



HAL
open science

L'apprentissage de la coopération intercommunale : modalités et instruments

Lilian Loubet

► **To cite this version:**

Lilian Loubet. L'apprentissage de la coopération intercommunale : modalités et instruments. L'Espace Politique, 2012, 18, pp.1-31. 10.4000/espacepolitique.2454 . hal-02499927

HAL Id: hal-02499927

<https://normandie-univ.hal.science/hal-02499927v1>

Submitted on 5 Mar 2020

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.



Distributed under a Creative Commons Attribution - NonCommercial - NoDerivatives 4.0
International License

Lilian LOUBET

L'apprentissage de la coopération intercommunale : modalités et instruments

Avertissement

Le contenu de ce site relève de la législation française sur la propriété intellectuelle et est la propriété exclusive de l'éditeur.

Les œuvres figurant sur ce site peuvent être consultées et reproduites sur un support papier ou numérique sous réserve qu'elles soient strictement réservées à un usage soit personnel, soit scientifique ou pédagogique excluant toute exploitation commerciale. La reproduction devra obligatoirement mentionner l'éditeur, le nom de la revue, l'auteur et la référence du document.

Toute autre reproduction est interdite sauf accord préalable de l'éditeur, en dehors des cas prévus par la législation en vigueur en France.

revues.org

Revues.org est un portail de revues en sciences humaines et sociales développé par le Cléo, Centre pour l'édition électronique ouverte (CNRS, EHESS, UP, UAPV).

Référence électronique

Lilian LOUBET, « L'apprentissage de la coopération intercommunale : modalités et instruments », *L'Espece Politique* [En ligne], 18 | 2012-3, mis en ligne le 18 octobre 2013, consulté le 18 novembre 2014. URL : <http://espacepolitique.revues.org/2454> ; DOI : 10.4000/espacepolitique.2454

Éditeur : Département de géographie de l'université de Reims Champagne-Ardenne

<http://espacepolitique.revues.org>

<http://www.revues.org>

Document accessible en ligne sur :

<http://espacepolitique.revues.org/2454>

Document généré automatiquement le 18 novembre 2014.

Tous droits réservés

Lilian LOUBET

L'apprentissage de la coopération intercommunale : modalités et instruments

Introduction

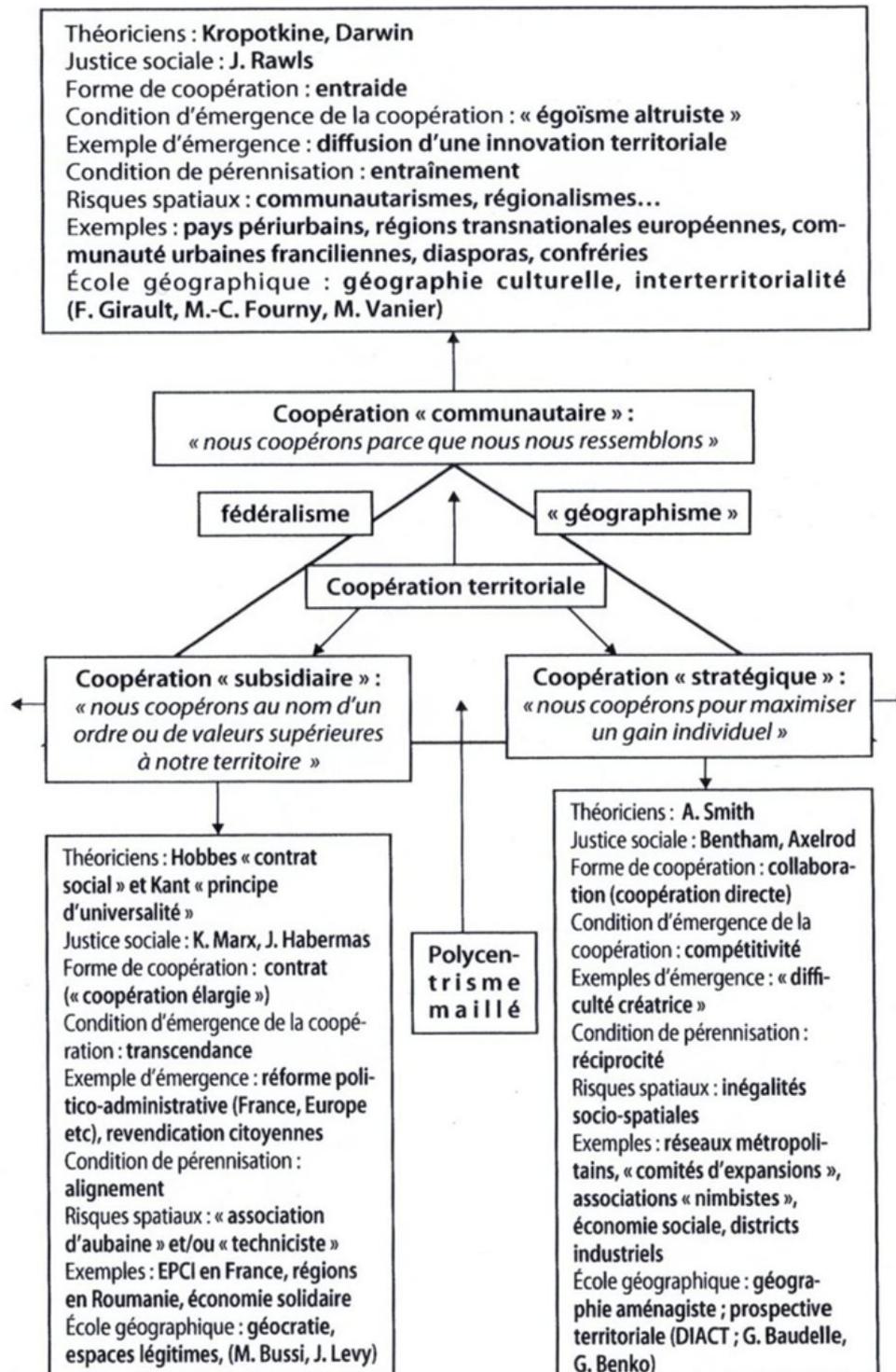
- 1 Si on en croit l'Assemblée des communautés de France, nous assistions dès 2008 au succès de la dynamique d'intercommunalisation du territoire français (Assemblée des communautés de France-ADCF, 2008, p.1). Au 1^{er} janvier 2011, les Etablissements publics de coopération intercommunale (EPCI) à fiscalité propre réunissent 90% des français et plus de 95 % des communes du pays (Ministère de l'intérieur, 2011). 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... En la matière, la loi du 16 décembre 2010 sur la réforme des collectivités territoriales² propose des éléments de changement.
- 2 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 ? (Bussi, 2009). Dès lors, cet article 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. Comment des élus dont la légitimité politique tient à un scrutin 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 (Jouve et Lefèvre, 2004, p.31). Aussi, cet article analyse la construction des territoires de coopération en considérant le maire comme le point central de cette problématique. Sa présence dans l'ensemble des scènes (communales et supra-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.
- 3 Il s'agira d'étudier la coopération intercommunale au regard des apprentissages opérés par les élus. *L'apprentissage de la coopération intercommunale* sera considéré 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 [sentiment d'appartenance au territoire, « territorialité » (UMR PACTE, 2009, p.11-15 ; Di Méo, 2003, p.919 ; Raffestin, 1980) ...],
 - politiques (appréhension d'une nouvelle logique gouvernementale : du gouvernement municipal au gouvernement intercommunal)
 - 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 »³).
- 4 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. Au travers d'une approche interdisciplinaire, les relations entre espace,

acteur et politique seront analysées. A partir d'une démarche géographique, nous retiendrons particulièrement les outils proposés par l'approche cognitive des politiques publiques (Muller, 1995, 2000) et le développement local. Les mécanismes de formation et de participation à la décision politique feront l'objet d'une attention particulière.

- 5 La notion de temporalité constitue ici un élément important. Les territoires se façonnent lentement, selon des rythmes différenciés, à mesure que les maires acceptent et maîtrisent le changement. En la matière, l'agglomération toulousaine offre des opportunités considérables. La fragmentation intercommunale de ce territoire permet d'analyser trois communautés frontalières, plus ou moins avancées dans le mouvement d'intégration communautaire :
- la Communauté d'agglomération (CA) du SICOVAL,
 - la Communauté d'agglomération du muretain (CAM),
 - la Communauté urbaine du grand Toulouse (CUGT).

- 6 Nous présenterons dans une première partie les logiques de coopération de chacune des organisations territoriales étudiées et identifierons leurs modèles de construction. La typologie mobilisée dans cette partie emprunte les éléments théoriques développés dans les travaux sur « *la coopération territoriale* ». Le raisonnement qui structure notre propos 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. Notre intérêt s'est porté sur un ouvrage, « *Un monde en recomposition. Géographie des coopérations territoriales* » (Bussi, 2009), un chapitre en particulier. Le modèle présenté vise à définir le profil de territoires selon la dynamique de leurs coopérations. L'auteur propose une typologie des coopérations territoriales selon le poids des logiques politiques, économiques et identitaires. Trois formes se dessinent : « *stratégique* », « *subsidaire* » et « *communautaire* » (Figure. 1).

Figure 1. Coopérations et territoires : tentative de formalisation



M. Bussi - 2009

- 7 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. Nous avons considéré que la typologie de l'auteur était perméable aux éléments conceptuels que nous mobilisons (« référentiel communautaire », « territorialité »...) et nous permettaient de caractériser le modèle de coopération de chacune des trois communautés observées. Après avoir rappelé les logiques gouvernementales de participation à la décision, nous consacrerons l'essentiel de la seconde partie à l'analyse des modalités de cet apprentissage. Nous distinguerons les outils internes à l'EPCI, employés afin de renforcer ce processus

cognitif, des outils externes proposés par des organisations périphériques. Notons que l'ensemble de ces résultats apparaît comme le produit d'une étude qualitative. Aussi, il semble nécessaire de définir d'ores et déjà la démarche méthodologique empruntée ; le tableau suivant (Fig. 2) en synthétise les principaux éléments.

Figure 2. Méthodologie de l'enquête

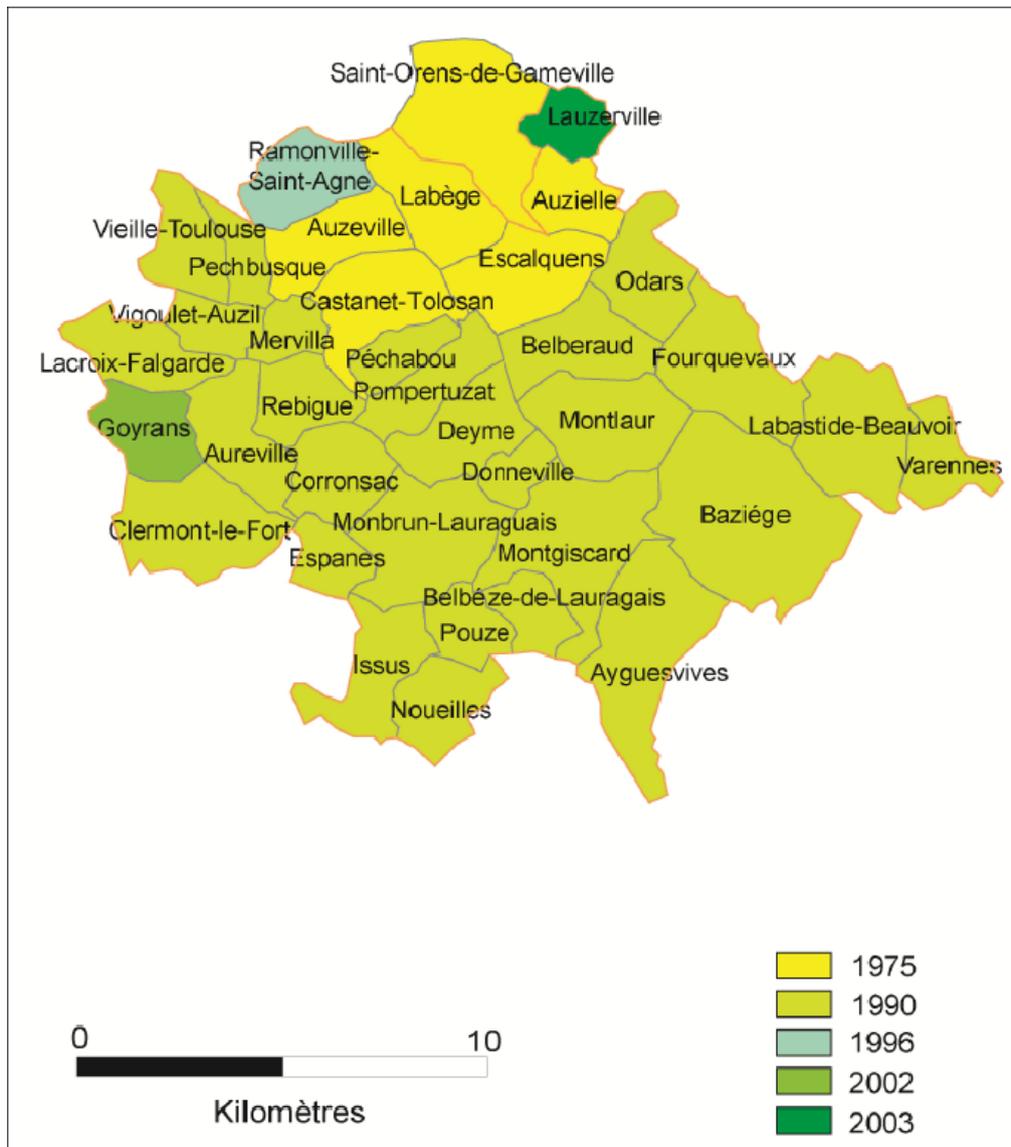
Phasage de l'enquête (menée de janvier 2008 à septembre 2009)	Méthode et outils	Objectifs	Résultats
Première prise de contact avec le terrain	Entretiens avec les DGS et/ou DGA et/ou agents administratifs des trois communautés	Recueil de données contextualisantes	Cette pré-enquête a surtout permis d'accéder aux élus avec le consentement de l'institution intercommunale
Participation aux assemblées communautaires	Observation au moyen d'une grille.	Observer le pouvoir en représentation, la nature des jeux politique, la dynamique décisionnelle...	Cette étape a permis d'affiner les éléments recueillis lors d'entretiens avec les maires et d'alimenter notre guide d'entretien au regard de thématiques mises en débat lors de ces assemblées
Entretien avec tous les maires de chaque intercommunalité : 36 au SICOVAL, 25 au Grand Toulouse, 14 au Muretain	80 entretiens semi- directifs ont été réalisés. Les 75 maires ont été rencontrés* en mairie à une ou plusieurs reprises, ainsi que plusieurs anciens maires (mandat 2001-2008). Ces entretiens, sous couvert d'anonymat, ont été enregistrés puis intégralement retranscrits. Suite au recueil des données, nous avons choisi de traiter celles-ci au moyen : - d'une analyse de contenu. - d'une analyse comparative, des différentes analyses de contenus, visant à relever les positions respectives de chaque acteur par rapport à un ensemble de thématiques identifiées (découpe des éléments de discours en unités thématiques). * Dans trois cas, le maire convalescent ou indisponible s'est fait représenter par un adjoint.	Dépasser la logique de l'échantillonnage (travail sur effectif total). Description, compréhension, interprétation, et comparaison des discours des acteurs au regard de nos hypothèses et de thématiques définies.	L'analyse des discours des élus et le croisement des résultats obtenus a permis d'évaluer les maires interrogés selon diverses dimensions : - niveau d'expertise - de dilatation de la territorialité - d'adhésion au référentiel intercommunal - d'apprentissage - poids politique ... Nous avons notamment identifié dans leurs discours : - le poids de chaque logique de coopération : « <i>stratégique</i> », « <i>subsidaire</i> », « <i>communautaire</i> » (Bussi, 2009); - leurs niveaux de « <i>leadership</i> » (Negrier, 2001 ; Baraize, 2001) reconnus par les autres maires ; - leurs capacités à peser sur la décision intercommunale (Cf. Fig. 3, 4, 5).

L. Loubet -2011-

L. Loubet - 2011

I. Trois « idéaux types » de coopération, une agglomération TOULOUSAINE fragmentée

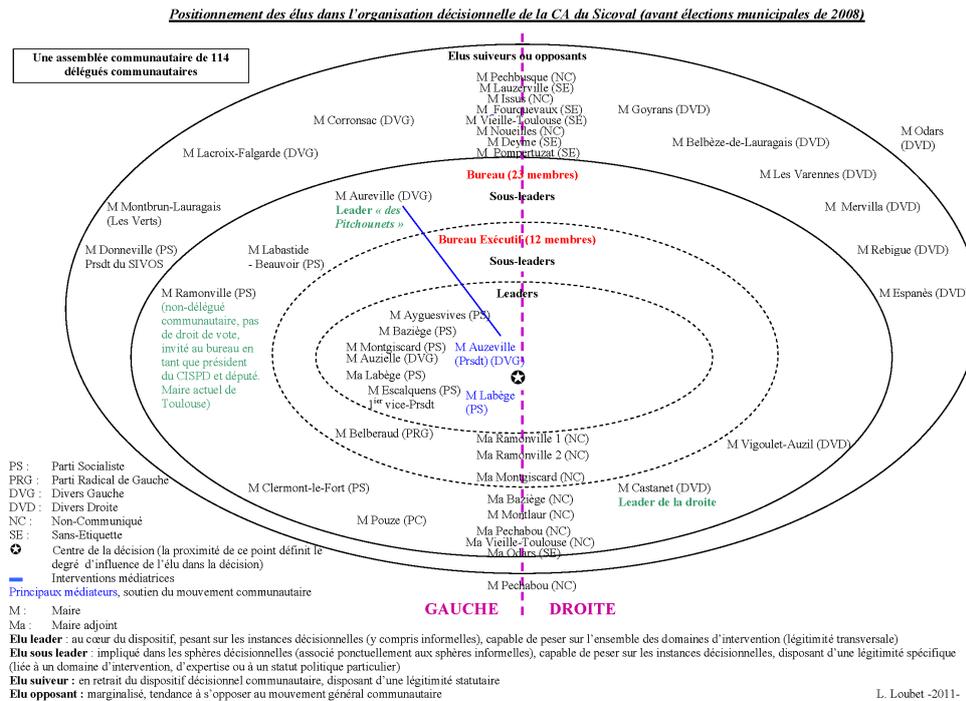
8 Contrairement aux autres grandes agglomérations, Toulouse, au cinquième rang national, ne s'organise pas autour d'un gouvernement intercommunal unique. Deux CA et une nouvelle communauté urbaine (CU) se partagent, avec 31 communautés de communes (CC) et quelques

Carte 2. Evolution du territoire du SICOVAL

L. Loubet - 2011

- 11 L'intercommunalité s'ancre sur un territoire aux frontières du rural et de l'urbain. Elle a construit un développement qui allie logique technopolitaine, commerciale 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 (Cf. Figure 3)⁶.

Figure 3. Positionnement des élus dans l'organisation décisionnelle de la CA du Sicoval (avant élections municipales de 2008)



- 12 Le SICOVAL s'apparente à une coopération de type « *subsidaire* » : « *nous coopérons au nom d'un ordre ou de valeurs supérieures à notre territoire* » (Bussi, 2009, p.26). 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 ».

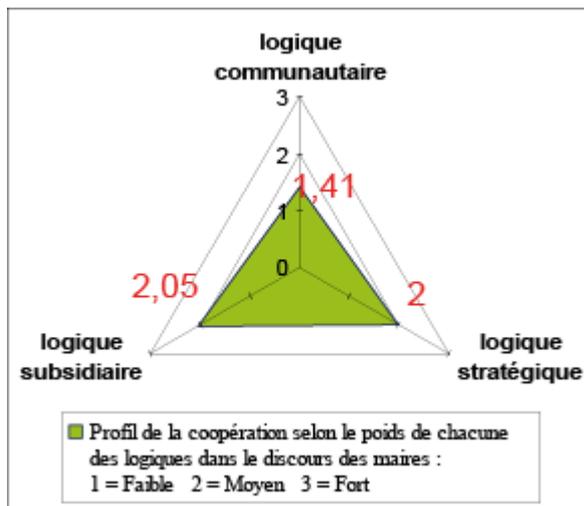
Un maire « leader » du SICOVAL, entretien du 30/01/08. [Le leadership de chaque maire a été évalué selon leurs capacités à peser dans la décision intercommunale (Cf. Figure 3)].

- 13 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 :

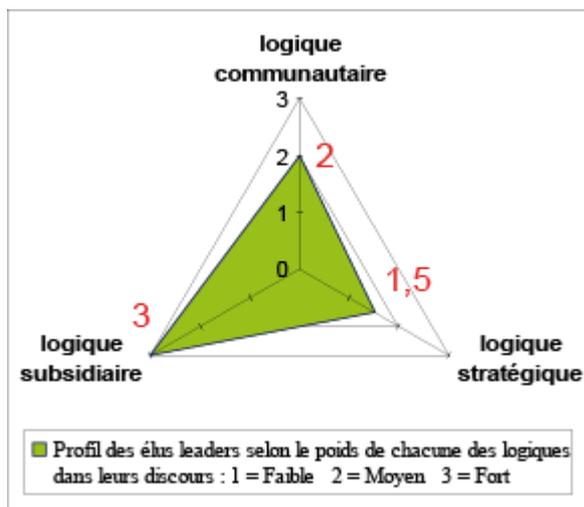
« Il y avait cette idée d'innover. J'avais l'impression de construire quelque chose d'innovant. C'est quelque chose qui vous motive ... Rapidement la commune s'est estompée par rapport à ce projet là ».

Un autre maire « leader » du SICOVAL, entretien du 02/01/08.

- 14 En cela registres « *subsidaire* » et « *communautaire* » [« *nous coopérons parce que nous nous ressemblons* » (Bussi, 2009, p.23)] se confondent dans le processus de construction de ce territoire :

Graphique 1. Le Sicoval : profil de la coopération⁷

L. Loubet - 2011

Graphique 2. Le Sicoval : profil des « leaders »

L. Loubet - 2011

- 15 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 disposait jusque-là 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 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 ».

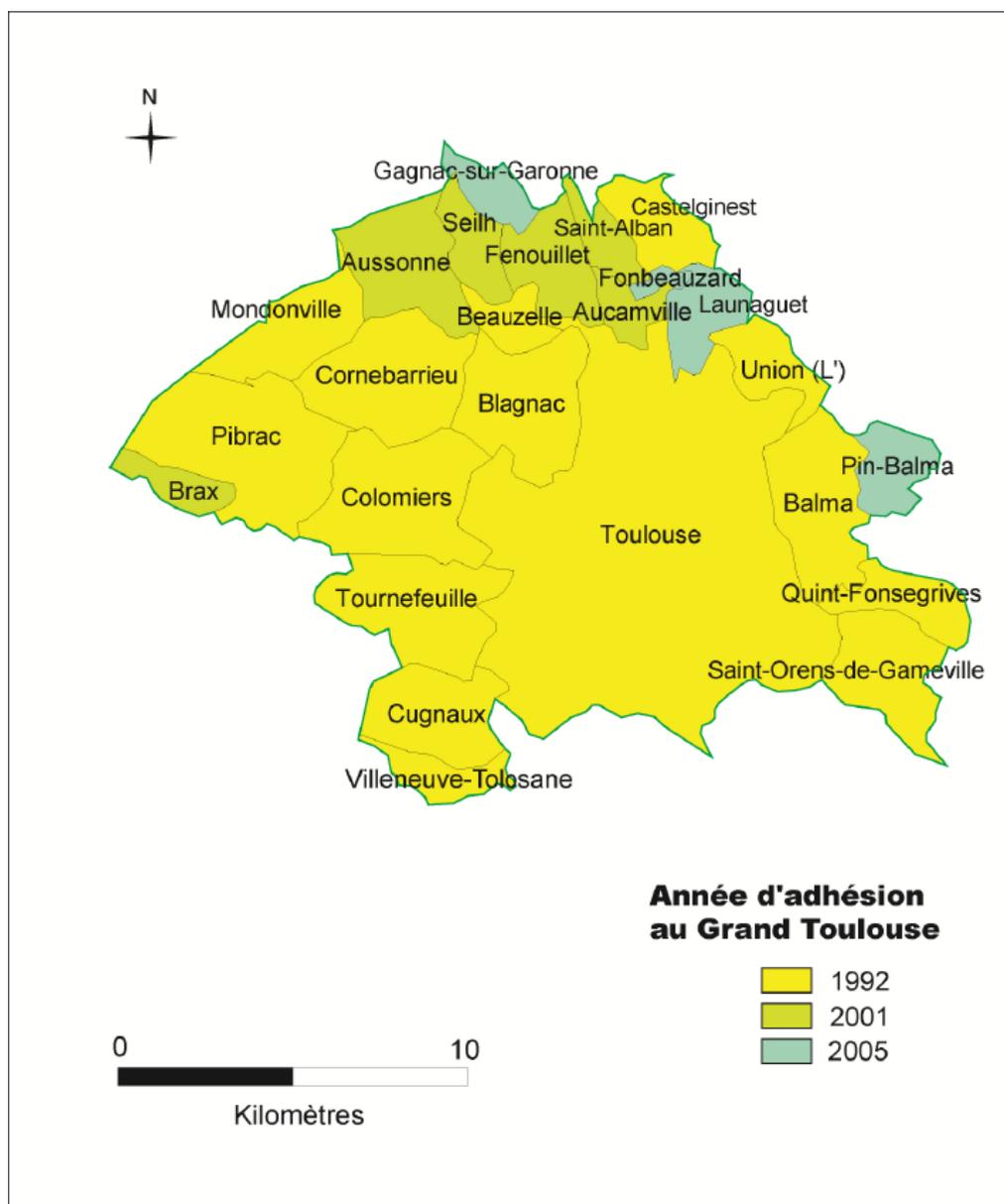
Un maire « leader » du SICOVAL, entretien du 26/02/08.

1.2 Le Grand Toulouse, une coopération associant logiques « stratégique » et « subsidiaire »

- 16 La structuration intercommunale autour de Toulouse (440 204 habitants)⁸ et des communes du pôle aérospatial, comme Blagnac et Colomiers apparaît plus laborieuse. 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 même, les élus toulousains n'étaient pas favorables à un projet d'agglomération accélérant l'émergence économique et démographique de communes périphériques susceptibles de leur disputer le pouvoir.

Carte 3. Evolution du territoire du Grand-Toulouse



L. Loubet - 2011

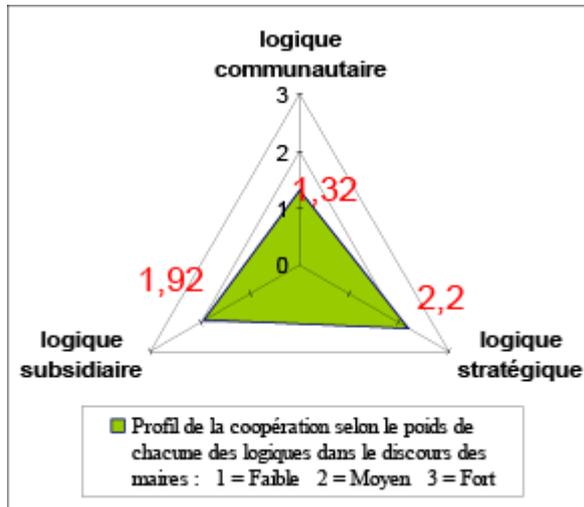
- 17 L'amplification de la dynamique de métropolisation des années 1980, la croissance économique et démographique de l'ensemble du territoire d'agglomération, avaient défini une configuration davantage favorable à une intercommunalité intégrée. Le rapport concurrentiel commune-centre / périphérie s'estompait au profit de la complémentarité. Cette rupture de l'encercllement de la ville-centre s'est accompagnée sur le champ politique d'une percée progressive de la droite dans une région traditionnellement de gauche (Estèbe et Kirsbaum, 1997, p.92). Après sa victoire aux élections municipales de Toulouse, la droite prend pied au CG 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 » (Estèbe et Jaillet, 1999, p.9). Dès lors, les communes périphériques ont commencé à s'émanciper d'un CG qui s'était fait le défenseur de leurs intérêts face à la ville-centre. Après une phase d'apprentissage de l'intercommunalité dans

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 « *subsidaire* ». De même, la dimension « *communautaire* » semble se diffuser y compris auprès des communes les plus excentrées, souvent les plus craintives (Graph. 3 et 4) :

« 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 CU... ».

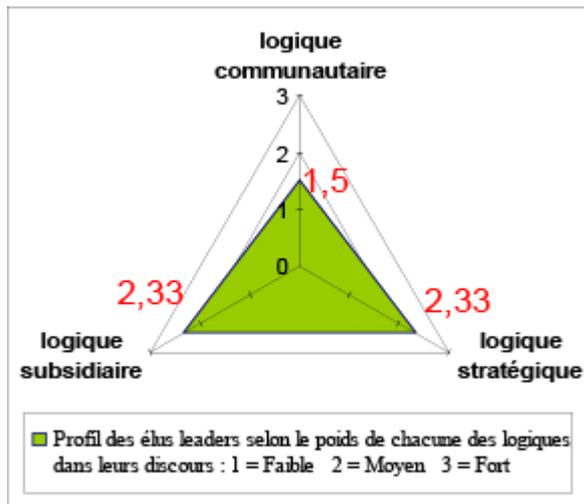
Un maire « suiveur », entretien du 23/04/09.

Graphique 3. La CUGT : profil de la coopération



L. Loubet - 2011

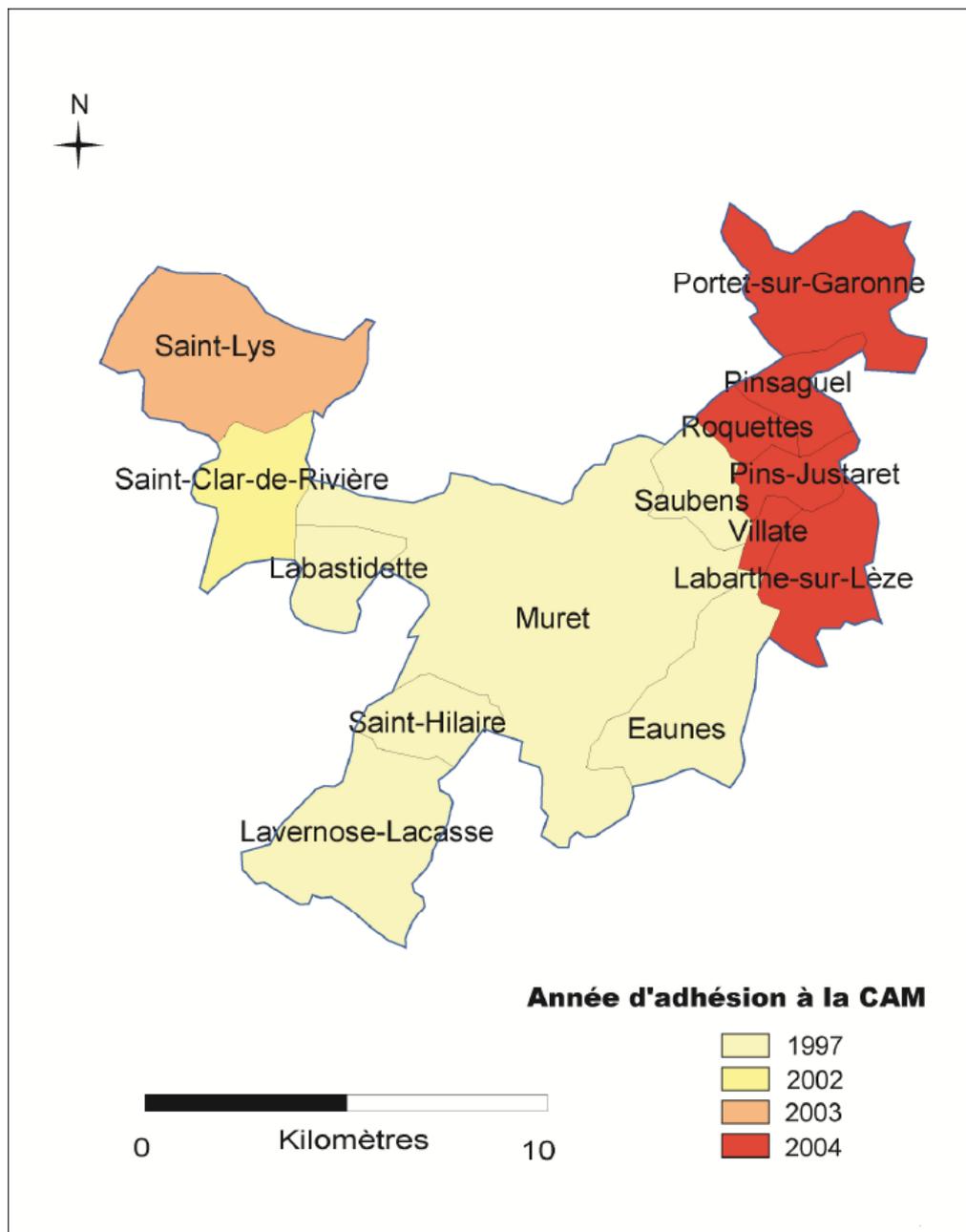
Graphique 4. La CUGT : profil des leaders



L. Loubet - 2011

1.3 La CAM, une coopération de type « stratégique »

- 21 Enfin, la communauté d'agglomération du Muretain (CAM), fondée en 2003 dans le prolongement de la CC du Muretain (1997, 6 communes), apparaît comme un EPCI relativement jeune, en cours de structuration. Elle s'organise autour du pôle commercial principal, Portet-sur-Garonne, et de Muret, la sous-préfecture (24 313 habitants)¹².

Carte 4. Evolution du territoire de la CAM

L. Loubet -2011-

- 22 La CAM, (14 communes, 71 047 habitants) s'est structurée 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. 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 plusieurs communautés se sont créées autour de nous... Nous avons assisté à leurs réunions de formation... 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.

23 La volonté de sauvegarder des ressources fiscales importantes, en évitant une dilution en cas d'adhésion au Grand Toulouse, explique pour beaucoup la coopération Muretaine actuelle. 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 et membres de la CUGT. La CAM illustre une coopération « *stratégique* » construite sur le modèle défensif :

« 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 ».

Un maire de la CAM, entretien du 30/06/09.

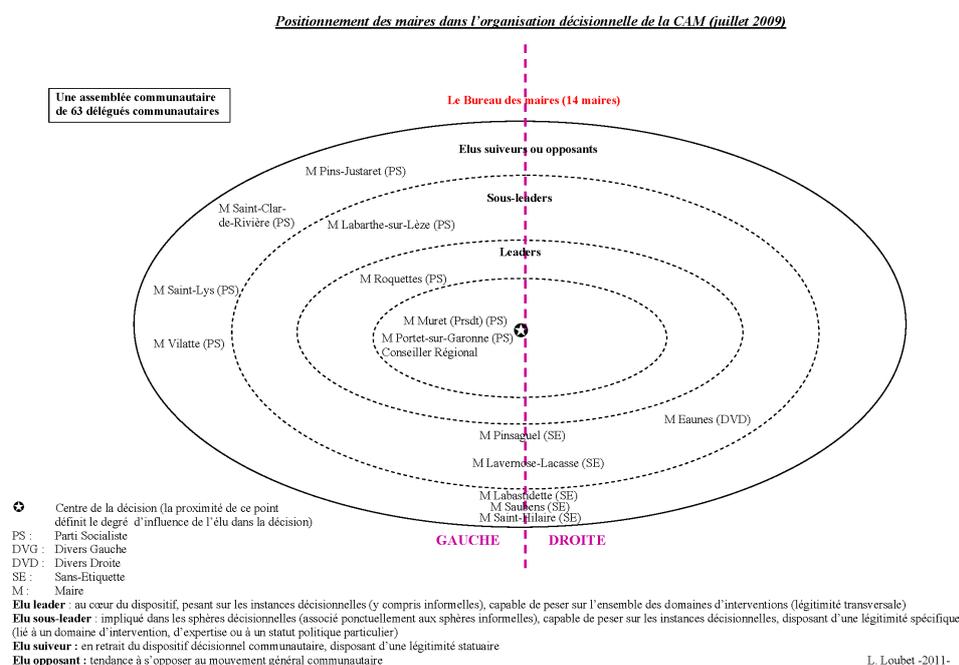
24 Si la peur de l'absorption impacte toujours la dynamique de la coopération, elle pourrait aujourd'hui en constituer un accélérateur. La majorité des maires semble se positionner autour d'une stratégie commune : accélérer la construction intercommunale afin de mieux négocier leur future intégration au Grand Toulouse. 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 CU....».

Un maire « leader », entretien du 01/07/09.

25 L'accélération de la construction du Grand Toulouse a modifié le mode de gouvernement de la CAM. Les communes les plus importantes ont connu un changement de maires et ces « nouveaux » élus « leaders » (Cf. Fig. 5) sont aussi les plus susceptibles d'intégrer l'ensemble toulousain.

Figure 5 : Positionnement des maires dans l'organisation décisionnelle de la CAM (juillet 2009)



26 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 ».

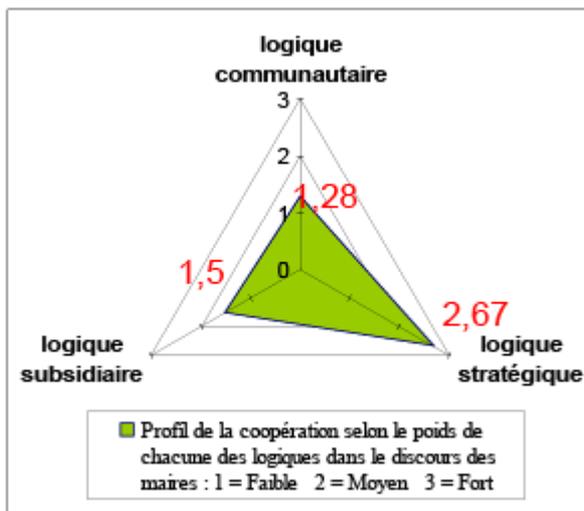
Un maire « leader », entretien du 01/07/09.

27 En effet, un modèle de gouvernement « *consensuel* » (Savary, 1998) 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 et la gestion de services techniques constituent le socle de cette communauté qui revendique son identité d'intercommunalité de services. Les politiques « enfance et petite enfance » en forment l'axe central. Aussi, la CAM apparaît profondément tournée vers un modèle « *stratégique* » où chaque élu vient consommer les ressources mutualisées. Les références aux dimensions « *communautaires* » ou « *subsidiaries* » ne sont que très rarement évoquées dans les entretiens (Graph. 5 et 6):

« 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 avons intérêt à aller vers quelque chose qui était déjà une grosse structure, qui disposait de moyens et qui pouvait nous offrir des services... Chacun s'y retrouve. Ces grandes communes, sans les nôtres, n'auraient pas pu créer la communauté d'agglomération... ».

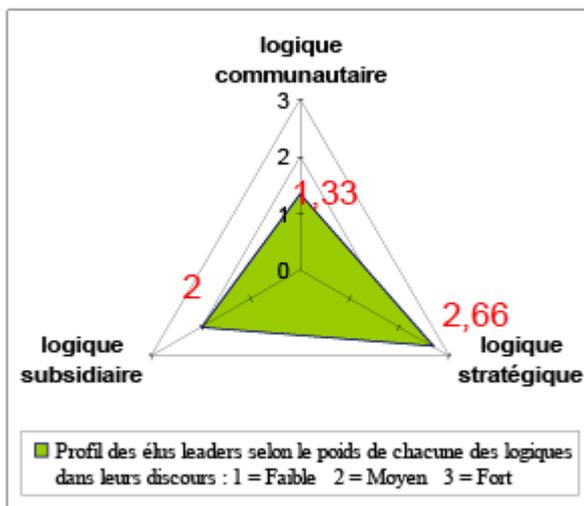
Un maire « suiveur », entretien du 06/06/08.

Graphique 5. La CAM : profil de la coopération



L. Loubet - 2011

Graphique 6. La CAM : profil des leaders



L. Loubet - 2011

- 28 Cependant ces profils de coopération ne sont en rien figés. Ils évoluent au gré des apprentissages opérés par les maires. La partie suivante nous permettra d'étudier la nature de ce processus et la manière dont il influence le gouvernement intercommunal.

II. LES « INSTRUMENTS » DE L'APPRENTISSAGE INTERCOMMUNAL

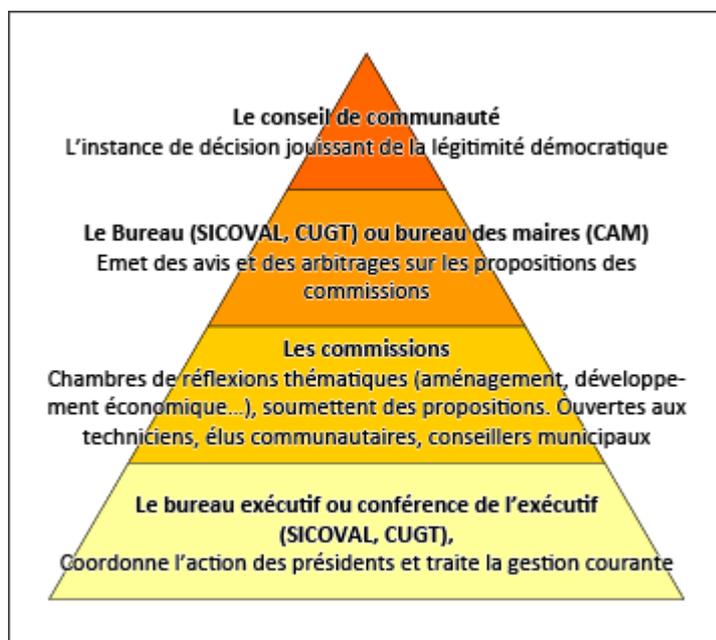
- 29 Dans les trois intercommunalités une constante apparaît : la participation de l' élu à la décision conditionne son apprentissage intercommunal. Inversement, cette participation est déterminée par le niveau d'apprentissage de l' élu. Le gouvernement intercommunal s'articule autour de logiques institutionnelles et organisationnelles. Les premières sont régies par les statuts de l'EPCI : représentativité des communes selon le poids démographique, mécanique décisionnelle stratifiée avec au sommet le conseil de communauté (Graph. 7). Après avoir rencontré plus de 80 maires, il apparaît que la décision s'organise davantage dans des sphères resserrées (Graph. 8).

« Dans le bureau exécutif nous sommes une douzaine, nous sommes cooptés... Nous nous sommes cooptés entre élus qui avaient la même idéologie ».

Un maire « leader » du SICOVAL, entretien du 31/01/08

- 30 Les « leaders » évaluent leurs semblables au regard de critères dont la hiérarchie varie selon l'intercommunalité et l'actualité : l'expertise, l'appartenance politique, l'adhésion au référentiel communautaire, une territorialité élargie :

Graphique 7. Hiérarchie institutionnelle



L. Loubet - 2011

Graphique 8. Organisation décisionnelle

L. Loubet - 2011

- 31 Ainsi, le « *métier d' élu* » (Lagroye, 1994) 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...* » (Fontaine et Le Bart, 1994, p.20). Le métier de maire s'exerce aussi au-delà du périmètre municipal. La coopération intercommunale participe à complexifier la fonction d' élu, le forçant à se doter de compétences nouvelles. Dans les communautés étudiées, seuls les élus jugés aptes à gérer la complexité technique (planification supra communale, montage de projet, appréhension des enjeux nationaux ...) sont invités par les « *leaders* » à participer à la décision, dans des cercles restreints. L' origine sociale, le statut socioprofessionnel et la formation du maire sont des éléments importants qui déterminent les prédispositions des élus à se saisir de ces nouveaux savoirs et pratiques. L' exemple toulousain met en lumière des processus « *d' homophilie sociale et professionnelle* » (Grossetti, 2006) qui expliquent la surreprésentation de certaines professions dans les exécutifs intercommunaux (maires ingénieurs de formations, consultants, universitaires...). Ces élus leaders 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. Aussi, il existerait des formations et des activités professionnelles facilitant « *l' exercice des affaires politiques en tant que profession secondaire* » (Dorandeu, 1994, p.27). Au « *modèle notabiliaire* » (Dorandeu, 1994) s' ajouterait un modèle construit autour des compétences incorporées par accumulation dans l' exercice de professions et au cours de formations. Cette tendance se confirme à l' étude des profils sociologiques des « *leaders* » où nous observons une très nette surreprésentation des élus ingénieurs de formation (SICOVAL : 4/8 ; CUGT : 4/6 ; CAM 0/3). La nature « *technopolitaine* » de l' agglomération toulousaine explique pour partie ce constat. 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. Cependant, les compétences se valorisent différemment selon les configurations territoriales. 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* » et de la « *réputation de compétences* » (Le Bart, 2003, p.188) attachés à une profession. De nombreux témoignages de maires accréditent cette thèse et 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 (Guerranger et Kübler, 2004). Aussi, cette expertise renforce un « *leadership* » (Négrier, 2001 ; Baraize, 2001) qui agrège légitimités politique, économique et démographique. Elle permet de participer à la décision et cette participation la renforce à son tour. L'expertise apparaît en cela fortement discriminante reléguant les maires les moins armés (le plus souvent récemment élus et/ou de petites communes rurales) au rang d'observateur.

- 32 Le métier d' élu communautaire exige aussi une connaissance fine de l'appareil politique, de ses rouages, qu'ils soient locaux, nationaux ou internationaux (Union européenne). La logique politique s'accroît dans ce contexte où « *plus une décision est complexe, plus elle est politique* » (Muller, 1995, p.172). 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 relèvent pour beaucoup de l'appartenance au parti dominant et de la position occupée par le maire dans celui-ci. Dans ce contexte, les alliances opérées lors des campagnes municipales influencent la sélection des délégués communautaires ainsi que celle des membres exécutifs des intercommunalités.

« Au niveau de la conférence de l'exécutif, 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... ».

Un maire « suiveur » du Grand Toulouse, entretien du 23/04/09.

- 33 Toutefois, compétence technique et influence politique ne constituent pas les seuls déterminants de la sélection des maires dans les instances exécutives. L'attachement aux valeurs communautaires forme également un ressort de la participation. Le concept de « *référentiel* » sera mobilisé afin d'éclairer ce propos. Il se développe au sein d'une approche considérant les politiques publiques comme « *un processus de construction d'un rapport au monde* » (Muller, 1995, p.153). Elles se structurent autour d'images, valeurs, idées qui témoignent d'une vision du monde. La coopération intercommunale développe des valeurs spécifiques présentées dans nombre de textes et discours : la solidarité, le dépassement des intérêts individuels et communaux, l'élaboration de projets communs, la construction d'une identité supra-communale... Le référentiel communautaire apparaît comme « *un espace de sens* » (Muller, 1995, p.159) qui donne à voir le monde local. Le passage du référentiel communal (valorisant le devenir du territoire communal) au référentiel communautaire, s'opère au sein d'un long processus conditionné par les apprentissages des maires. Au cours de cette transition, les maires les plus défenseurs de leur commune vont résister, voire s'opposer aux partisans du changement. L'intensité des conflits repose pour beaucoup sur « *la dimension identitaire du référentiel* » (Muller, 1995, p.160). 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 territoriales et pratiques politiques.

« 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.

- 34 Nous associerons au concept de référentiel celui de *territorialité*, considérant que le changement de référentiel dont il est question, repose pour beaucoup sur la capacité des élus à opérer une « dilatation de leur territorialité » [d'une territorialité communale vers une territorialité intercommunale (Loubet, 2011)]. Aussi, pour participer à la décision le maire semble devoir justifier d'un attachement important aux valeurs intercommunales mais aussi d'une territorialité élargie. Cette « conversion » au référentiel communautaire n'apparaît toutefois jamais totalement désintéressée. Le processus de « médiation » (Muller, 1995, p.153) qui conditionne le changement de référentiel s'accompagne d'une prise de pouvoir par les « médiateurs » : « *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* » (Muller, 1995, p.165).
- 35 Nombres d'espaces de médiation ont été identifiés dans le cas toulousain. L'apprentissage de la coopération intercommunale apparaît comme un processus associant de multiples acteurs au sein d'un ensemble de scènes diverses. Au cours des sous-parties suivantes seront analysées une série de mécanismes formels et informels, activés par l'EPCI et renforcés par des organisations extérieures, aidant les élus à prendre la mesure du changement et de la complexité intercommunale.

2.1 Les instruments internes à l'organisation

Les techniciens

- 36 Ils représentent des soutiens importants dans le processus d'apprentissage des maires. Ils facilitent la maîtrise organisationnelle de l'intercommunalité et sont des médiateurs efficaces pour en atténuer la complexité technique. Ils favorisent ainsi la participation et l'exécution de l'action [volet *compétences* de l'empowerment individuel (Ninacs, 2002)]¹³. Le rapport entretenu avec les techniciens communautaires constitue un indicateur du degré d'apprentissage de l' élu. Les élus témoignant d'un haut niveau d'apprentissage mobilisent ceux-ci afin de mieux maîtriser la complexité des problématiques rencontrées. Les techniciens constituent aussi un relais important dans la promotion du référentiel communautaire :

« 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 ».

Un maire « suiveur » du Grand Toulouse, entretien du 24/04/09.

- 37 Dans les trois communautés, 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 leur rencontre :

« Le Grand Toulouse c'est une technocratie dirigée par des techniciens ».

Un maire « suiveur » du Grand Toulouse, entretien du 18/09/08.

- 38 Dès lors, l'apprentissage intercommunal repose sur la capacité des acteurs 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... Nous avons six ans pour apprendre à travailler ensemble ».

Un responsable de service au SICOVAL, entretien du 11/03/08.

*Les élus « médiateurs »*¹⁴

- 39 Contrairement à la CAM, dans les communautés du SICOVAL et du Grand Toulouse des élus « leaders » incarnent la figure du « médiateur » : l'ancien 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, ces deux élus semblent faire la quasi unanimité auprès des membres des deux EPCI.

40 Le premier est considéré 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 maire « leaders » du SICOVAL, entretien du 13/02/08.

« Claude Ducert est membre du bureau exécutif, il nous épaulé. Quand on parle ensemble de l'intercommunalité, il me guide ».

Un maire « sous-leader » du SICOVAL, entretien du 04/08/08.

41 Cet élu qui a été successivement conseiller général, conseiller régional, député, apparaît au plan national comme un des précurseurs de l'intercommunalité. Il est régulièrement consulté par d'autres intercommunalités afin de promouvoir le référentiel intercommunal. Ses compétences et son savoir-faire sont reconnus au-delà du SICOVAL, y compris dans les deux autres communautés étudiées.

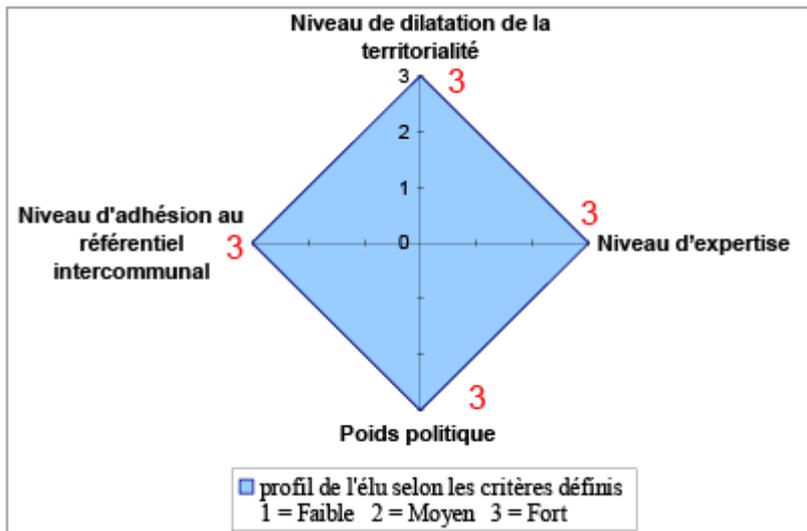
42 Le second, maire de Tournefeuille, a œuvré dès la création du District du Grand Toulouse à fédérer les acteurs autour du projet communautaire. Il est la principale « cheville ouvrière » du passage en CU :

« 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 ».

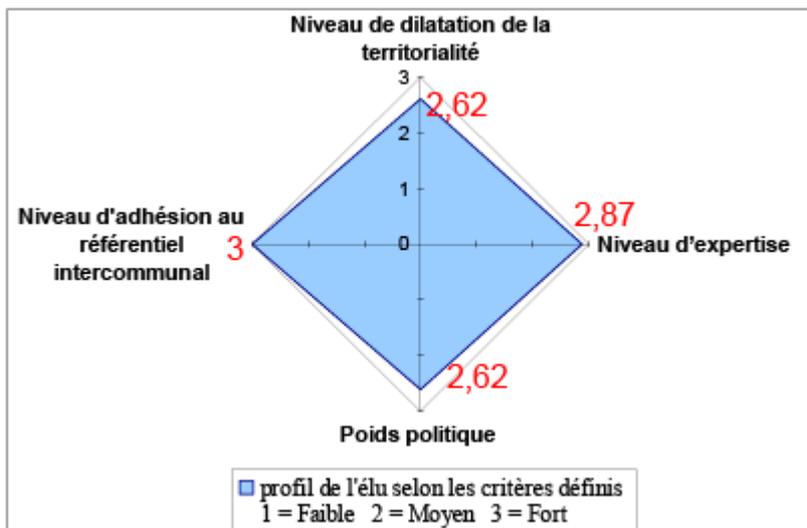
Un maire « sous-leader » du Grand Toulouse, entretien du 09/09/09.

43 Il apparaît comme l'un des principaux « penseurs » de l'intercommunalité du Grand Toulouse. Le 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 qui 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).

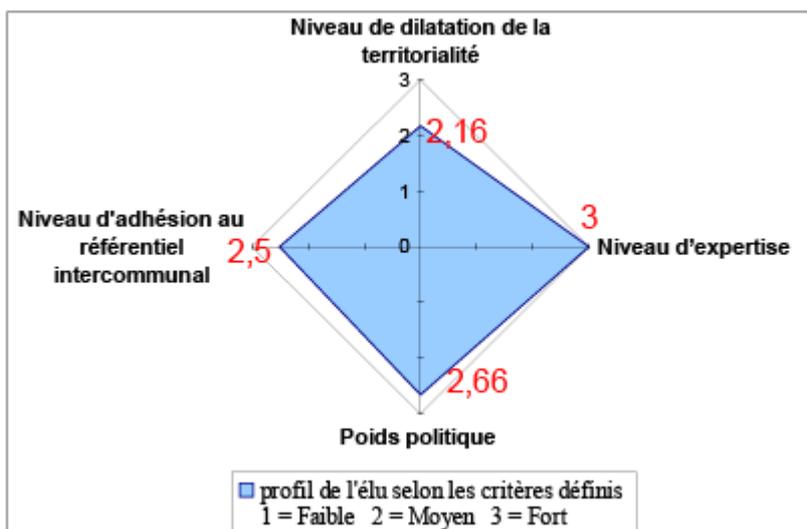
44 Lorsqu'on analyse le profil de ces deux acteurs, tous deux souscrivent à un modèle similaire. En comparaison des niveaux moyens des EPCI et de leurs confrères « leaders », ils disposent d'un niveau supérieur en termes d'expertise / de « dilatation de la territorialité de référence » / d'adhésion au référentiel intercommunal / d'influence au sein des sections politiques locales (poids politique) :

Graphique 9. Profil des deux élus « médiateurs » selon les éléments de discours analysés

L. Loubet - 2011

Graphique 10. SICOVAL / Profil moyen des élus « leaders » selon les éléments de discours analysés

L. Loubet - 2011

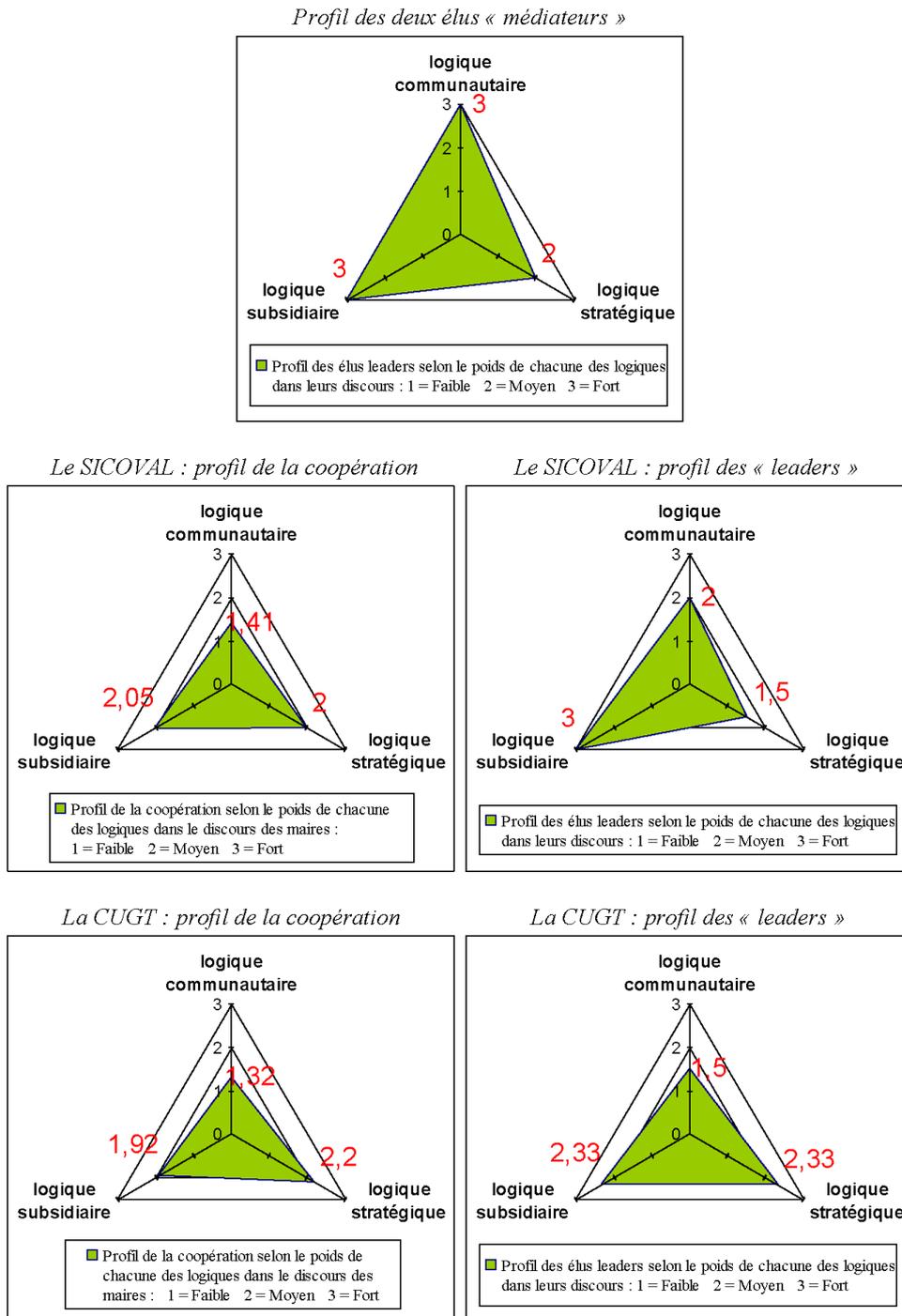
Graphique 11. CUGT / Profil moyen des élus « leaders » selon les éléments de discours analysés

L. Loubet - 2011

45 Davantage que les autres élus, ces élus « médiateurs » structurent leurs discours autour des registres « communautaire » et « subsidiaire » (Fig. 6).

Figure 6. Comparaison des profils des élus « médiateurs » et « leaders »

Comparaison des profils des élus « médiateurs » et « leaders »



46 Nous considérerons que ces éléments témoignent d'un degré d'apprentissage intercommunal particulièrement élevé.

Les apprentissages mutuels entre élus

47 Au cours de nos entretiens, les élus (surtout les maires « suiveurs », les moins acculturés) relèvent l'importance des échanges informels et retours sur expériences entre collègues :

« Avec l'intercommunalité on évolue tous les jours... On apprend beaucoup en discutant avec les collègues... 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.

- 48 La proximité territoriale apparaît dans ce cadre comme une variable agissante. Les élus 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. Ils constituent un produit et un ciment de la coopération. Nombre de maires avouent n'avoir appris à connaître leurs voisins que depuis leur participation à l'intercommunalité. Les « débriefing » informels (à comité restreint) qui font suite aux événements et réunions de l'EPCI 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)¹⁵ 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.

Les groupes d'influence : l'exemple des « pitchounets »

- 49 Ce mouvement « informel » rassemble une dizaine d'élus du SICOVAL, de petites communes, plutôt rurales (des élus majoritairement « suiveurs » voire « opposants »). Les « pitchounets » souscrivent à la logique « des apprentissages mutuels entre-élus » :

« 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.

- 50 Cependant ce groupe se différencie par une forme davantage organisée, des revendications identitaires et une volonté affichée de peser sur les décisions. Il permet à des élus, souvent « effacés » sur la scène communautaire, d'exprimer leurs craintes et attentes. Il encourage ses membres à participer à la décision, 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 leur apprentissage, une volonté de sortir de l'attentisme et de l'expectative. Ce groupe développe une forme *d'empowerment communautaire* (Ninacs, 2002 ; Papineau et Kiely, 1996) 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... Nous avons créé cette structure parce que nous n'avons pas les mêmes problèmes et les mêmes enjeux que des communes plus importantes... Les Pitchounets, c'est une structure informelle, en partie créée par l'ancien maire d'Aureville. Il 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.

- 51 Le représentant des pitchounets (maire d'Aureville) est identifié par les « leaders » comme un « médiateur » qui permet de désamorcer des conflits entre l'EPCI et les « petits » élus ruraux. Son accession en 2008 au bureau exécutif pourrait apparaître comme la reconnaissance institutionnelle du mouvement « Pitchounets ».

Les séminaires intercommunaux

- 52 Afin de dépasser l'informalité des échanges entre maires, les trois communautés organisent des séminaires. Ceux-ci se structurent autour de thématiques spécifiques (habitat, fiscalité...) accompagnant les élus dans leur apprentissage de la complexité technique :

« 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.

- 53 D'autres séminaires visent davantage à promouvoir le référentiel intercommunal, développer le sentiment d'appartenance au territoire élargi et sensibiliser les élus aux enjeux de l'EPCI.

« 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'il y ait une vraie passerelle entre les élus, les vice-présidents et les techniciens... On veut vraiment partir sur une culture de base de l'élu communautaire... ».

Un responsable de service du SICOVAL, entretien du 26/03/08.

- 54 Lors de ces séminaires, 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. Ils les rassurent, leur permettent de manifester leurs craintes et de nouer les liens essentiels à la coopération.

Les commissions

- 55 Elles constituent une cellule importante d'apprentissage et des portes d'entrée de la réflexion intercommunale :

« Mon conseil municipal et moi savons que l'intercommunalité c'est important qu'il faut qu'on y soit, que l'on siéger dans les commissions, sinon vous n'avez pas d'informations... ».

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 terrain de la préparation et de la réflexion intercommunale ».

Un maire « leader » de la CAM, entretien du 18/02/08.

- 56 Le rôle des « médiateurs » y est fondamental. Les techniciens et élus « leaders » (qui président ces commissions) opèrent une série de médiations. Les commissions sont aussi une occasion d'associer aux débats l'ensemble des acteurs du territoire. Elles constituent l'unique scène regroupant techniciens intercommunaux et municipaux, délégués communautaires, conseillers 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 du débat intercommunal. Ces arènes représentent également un moyen d'accroître le leadership des élus. Ceux qui parviennent à se distinguer aux yeux des présidents de commissions (les « leaders ») auront une chance d'être sélectionnés afin de siéger dans les instances décisionnaires supérieures (bureau, bureau exécutif).

Le projet et les événements fondateurs

- 57 La définition et la progression du projet communautaire forment également un ressort important de l'apprentissage des maires. Toute évolution de l'EPCI, chaque modification de statuts donnent lieu à des débats, souvent vifs et animés. Ces événements 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 leur apprentissage intercommunal. Dans les trois

intercommunalités, le changement de statuts apparaît comme l'un de ces « moments forts ». Le passage en CA ou en CU 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 CA par exemple... A chaque fois que nous avons modifié nos statuts ou que nous avons pris une nouvelle compétence, nous avons passé des caps... ».

Un maire « suiveur » de la CAM, entretien du 28/01/08.

58 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 encouragés à dépasser leur territorialité de référence afin de se positionner sur des enjeux supra-communaux. La définition de schéma, PDU¹⁶, PLH¹⁷, PLU¹⁸, SCOT¹⁹ 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.

59 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 par les élus « leaders » à coproduire et travailler au projet collectif :

« 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. Tous les conseillers municipaux sont amenés dans ce cadre précis à travailler ensemble et à débattre ».

Un maire « leader » du SICOVAL, entretien du 30/01/08.

60 Cette exploitation du projet à des fins pédagogiques peut dès lors apparaître pour les « leaders » comme un moyen d'encourager les élus à davantage coopérer, à dépasser le prisme communal et la logique exclusivement « *stratégique* » (Bussi, 2009) :

« Le problème c'est que pendant un moment la CA 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 CA. La CA 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... ».

Un élu « leader » du Grand Toulouse, entretien du 04/06/09.

2.2 Les instruments d'apprentissage extra communautaire

61 L'apprentissage intercommunal ne bénéficie pas exclusivement des relais internes à l'EPCI. Nombre d'acteurs extérieurs participent à le conforter.

Les partis politiques

62 Dès leur adhésion aux partis, les élus bénéficient de leur assistance. Ils profitent des ressources en expertise mises à disposition. La participation aux sections locales leur permet de débattre des enjeux communautaires. 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* » (Ninacs, 2002) des élus et facilitent leur participation à la décision. 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.

63 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 illustre 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. S-R Arnstein le définit 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 (Briggs, Mueller, Sullivan, 1997, p.190).

64 Les sections cantonales participent aussi 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.

Les organismes de formation et les partenaires institutionnels

65 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**²⁰ a été mentionné :

« Quelque part le CG joue un rôle de médiateur à l'intercommunalité, dans son travail de formation, via l'ATD... Ces organismes formateurs sont des éléments qui peuvent participer à apprendre l'intercommunalité ».

Un élu « leader » de la CAM, entretien du 06/02/08.

66 Les élus la considèrent comme la première ressource externe en termes d'expertise et de conseils. Les nouveaux maires, récemment élus, mobilisent fortement ces services. Aussi le CG apparaît comme une ressource fondamentale en matière de construction d'une expertise.
67 D'autres organismes de formations, ou associations d'élus, ont été régulièrement mentionnés : l'Association des maires de France (**AMF**), l'**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 évoquant un désengagement des services de l'Etat en matière d'assistance aux petites communes.

68 Les élus communautaires sont aussi assistés, via l'EPCI, par des partenaires institutionnels, des bureaux d'études et consultants. Lors d'une étude de 2006 sur les EPCI de la Haute-Garonne (Loubet, 2006), les trois communautés analysées 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'études 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 l'élaboration de schémas, diagnostics, conseils techniques, études... Tous ceux qui ont pu participer aux réflexions menées en partenariat avec ces institutions avouent avoir beaucoup appris :

« 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.

69 Le rôle des **universitaires** a été aussi régulièrement mentionné par les maires. Leurs discours et leurs expertises, développés à l'occasion de séminaires intercommunaux ou 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 Jaillot [UMR LISST-cieu] et j'ai fait travailler ses 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 nôtre au sein de l'agglomération ».

Un maire « leader » du Grand Toulouse, entretien du 17/09/08.

Les intercommunalités « modèles »

- 70 Le processus d'apprentissage des élus se construit aussi au regard de modèles intercommunaux développés par d'autres territoires. Ainsi le SICOVAL représente un modèle qui, selon certains élus de la CAM et de la CUGT, a façonné leurs conceptions :

« 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... 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.

- 71 De même, la transformation en CU du Grand Toulouse doit beaucoup à une opération de « benchmarking » réussie. Les acteurs locaux parleront à cette occasion de « modèle nantais » :

« Ce qui nous intéressait dans le modèle nantais, c'était la forme d'organisation de cette CU dont les périmètres, les moyens financiers, (...), 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... C'est du benchmarking... 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 » du Grand Toulouse, entretien du 25/09/09.

- 72 En effet, les « leaders » du Grand Toulouse ont organisé un déplacement à Nantes ainsi qu'un cycle de séminaires durant lesquels ils ont présenté le modèle qui devrait servir à la construction d'une intercommunalité davantage intégrée.

Conclusion

- 73 Au-delà des questions de périmètres, statuts et économies d'échelle, l'intercommunalité est une réalité complexe. Son fonctionnement renvoie à des questions fondamentales. Pourquoi coopérer ? Comment coopérer ? Des réponses locales, dépendent la nature du projet collectif et la dynamique du territoire communautaire. La confrontation des trois EPCI toulousains à cette première question a permis de dégager des « idéaux-types » de coopération. Les travaux exploratoires de M. Bussi ont été expérimentés *in situ* afin de répondre à ce « pourquoi ». Dès lors, il s'agissait de pénétrer davantage dans « la petite fabrique de l'intercommunalité » en s'attardant sur le « comment ».
- 74 A travers l'étude des relations entre espaces, acteurs et politiques, la variable cognitive a été positionnée au centre de la problématique intercommunale. *L'analyse cognitive des politiques publiques* (Muller, 1995, 2000) s'est avérée un outil pertinent dans la recherche du « comment ». La capacité des maires à maîtriser la « complexité intercommunale » a été interrogée dans un contexte où 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.
- 75 De l'étude de ces trois gouvernements nous retiendrons la puissance des logiques organisationnelles et l'importance des mécanismes de cooptations activés par les élus « leaders ». Ceci donne du crédit à l'hypothèse de départ selon laquelle on observe des renforcements réciproques entre la participation aux décisions et l'apprentissage des élus. Il s'agissait en conséquence de se concentrer sur les modalités de ce processus afin d'en analyser les ressorts. Comment les maires opèrent-ils cet apprentissage de la

coopération intercommunale ? Une série de médiations a été étudiée, s'exerçant à différents niveaux de territoires et/ou au sein d'organismes périphériques. Nous avons distingué les *instruments d'apprentissage internes* à l'organisation des *instruments d'apprentissage extra-communautaires*, corrélant ainsi logiques gouvernementales et gouvernance. Dès lors, étudier les modes de gouvernement des communautés participait à éclairer la construction intercommunale en tant que produit de l'apprentissage des maires.

Bibliographie

ADCF-Assemblée Des Communautés de France, 2008, *Bilan de mandat 2001-2008 du développement de l'intercommunalité*, [En ligne], URL : http://www.banatic.interieur.gouv.fr/Banatic2/Documents/ADCF_bilan_interco_2001-2008_

mai08.pdf.

Agence d'urbanisme et d'aménagement du territoire Toulouse aire urbaine-AUAT, 2011, *Atlas de l'aire urbaine*, Toulouse, AUAT.

Baraize, F., 2001, « Quel leadership pour les agglomérations françaises ? », *Sciences de la Société*, n° 53, p. 43-63.

Barel, Y., 1993, Pourquoi existe-il quelque chose plutôt que rien ?, in Amiot, M., Billiard, I., Brams, L., *Système et paradoxe, autour de la pensée d'Yves Barel*, Paris, Seuil, p. 197-208.

BONNIN-OLIVIEIRA, S, 2012, *Intégration des espaces périurbains à la planification métropolitaine et recompositions territoriales : l'exemple toulousain*, Thèse de doctorat en Géographie-Aménagement, Université de Toulouse-Le Mirail, soutenue le 23 mars 2012, 601 p.

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.

Bussi, M., 2009, La coopération territoriale : un déficit théorique, in Bussi, M., *Un monde en recomposition. Géographie des coopérations territoriales*, Rouen, Publications des universités de Rouen et du Havre, p. 11-29.

Di Méo, G., 2003, territorialité, in Lévy, J., Lussault, M., 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 », *Politix*, n° 28, p. 27-34.

Estèbe, P., Jaillot, M.C., 1999, « L'agglomération Toulousaine a-t-elle jamais été moderne ? », *Sud-Ouest Européen*, n°4, p. 5-14.

Estèbe, P., Kirsbaum, T., 1997, L'intercommunalité entre optimum territorial et pouvoir local. Lecture de la littérature récente, in ACADIE, *Coopération intercommunale, dossier bibliographique*, Paris-LaDéfense, METL-CDU-Plan urbain, p. 53-103.

FONTAINE, J, LE BART, C, 1994, *Le Métier d'élu local*, Paris, L'Harmattan.

Grossetti, M., 2006, La ville dans l'espace des réseaux sociaux, in Bonnet, M. et Aubertel, P., *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*, Lausanne, Presses polytechniques et universitaires romandes, p. 241-274.

Guillaume, R., Lugan, J-C., Poumarede, J., 2005, Midi-Pyrénées, in Giblin, B., *Nouvelle géopolitique des régions françaises*, Paris, Fayard, p. 692-731.

JOUBE, B, LEFÈVRE, C, 2004, *horizons métropolitains*, Lausanne, Presses polytechniques et universitaires romandes.

Lagroye, J., 1994, « Être du métier », *Politix*, n° 28, p. 5-15.

LE BART, C, 2003, *Les maires, sociologie d'un rôle*, Villeneuve d'Ascq, Septentrion Presses Universitaires.

LOUBET, L, 2011, *Les maires confrontés à l'apprentissage de l'intercommunalité : l'exemple de l'agglomération toulousaine*, Thèse de doctorat en Géographie-Aménagement, Université de Toulouse-Le Mirail, soutenue le 5 octobre 2011, 474 p.

LOUBET, L, 2006, CIRUS-CIEU, *L'évaluation des EPCI à fiscalité propre de la Haute-Garonne*, Toulouse, DDE Haute-Garonne, 238 p.

Ministère de l'intérieur - Direction générale des collectivités locales, 2011, « L'intercommunalité en 2011 », *Bulletin d'informations statistiques de la DGCL*, n° 79, p.1-8. [En ligne], URL : <http://www.adcf.org/images/RUBRIQUE-Lintercommunalite/BIS79.pdf> (consulté le 18 janvier 2012).

MORIN, E., 1990, *Introduction à la pensée complexe*, Paris, ESF.

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

Muller, P., 1995, Les politiques publiques comme construction d'un rapport au monde, in Faure, A., Pollet, G., Warin, P., *La construction du sens dans les politiques publiques*, Paris, L'harmattan, p. 153-179.

Négrier, E., 2001, « Territoire, leadership et société, George Frêche et Montpellier », *Sciences de la Société*, n°53, p. 63-87.

NINACS, W-A, 2002, *Types et processus d'empowerment dans les initiatives de développement économique communautaire au Québec*, Thèse de doctorat en sciences sociales, Université Laval, soutenue en janvier 2002, 350 p.

Papineau, D., Kiely, M-C., 1996, « Participatory Evaluation in a Community Organization: Fostering Stakeholder Empowerment and Utilization », *Evaluation and Program Planning*, Vol. 19, n°1, p. 79-93.

RAFFESTIN, C., 1980, *Pour une géographie du pouvoir*, Paris, Litec.

Savary, G., 1998, « La régulation consensuelle communautaire : facteur d'intégration / désintégration politique. L'exemple de la CU de Bordeaux », *Politiques et management public*, vol. 16, n°1, p. 118-125.

UMR PACTE, 2009, Invitation aux premiers Entretiens de la Cité des Territoires, in Vanier, M., *Territoires, territorialité, territorialisation : controverses et perspectives*, Rennes, PUR, p. 11-15.

Notes

2 Loi n° 2010-1563 du 16 décembre 2010 de réforme des collectivités territoriales.

3 L'approche que nous retiendrons s'inspire des travaux du Groupe d'étude du métier politique (GEMEP) menés durant les années 1990.

4 Longtemps orientée à droite, jusqu'en 2008, sous la direction successive de D. Baudis et P. Douste-Blazy, la CAGT (devenue CUGT) différait de celle du SICOVAL plutôt orientée à gauche. La CAM est présidée jusqu'en 2008 par le maire de Muret UMP, A. Barrès, et depuis 2008 par un maire PS : A. Mandement. A ce jeu, s'associe un Conseil général à majorité socialiste dirigé par une présidence forte.

5 Insee, RP 2009 exploitations principales

6 La figure 3 matérialise la position des maires selon leur appartenance politique et le rôle joué dans le processus décisionnel communautaire. Leur présence dans la hiérarchie des instances décisionnelles ont été identifiées ainsi que leurs niveaux de participation à la décision (leadership). 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 : *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 volontairement jumelé les niveaux « suiveurs » et « opposants » (afin de ne pas « stigmatiser » les élus qualifiés « d'opposants » au mouvement communautaire).

7 Suite au travail de M. Bussi (Fig. 1), 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 (analyse de contenu), nous avons illustré ces résultats au moyen du graphique ci-dessus. Nous avons par la suite calculé une moyenne des profils des discours

des maires (36 dans le cas du Sicoval) 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. 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 graphiques 1 et 2 ci-dessus doivent se lire comme suit : La coopération intercommunale du Sicoval se structure autour d'un discours valorisant de manière quasi égale les logiques subsidiaires et communautaires... Les élus « leaders » du Sicoval témoignent d'un profil de coopérant valorisant nettement dans le discours, la logique 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 graphiques ont surtout pour mérite d'apporter des éléments illustratifs et synthétisant à une analyse d'ensemble complexe et davantage nuancée (Cf. Loubet, 2011).

8 Insee, RP 2009 exploitations principales

9 Insee, population totale au 1^{er} janvier 2009 authentifiée à l'issue du recensement.

10 La phase d'enquête qui structure ces résultats a été menée de janvier 2008 à septembre 2009. Ceux-ci ne rendent pas compte des changements intervenus ultérieurement (extension du périmètre...). Depuis 2011, la CUGT regroupe 37 communes soit plus de 703 000 habitants.

11 La CAGT a été contrainte de se transformer en CU avant début 2009, avant que l'État ne réduise les perspectives de transformation dans des conditions financières avantageuses.

12 Insee, RP 2009 exploitations principales

13 Dans le cadre de l'empowerment individuel, 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).

14 Les graphiques et figures relatifs aux « médiateurs » qui suivront se concentrent sur les résultats observés au SICOVAL et à la CUGT. L'absence de « médiateurs » à la CAM rend impossible la comparaison des trois intercommunalités en la matière.

15 La dimension psychologique ici évoquée renvoie au volet « estime de soi » de l'empowerment individuel. 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.

16 Plan de Déplacements Urbains

17 Plan Local de l'Habitat

18 Plan Local d'Urbanisme

19 Schéma de COhérence Territoriale

20 L'Agence Technique Départementale 31 est un établissement créé par le CG de la Haute-Garonne en 1985. Elle a pour mission d'informer, conseiller, orienter et former les élus.

1 Les résultats présentés dans cet article reprennent une partie des éléments développés dans le cadre d'un travail de thèse (Loubet, 2011).

Pour citer cet article

Référence électronique

Lilian LOUBET, « L'apprentissage de la coopération intercommunale : modalités et instruments », *L'Espace Politique* [En ligne], 18 | 2012-3, mis en ligne le 18 octobre 2013, consulté le 18 novembre 2014. URL : <http://espacepolitique.revues.org/2454> ; DOI : 10.4000/espacepolitique.2454

À propos de l'auteur

Lilian LOUBET

Maître de conférences en aménagement de l'espace et urbanisme
UMR CNRS 6266 IDEES-CIRTAI, Université du Havre
lilian.loubet@univ-lehavre.fr

Droits d'auteur

Tous droits réservés

Résumés

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 et de concentrer l'analyse sur les « *instruments* » de ce processus. 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 interrogés¹.

Municipal cooperation learning: modalities and instruments

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 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 learning" operated by the mayors. That is illustrated by the study of the Toulouse city région, which is splited in three metropolitan council of governments : it shows more or less advanced territories in the community integration process. Some technical managers and more than eighty mayors were asked about that.

Entrées d'index

Mots-clés : coopération intercommunale, pouvoirs et territoires, apprentissage, gouvernance, complexité

Keywords : municipal cooperation, power and territory, learning, governance, complexity