected in charge are then confronted to the complex exercise of the inter-municipal cooperation and the definition of a territorial project. It will be a question of studying the inter-municipal cooperation towards the technical, political and territorial apprenticeships operated by the mayors. That is illustrated by the study of the Toulouse city région, which is splited in three communities of town : it shows more or less advanced territories in the movement of community integration. Some technical managers and more than eighty mayors were asked about that.

Keywords : inter-municipal cooperation, learning, government, mayor, complexity.