



54ème colloque  
**ASRDLF**

5-7 juillet 2017, Athènes, Grèce



15th conference  
**ERSA-GR**



Les défis de développement pour les villes et les régions dans une Europe en mutation

## Les habitants et l'intercommunalité au prisme des services urbains

**Mr Lilian LOUBET**

UMR CNRS IDEES-Université du Havre Maître de conférences

462 Route des Masures 76430 Saint Vincent Cramesnil Seine-maritime FRANCE

lilian.loubet@univ-lehavre.fr 0663321446

### Référence à la session / reference to the session

E7 - Institutions, gouvernance et développement local

### Résumé / Summary

Mots-clés : Intercommunalité, services urbains, gouvernance, construction territoriale, habitants

Les dernières réformes de décentralisation (2010-2015) définissent l'intercommunalité comme un échelon de référence dans la mise en œuvre des politiques locales. Les Français, profondément marqués par l'identification à la commune, peinent cependant à s'approprier ces territoires. Ils méconnaissent ces institutions, voire s'en désintéresse. Notre étude menée auprès de 600 habitants des Communautés d'agglomération havraise (CODAH) et de Rouen (CREA) confirme cette tendance (Brennetot, Bussi, Loubet, 2013).

Toutefois, si les résultats témoignent d'une faible connaissance institutionnelle et d'une appropriation territoriale limitée, a contrario, les politiques communautaires qui impactent le « quotidien » apparaissent mieux identifiées (gestion de l'eau, collecte et traitement des déchets, transports collectifs). Ces services urbains représenteraient une porte d'entrée dans la culture intercommunale, un moyen de dépasser l'échelon municipal et de construire une territorialité élargie. Ils participeraient à un « apprentissage de la coopération intercommunale » (Loubet, 2011) conditionnant la gouvernance et la dynamique de développement local.

Il s'agira d'examiner, à partir de ces trois services, la nature de la relation intercommunalité-habitants. Notre proposition s'articule autour d'une étude qualitative (Loubet et alii, 2015) qui prolonge la phase quantitative de 2013. Dans ce cadre, 50 habitants de la CODAH ont été interrogés ; de même que les responsables administratifs concernés. Les discours recueillis ont fait l'objet d'une analyse de contenu et d'un traitement statistique de données textuelles (logiciel Alceste).

La première partie de cette communication présente succinctement la CODAH et permet d'en mesurer la notoriété auprès de ses résidents. À travers leurs représentations et au prisme des figures « d'usager », « citoyen » et « habitant » nous étudierons ensuite les modalités de construction de ce territoire de

coopération. Enfin, une troisième partie examine la capacité de ces services à constituer des vecteurs d'appropriation de l'intercommunalité.

Ainsi selon nos résultats, la coopération intercommunale apparaît comme une dynamique subtile où complexité technique, politique et territoriale se côtoient. A la lumière du cas havrais, force est de constater que ces services (aussi bien identifiés soient-ils) ne constituent pas toujours des vecteurs puissants dans le processus de construction d'une territorialité élargie. Certains éléments laissent cependant entrevoir des potentialités, à condition d'atténuer certaines tendances structurantes.

Faute d'identification suffisante du rôle de chaque acteur, la population ne semble pas évaluer à sa juste valeur la nature de l'engagement intercommunal en matière de services. Il y aurait là une forme de « gâchis » (notamment lorsque l'action communautaire est de qualité) : les habitants sont satisfaits des services rendus, mais ne perçoivent pas toujours l'Etablissement Public de Coopération Intercommunale (EPCI) comme organisateur-gestionnaire de ces derniers. Pourtant, dès lors que l'on observe un début de prise de conscience du rôle joué par cette institution, celle-ci apparaît comme un organe de suppléance face à des politiques difficiles à mener à l'échelle municipale.

La prégnance de la figure du « consommateur » constitue également une tendance forte. Elle limite considérablement la participation des services urbains à la construction intercommunale. Il n'existe pas cependant de fatalité en la matière. Des expériences locales (Grenoble, Lille, Ile-de-France, Basse-Ardèche pour ne citer que le travail de G. Pflieger sur la gestion de l'eau) montrent qu'il est possible de faire émerger une figure « citoyenne » au côté de celle de « consommateur ». Ce glissement progressif favorise l'édification d'une citoyenneté intercommunale qui repose pour beaucoup sur la politique communicationnelle menée par l'institution.

Cependant on observe parfois une absence de communication, voire des stratégies qui visent à opacifier les rôles de l'EPCI, du délégataire, de la municipalité. Cet imbroglio conforte la légitimité communale à mesure que l'action communautaire s'euphémise. Le maire de la ville-centre (le plus souvent président de l'EPCI) peut avoir intérêt à entretenir ce « flou ». Une communication discrète, associée au désintérêt des populations, plaide en la faveur de la ville-centre : les habitants ayant tendance à attribuer les mérites de l'action intercommunale à la municipalité. De même, cette atténuation du travail de l'EPCI peut constituer une contrepartie politique du leader en direction des élus de la périphérie. Il s'agit de compenser l'abandon d'une partie de leur pouvoir par des services urbains performants. En l'absence de rapports directs des citoyens avec l'EPCI et d'une vision claire de « qui fait quoi », les édiles de la périphérie pourront eux aussi s'approprier cette amélioration des services.

Les élus constituent dès lors la principale force de résistance ou d'accélération du mouvement communautaire. Au-delà des leviers politiques que représentent les services urbains, la dynamique intercommunale est conditionnée par leurs apprentissages (Loubet, 2012) et la façon dont ils envisagent leur rôle de « médiateurs » (Muller, 1995) auprès des habitants.

## **Bibliographie / Bibliography**

Brennetot A., Bussi M., Loubet L., 2013, Enquête de notoriété auprès de 600 habitants de la CODAH et de la CREA, étude réalisée dans le cadre du GRR Culture et Société en Normandie.

Desjardins X., Boino P. (dir.), 2006, Intercommunalité et décentralisation, les recompositions territoriales sous le regard des chercheurs, Paris : PUCA.

Gallez C., 2007, Intercommunalité, transports urbains et pouvoir d'agglomération. Cinq trajectoires urbaines,

Flux, 2007/2, N°68, p. 43-61.

Hellier E., 2015, La capacité politique de l'intercommunalité urbaine au prisme de la gouvernance des services d'eau. Les enseignements d'une analyse territorialisée, Revue Politiques et Management Public, 2015/1, N°32, p. 27-43.

Jobert B., Muller P., 1987, L'État en action, Paris : PUF.

Loubet L. (sous la direction de), Colange C., Jeanne P., Sajous P., 2015, La COmmunauté De l'Agglomération Havraise (CODAH) et ses habitants : un lien en construction ?, Rapport final de juin 2015, Agence d'Urbanisme de la Région Havraise et de l'estuaire de la seine (AURH) / UMR CNRS IDEES CIRTAI 6266-Université du Havre.

Loubet L., 2012, L'apprentissage de la coopération intercommunale : modalités et instruments, L'espace Politique, n°18, 3e semestre 2012. [En ligne] (consulté le 19 novembre 2016) Disponible à l'adresse : <https://espacepolitique.revues.org/2454>

Loubet L., 2011, Les maires confrontés à l'apprentissage de l'intercommunalité : l'exemple de l'agglomération toulousaine, Thèse de doctorat en géographie et aménagement, sous la direction de Marie-Christine Jaillet et Emmanuel Eveno, Université de Toulouse-Le Mirail.

Muller P., 2000, L'analyse cognitive des politiques publiques : vers une sociologie politique de l'action publique, Revue Française de Science Politique, 2000/2, N°50, p. 189-208.

Négrier E., 2005, La question métropolitaine : les politiques à l'épreuve du changement d'échelle territoriale, Grenoble : PUG.

Pecqueur B., 1989, Le développement local, Paris : Syros.

Pflieger G., 2002, Domination du consommateur et résistance du citoyen. Les tensions entre les figures de l'usager au sein du système de régulation de l'eau en France, Flux, 2002/2, N°48-49, p. 20-34.

Torre A., 2009, Retour sur la notion de Proximité Géographique, Géographie, économie, société, 2009/1, N°11, p. 63-75.

Vachon B., 1993, Le développement local : théorie et pratique, Boucherville : Gaétan Morin éditeur.

Wihtol de Wenden C., 1992, Question de citoyenneté, Espaces et Sociétés, 1992/1, N°68, p. 37-46.