

Des politiques intercommunales sans imaginaire politique?

Alain Faure

▶ **To cite this version:**

Alain Faure. Des politiques intercommunales sans imaginaire politique?. Aboulker M. Représenter l'intercommunalité. Enjeux et pratiques de la communication des communautés, ADCF, pp.63-65, 2013. halshs-00865855

HAL Id: halshs-00865855
https://shs.hal.science/halshs-00865855

Submitted on 25 Sep 2013

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.

Cette mise en récit permet de dépasser un discours centré sur l'institution et les compétences, tout en prenant en compte les différentes dimensions de celles-ci. Elle correspond à une sorte **de relecture de l'histoire de l'institution, des modalités de sa prise de compétences, de ses réalisations, à la lumière des transformations d'un territoire ayant son histoire et ses évolutions propres.**

TÉMOIGNAGE



Alain Faure

*Directeur de recherche au CNRS en science politique. PACTE - Institut d'études politiques - université de Grenoble Alpes.**

Des politiques intercommunales sans imaginaire politique ?

Engager un bilan sur l'intercommunalité entraîne presque mécaniquement les diagnostics sur des questions de budgets, de périmètres, de compétences, de démographie ou de représentativité. Nous souhaitons défendre l'hypothèse qu'il faut aussi s'intéresser à la dimension symbolique, narrative et sensible du processus. Avec l'intercommunalité, les communes doivent certes inventer des dispositifs pour faire tenir ensemble des composantes éparses et parfois contradictoires, mais il leur faut surtout parvenir à mettre en intrigue et en récit une histoire et un projet communs. Ce travail sur les mots ne va jamais de soi, même s'il est souvent décisif dans la mise en œuvre réussie des politiques publiques. Le verrou concerne notamment la question des émotions et des passions qui cristallisent les représentations politiques sur le bien commun pour l'individu aux différents échelons de sa vie sociale (quartier, commune, région, nation…). Le fossé qui sépare le « policy » (les programmes d'action publique impulsés ou gérés à l'échelon intercommunal) du « politics » (les joutes électorales et la vie politique locale au quotidien) se creuse sur deux défaites discursives en particulier : d'une part l'incapacité des élus locaux à diffuser de l'élan et de la confiance politiques via les projets intercommunaux, d'autre part la difficulté des professionnels du développement local à trouver les mots justes pour argumenter les priorités d'action publique promues à cet échelon. Sans doute le constat de cette double panne symbolique (de sens et d'éloquence) doit-il inviter à mieux décrypter les ressorts concrets de la magie du verbe dans le jeu démocratique local.

Avec la montée en puissance des enjeux intercommunaux, l'imbrication des politiques publiques et de la politique, qui avait fait la spécificité du système français, semble bousculée sur plusieurs fronts simultanés : le « policy-making » ne va pas de soi (il n'y a pas de tradition professionnelle de coopération et d'expertise à cette échelle), les affrontements partisans sont inaudibles, l'État territorial privilégie plutôt les expertises régionales… L'intercommunalité dessine donc un espace de représentation des intérêts sur lequel ni les « élites », ni la « société civile », ni les milieux socio-économiques ne semblent préparés à composer et à débattre, alors même que les défis gestionnaires se posent de façon explicite au cœur de cet imaginaire politique en chantier.

Des récits intercommunaux en panne de sens

La facette la plus visible de ce déficit en controverses concerne la difficulté des élus locaux à raconter les projets et les priorités à cette échelle territoriale. En examinant la mise en application de la loi du 16 décembre 2010 visant à réformer la carte intercommunale[1], nous avions pu observer que malgré un large consensus de départ, l'élan réformateur s'est rapidement trouvé en tension, voire en décalage frontal, avec les représentations partagées du changement qu'il avait initialement suscitées. Sommés de changer d'aire (de passer à l'échelon plus vaste de l'interterritorialité), les élus locaux ont systématiquement exprimé leur crainte de « perdre la face » dans les joutes politiques locales. Invités à changer d'ère (à penser l'action publique de façon plus stratégique et globale), ces derniers ont manifesté les plus vives inquiétudes à l'idée que leur commune puisse aussi « perdre son âme » et son identité collective. Cette apparente impossibilité de changer sans perdre met en scène une perception passionnelle et territorialisée des identités dans laquelle le maintien de l'ordre des choses (sur le plan symbolique) déborde les considérations plus prosaïques en termes de gestion ou de développement.

**Carnet de recherche : http://enigmes.hypotheses.org/*

1- *Alain Faure,* « Changer sans perdre : le dilemme cornélien des élus locaux », *Revue française d'administration publique, 2012, n° 141, pp. 99-107.*

Au cours d'une autre étude comparative sur six métropoles à la fin des années 2000 (Lyon, Strasbourg, Grenoble, Naples, Montréal et Toronto)[2], nous avons trouvé des indices concordants sur cette mise à l'épreuve narrative des politiques publiques. Chaque fois, les élus locaux peinaient à produire des discours audibles et légitimes sur les projets collectifs (dans le champ des transports, de l'environnement ou de la cohésion sociale) engagés au niveau intercommunal.

Pourquoi le discours du pouvoir n'a-t-il pas les effets attendus et semble-t-il à ce point délégitimé ou masqué par d'autres représentations du bien commun ? Dans leur façon de raconter le bien-être métropolitain, les détenteurs du pouvoir politique ne parviennent pas à établir de rapport de complicité avec les électeurs, tandis que les enquêtes nous renseignent plus largement sur une forme tenace de désenchantement collectif. Les discours échouent à diffuser un sentiment de confiance et d'adhésion à l'échelon de la métropole. Les variables socioculturelles joueraient dans ce blocage un rôle déterminant de résistance ou de rejet, comme si les charges émotives négatives sur l'intercommunalité prenaient toujours le pas sur des représentations vertueuses, comme si les mobilisations sociales ne pouvaient pas avoir de traduction métropolitaine positive…

Des professionnels en déficit d'éloquence

En parallèle, nous avons aussi étudié la mise en récit, par les élites techniques, des arrangements métropolitains, la manière dont les professionnels traduisaient les priorités de politiques publiques. Les doctrines formulées par les ingénieurs de l'aménagement et du développement semblent toujours plus logistiques et procédurales que stratégiques et substantialistes. Les discours sont en panne d'éloquence, les messages des professionnels ne produisant aucun mécanisme de séduction : à Naples, les expertises sont ignorées et les médias désorientés ; à Montréal et Toronto, les doctrines vertueuses de Smart Growth sont sans effet ; à Lyon et Strasbourg, les dispositifs innovants sur les transports sont réduits à des plaidoyers techniques et financiers en termes de plateformes ; à Grenoble, les ambitions planificatrices de cohésion sociale sont masquées ou euphémisées…

Ainsi, les professionnels ne diffusent leur expertise que dans des cercles d'initiés, comme si le moment métropolitain ne pouvait (ni ne devait) favoriser de cristallisation entre les idées, les intérêts et les institutions, comme s'il n'était porteur d'aucune matrice cognitive où les acteurs pourraient se reconnaître. Ces résultats nous orientent à nouveau sur la piste d'une forme de défaite des jeux de langage : les discours experts ne parviennent pas à donner du contenu aux instruments mis en place, tant au niveau sectoriel des corporations professionnelles qu'au niveau territorial des institutions métropolitaines. Ni les énoncés sur les instruments (pour résoudre les problèmes) ni ceux sur les coalitions (pour légitimer le pouvoir) n'ont la fonction attendue de diffusion politique à l'échelon métropolitain. Nous ferions assurément fausse route en rapportant simplement cette panne d'efficacité à des problèmes de storytelling. Les doctrines proposées ne manquent pas de scribes de talent pour raconter les paradoxes de la mondialisation (à Naples), les innovations de la croissance intelligente (à Montréal et Toronto), les atours de la mobilité durable (à Lyon et Strasbourg) ou encore l'équilibre ville-campagne (à Grenoble). Toutes ces « histoires » sont construites autour de scénarios qui sont souvent sophistiqués. Ces récits demeurent en panne d'éloquence sur leurs ressorts imaginaires : l'énoncé technique des arrangements publics ne parvient à s'imposer ni sur le registre de la conviction (auditoire universel) ni sur celui de la persuasion (auditoire spécifique).

L'intérêt communautaire au ras du sol

Les résultats ainsi collectés semblent indiquer que l'expression localisée des émotions politiques et l'énoncé technique des arrangements publics sont deux processus qui contrarient le moment intercommunal plus qu'ils ne le construisent ou le stabilisent. Le diagnostic de cette double panne (de sens et d'éloquence) suggère un renversement de perspectives concernant la question classique de la production du sens dans les politiques publiques. En effet, alors que les travaux concentrent surtout l'observation sur les instruments qui cristallisent les enjeux de gouvernement et de gouvernance à un échelon donné, c'est ici le défaut de dramaturgie et la fragmentation des symboles, des rites et des mythes qui deviennent des variables explicatives déterminantes. L'intérêt communautaire peut-il exister sans la formulation explicite d'un imaginaire politique à la hauteur des enjeux en présence ?

Les deux focales qui dominent actuellement le champ de l'expertise considèrent les mots du pouvoir et les symboles du vivre ensemble de façon presque opposée. La première, la plus active dans les arènes politiques, s'appuie sur les savoirs de l'économie et de la géographie pour plaider le double registre du chiffre (quantifier les flux et les demandes) et de la carte (représenter les

2- *Alain Faure, Robert Griffiths, "***Shortcomings and Difficulties in transcoding Public Policy in Metropolitan Area***s", First International Conference on Public Policy, Session 2 : The Power of Policy Narrative, Grenoble, 2013, 18 p.*

espaces et les intérêts en présence). Le langage politique est appréhendé de façon empathique sur des fonctions d'accompagnement (par la magie de la « gouvernance »), d'incitation (grâce aux vertus de la « durabilité ») et parfois même de doctrine (comme la « croissance intelligente »). La seconde focale cherche à dévoiler les faces cachées du pouvoir intercommunal et de ses dérives bureaucratiques. L'analyse se concentre sur la boîte noire des établissements publics et de leurs réseaux politiques, sur les groupes de pression et les sociétés multinationales, sur le clientélisme électoral et la corruption, sur le leadership et les dispositifs d'action publique. Le langage politique est appréhendé de façon distanciée et critique comme un triple instrument de domination (l'asymétrie des scènes participatives), de violence (l'euphémisation permanente des rapports de force) et de privilèges (l'impunité des puissants).

Comment intégrer dans ces schémas d'analyse les résultats de nos enquêtes qui diagnostiquent précisément des pannes de sens et d'éloquence dans les discours politiques intercommunaux ? Sans doute devrait-on être plus attentif aux mondes circonscrits des cultures politiques au ras du sol, à la façon dont l'intercommunalité se raconte depuis chaque ancrage spatial et temporel, en prenant au sérieux les narrations et les mises en représentation des identités locales.

2.2 - L'élaboration du récit intercommunal

Mobiliser pour écrire le récit de l'intercommunalité

Les communautés à l'origine d'une démarche de production d'un récit intercommunal sont encore peu nombreuses. De telles expériences sont surtout le fait de communautés d'agglomération, même si certaines actions ont commencé à voir le jour dans certaines communautés de communes. En juillet 2013, la communauté de communes de Dinan, dans les Côtes-d'Armor, célébrait le 50e anniversaire de la coopération intercommunale depuis la création d'un district en 1963 : animations, visites, spectacles ont été organisés pour faire découvrir aux habitants l'histoire de la plus vieille intercommunalité à fiscalité propre de Bretagne. À l'automne 2012, la communauté de communes d'Orival, dans le Calvados, mettait en place une exposition itinérante dans les différentes communes autour du projet de territoire.

La **construction d'un récit sur l'identité du territoire a, quant à elle, fait l'objet d'initiatives spécifiques menées notamment par les conseils de développement (C2D) et les agences d'urbanisme, accompagnant les services communautaires.** En 2009, le Conseil de développement durable de la communauté urbaine de Bordeaux a publié un ouvrage intitulé *Identité de l'agglomération ou agglomération des identités* : ce texte, sous-titré « Radiographie du territoire bordelais », n'entendait pas proposer une vision unique de l'agglomération bordelaise. Il rassemblait dans un même ouvrage diverses contributions, sous forme d'écrits d'intellectuels questionnant l'identité du territoire, mais également de récits dressant des « Portraits de citoyens de l'agglomération bordelaise ». Suivant d'autres méthodes de travail, le Conseil de développement durable de Metz Métropole, en partenariat avec l'Agence d'urbanisme d'agglomérations de Moselle, propose, en avril 2013, un « récit identitaire » de l'agglomération. Ce récit est l'aboutissement d'un travail lancé dès 2011 par l'agglomération, interrogeant l'identité d'un territoire correspondant à une réalité institutionnelle au périmètre variable. Questionnaires soumis aux membres du C2D, aux touristes et à la population, organisation d'animations, de tables rondes et de rencontres entre acteurs fondent une réflexion portant à la fois sur l'identité du territoire et les modalités de valorisation de cette dernière dans la construction du projet de territoire.

Si la construction du récit du territoire intercommunal est souvent l'occasion de mettre en œuvre une communication spécifique autour d'un évènement ou d'une publication, **elle peut faire l'objet d'une réflexion menée en continu, appuyé sur des outils de dialogue avec les acteurs du territoire**. C'est ainsi que la Direction de la prospective et du dialogue public du Grand Lyon a mis en place le site internet Millénaire3, capitalisant les réflexions et les initiatives relatives à l'identité, aux ressources et aux projets du territoire lyonnais. En travaillant à l'élaboration du récit intercommunal, les communautés s'inscrivent dans une véritable démarche de mobilisation des acteurs de leur territoire.

L'élaboration de ce récit se situe au croisement de deux logiques, entre un travail effectué « par le haut », par l'institution elle-même, et un travail effectué « par le bas », par la participation des habitants :

- par l'institution, lorsque celle-ci propose une « histoire officielle » de l'intercommunalité, organisant pour cela des initiatives visant à la faire connaître des habitants ;
- par les habitants dans la mesure où ceux-ci sont souvent invités à contribuer à la fabrique de ce récit, à travers la mise en œuvre des démarches participatives les conduisant à donner leur avis (sur internet, à l'occasion de réunions publiques).