



**HAL**  
open science

## Les politiques numériques, vecteurs d'apprentissage de la coopération intercommunale ?

Lilian Loubet, Philippe Vidal

### ► To cite this version:

Lilian Loubet, Philippe Vidal. Les politiques numériques, vecteurs d'apprentissage de la coopération intercommunale ?. *Territoire en mouvement. Revue de Géographie et d'Aménagement*, 2014, 21, pp.93-107. <10.4000/tem.2321>. <hal-02499985>

**HAL Id: hal-02499985**

**<https://normandie-univ.hal.science/hal-02499985v1>**

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 CC BY 4.0 - Attribution - International License

# Territoire en mouvement

## Revue de géographie et aménagement

21 (2014)  
Patrimoine et territoire

---

Lilian Loubet et Philippe Vidal

### **Les politiques numériques, vecteurs d'apprentissage de la coopération intercommunale ?**

Le cas de l'agglomération havraise

---

#### **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 et Philippe Vidal, « Les politiques numériques, vecteurs d'apprentissage de la coopération intercommunale ? », *Territoire en mouvement Revue de géographie et aménagement* [En ligne], 21 | 2014, mis en ligne le 18 février 2014, consulté le 20 mars 2014. URL : <http://tem.revues.org/2321>

Éditeur : Université Lille 1 Sciences et Technologies

<http://tem.revues.org>

<http://www.revues.org>

Document accessible en ligne sur : <http://tem.revues.org/2321>

Ce document est le fac-similé de l'édition papier.

© Tous droits réservés

# Varia

## Les politiques numériques, vecteurs d'apprentissage de la coopération intercommunale ? Le cas de l'agglomération havraise

### Lilian LOUBET

Maître de conférences en aménagement de l'espace et urbanisme  
UMR IDEES-Cirtai  
Université du Havre - UFR LSH  
25 rue Philippe Lebon  
76086 Le Havre Cedex  
lilian.loubet@univ-lehavre.fr

### Philippe VIDAL

Maître de conférences en géographie-aménagement  
UMR IDEES-Cirtai  
Université du Havre - UFR LSH  
25 rue Philippe Lebon  
76086 Le Havre Cedex  
philippe.vidal@univ-lehavre.fr

### Résumé

Ce travail interroge l'inscription des Technologies de l'Information et de la Communication (TIC) dans le processus de construction intercommunale. Il se focalise sur les enjeux et modalités de transfert à l'échelle de la Communauté de l'Agglomération Havraise (CODAH) d'un projet « Très Haut Débit » d'abord engagé à l'échelle communale (Gonfreville l'Orcher). L'analyse qualitative a été privilégiée via des entretiens auprès d'élus communautaires, de techniciens en charge du dossier TIC et de responsables administratifs intercommunaux (DGA, DGS). Plusieurs enseignements en ressortent. La convocation, de plus en plus fréquente, de cet objet dans les affaires communautaires éclaire d'un jour nouveau l'institutionnalisation et plus encore, la territorialisation de cet échelon. Tandis que la culture, le sport, l'économie ou les affaires sociales (...) sont des domaines d'intervention « traditionnels » à l'échelle locale, le secteur des TIC, bien qu'en progression constante, reste encore confidentiel pour la plupart des acteurs publics et surtout très inégalement investi. Dès lors, l'engagement d'une commune sur ce dossier offre à l' élu des opportunités de *leadership* mais facilite aussi l'entrée d'entrepreneurs ou d'outsiders politiques sur la scène intercommunale. Le statut hybride et la volatilité des TIC les placent en situation d'interface entre trois grands enjeux : des gains politiques à retirer, des solidarités communautaires à créer et des apprentissages techniques à formaliser. C'est autour de ce triptyque que s'éprouve l'engagement numérique intercommunal qui se nourrit d'ambitions modérées et d'attentisme prudent, d'élan collectifs et de replis communaux. Au final, le dossier numérique révèle et alimente les dynamiques qui structurent la gouvernance intercommunale, les TIC étant à la fois génératrices de complexité (politique, technique et territoriale) et de créativité institutionnelle.

**Mots-clés :** technologies de l'information et de la communication, intercommunalité, gouvernance, aménagement du territoire, apprentissage

### Abstract

This work examines the impact of ICT in the building process of intercommunality. The study examines the stakes and implications of extending the "Very-High-Speed Broadband Project" beyond its initial town-level application (Gonfreville l'Orcher) to include the entire metropolitan area of Le Havre. Qualitative analysis was prioritised by means of interviews with local representatives and inter-borough administrators and also with the IT technicians who worked on the initial project. The study has produced several important findings. The integration of ICT more and more frequently in the public affairs brings a new light on the institutionalization and even more, on the territorialisation of intercommunality. Whereas public transportation, culture, sport, economics and social affairs are constant policies, the ICT sector remains confidential for most of the public actors and is especially invested in a unequal way. Therefore, a township commitment on this issue offers *leadership* opportunities to the elect, but facilitates also the entry of entrepreneurs or political outsiders in the intercommunal scene. The hybrid status and volatility of ICT sets them as interface between three main key issues: political gain, creation of community solidarity, technical learning. Actors of intercommunality experience their commitment in ICT field around these three dimensions sometimes with moderate ambitions or cautious waiting. Finally, as ICT bring political, technical and territorial complexity as well as a real institutional creativity, it reveals and feeds dynamics around intercommunality governance.

**Keywords:** information communication and technologies, intermunicipality, governance, spatial planning, learning

## INTRODUCTION

La construction des territoires communautaires s'inscrit dans une dynamique longue et complexe. Elle est assez peu étudiée par les géographes tandis que d'autres disciplines (sociologie et sciences politiques) s'y consacrent davantage depuis la fin des années 1990. A l'échelle des communautés d'agglomération, les dynamiques de coopération, de rationalisation et de transfert s'expriment avec force et sont significatives des évolutions politiques contemporaines. Ces espaces, fragmentés et hétérogènes, révèlent des logiques d'acteurs souvent singulières se fondant difficilement dans une vision partagée du projet territorial. Dès lors, la coopération intercommunale constitue une configuration propice à la « complexification de la décision » (Muller, 1995). Cette complexité intercommunale se structure autour de trois principales dimensions : politique (appréhension des logiques et des jeux politiques à l'échelle supra-communale), territoriale (avec la question du périmètre élargi) et technique en termes de savoir et de savoir-faire convoqués dans des projets nécessitant compétences sectorielles et visions transversales (Loubet, 2011)<sup>1</sup>. Parmi les dossiers dont les intercommunalités ont désormais la charge, la « compétence aménagement numérique », expression consacrée par les praticiens des collectivités, représente un domaine d'intervention particulièrement difficile à saisir dans sa globalité. Sans nécessité toutefois de couvrir l'ensemble du spectre, les intercommunalités peuvent intervenir sur l'établissement d'infrastructures de communications électroniques, leur exploitation,

la fourniture de services aux utilisateurs finaux, ou encore le développement de services spécifiques en direction des entreprises ou des administrés, même si cette implication peut être « porteuse de risques technologiques, financiers et juridiques » (Frémont-Vanacore, 2004). Envisager la façon dont les intercommunalités s'engagent dans les politiques numériques<sup>2</sup> permet de comprendre dans quelle mesure les mécanismes de constructions intercommunales passent nécessairement par une forme d'apprentissage de la complexité. Or, le numérique est bien un dossier complexe, un défi pour les aménageurs (Moriset, 2010). Il réclame, notamment dans le cadre du développement des réseaux d'initiative publique (article 1511-6 et 1425-1 du Code Général des Collectivités Territoriales<sup>3</sup>, conforté par la loi de modernisation de l'économie<sup>4</sup>), une acculturation préalable autour d'un langage expert (FTTH, FTTO, THD, NRA, GFU, ANT, ATT...)<sup>5</sup>. Ainsi, « le domaine des TIC est complexe en soi : il requiert de la part des collectivités une vue globale de problèmes difficiles, intégrant aussi bien un cadre juridique glissant, les apprentissages internes et externes, les usages, les besoins à venir que les coûts, les technologies et les réseaux, et ce à plusieurs échelles territoriales, ce qui nécessite un intense effort de coordination et de coopération d'acteurs divers et parfois concurrents. Ceci n'est pas à la portée de toutes les collectivités » (Frémont-Vanacore, 2002). Cette « compétence » rejoint en cela un ensemble de politiques stratégiques (aménagement, transport, urbanisme) au caractère technique prononcé, au jargon spécifique (SCOT, PDU, PADD...)<sup>6</sup>, au montage

<sup>1</sup> La complexité rejoint les travaux de P. Muller (Muller, 1995, 2000 ; Muller et Surel, 1998) qui la définit d'abord au regard de la sectorialité : « (...) la segmentation de la société en sous-systèmes dont la reproduction tend à devenir autonome, alors même que leur existence n'a de sens que dans leur relation au méta-système » (Muller, 1995). L'auteur s'associe sur cette question aux définitions d'Y. Barel « Est complexe ce qui est engagé ou s'engage dans un processus permanent de production-destruction d'un clivage entre un intérieur et un extérieur. Est complexe ce qui, à la fois, reconnaît et nie l'existence de ce clivage » (Barel, 1993) et d'E. Morin : « la complexité est un tissu de constituants hétérogènes inséparablement associés » (Morin, 1990).

<sup>2</sup> Traditionnellement les politiques numériques regroupent l'ensemble des dispositifs et actions visant à équiper les territoires en infrastructures de télécommunications, à en développer les usages et les offres de services, et cela a diverses fins : réduction de la fracture numérique, développement de l'attractivité, solidarité sociale et numérique, soutien et rationalisation de l'action publique, politique de mise à disposition des données publiques (*open-data*)...

<sup>3</sup> Ces articles du Code Général des Collectivités Territoriales ont permis aux collectivités et à leurs groupements de devenir opérateurs de télécommunications si elles le désirent pour construire, développer, exploiter et commercialiser des réseaux de télécommunications à haut et très haut débit.

<sup>4</sup> LOI n° 2008-776 du 4 août 2008 de modernisation de l'économie.

<sup>5</sup> *Fiber To The Home, Fiber To The Office, Très Haut Débit, Nœud de Raccordement à l'Abonné, Groupement Fermé d'Utilisateurs, Aménagement Numérique des Territoires, Aménagement du Territoire par les Télécommunications.*

<sup>6</sup> Schéma de Cohérence Territoriale, Plan de Déplacements Urbains, Projet d'Aménagement et de Développement Durable.

juridique complexe (DSP, PPP...)<sup>7</sup>, reléguant parfois les acteurs les moins armés au rang d'observateurs du jeu intercommunal. De plus, cette « compétence » est l'une des rares à se diffuser, de manière transversale, dans la plupart des autres secteurs d'interventions : « *L'arrivée d'Internet a considérablement bouleversé les façons de faire en matière de politiques publiques dans la plupart des pays occidentaux. D'un seul coup, des problématiques jusque-là distinctes et relevant de ministères différents – comme par exemple celle des télécommunications, de la culture et de l'informatique – se retrouvent imbriquées les unes aux autres* » (Latouche et Côté, 2007). À l'échelle intercommunale, les missions sur le développement économique, l'éducation, la culture, le social, le transport, ou encore le tourisme, se renouvellent fortement autour de la prise en compte croissante du numérique, tant du point de vue du service rendu aux administrés (e services) que des « applications métiers »<sup>8</sup> pour les personnels. Le mouvement récent mais profond de certaines intercommunalités urbaines autour de l'*open data*<sup>9</sup> devrait conforter encore davantage cet « impératif » de transversalité. Ainsi, les TIC bousculent les contours des services administratifs, des « compétences » institutionnelles et les prérogatives (par domaine de « compétence ») allouées à chaque élu et leurs équipes. Elles apparaissent fortement discriminantes, révélatrices mais aussi vectrices de la complexité intercommunale, elles offrent également des opportunités de *leadership* sur l'échiquier communautaire pour les acteurs qui en maîtrisent les rouages. Le domaine est porteur d'évolutions rapides et inéluctables mais reste encore inégalement compris et investi par les élus, même si tous adhèrent aux discours dominants faisant des TIC un enjeu majeur d'aménagement et de modernisation du territoire (Raoul, 2011).

Confronter le numérique à la problématique intercommunale, c'est considérer que ce dossier peut constituer un puissant révélateur de la complexité d'une action publique multiscale en renégociation permanente et éclairer la dynamique communautaire et la nature des liens coopératifs.

Ce choix apparaît d'autant plus légitime que cette « compétence aménagement numérique » est l'une des dernières apparues dans le champ de l'action publique locale précisément grâce à une démarche engagée à l'échelle intercommunale (Grand Nancy). Certes, elle fait partie de la liste des compétences facultatives et ne s'impose pas partout mais elle progresse rapidement. Si historiquement les stratégies politiques dans le domaine se sont surtout éprouvées sur le registre supranational, national, régional ou à l'échelle municipale (Vidal, 2002) depuis quelques années, des séminaires et journées d'études à l'initiative des intercommunalités (notamment « Les interconnectés ») témoignent d'une préoccupation grandissante des acteurs intercommunaux confrontés à un impératif d'innovation institutionnelle. Au 30 juin 2011, une enquête que nous avons menée auprès des 191 communautés d'agglomération françaises sur les modalités de prise en compte des TIC dans la politique communautaire des CA avait démontré que seuls 22 % d'entre elles avaient pris la compétence « aménagement numérique ». Toutefois l'absence de la prise de compétence ne renvoie pas nécessairement à un manque d'intérêt intercommunal. De nombreux projets mobilisant les TIC se réalisent dans les domaines du transport collectif, du développement économique, de la gestion des équipements culturels et sportifs, de la santé ou encore du ramassage des ordures ménagères sans pour autant que cette prise de compétence ne soit effective. En un an, la situation a nettement progressé : au 1<sup>er</sup> juillet 2012, selon la base nationale d'informations sur l'intercommunalité (BANATIC)<sup>10</sup>, près de la moitié d'entre elles ont affirmé leur engagement en prenant la compétence.

Dès lors, cet article fait l'hypothèse que, face aux complexités intercommunales et numériques, les acteurs locaux vont se confronter à la nécessité d'une série d'apprentissages (politiques, territoriaux et techniques) qui pourraient affermir le lien coopératif. La première partie de cet article se structure autour d'une étude de cas ; elle présente les forces en présence et les terrains autour

<sup>7</sup> Délégation de Service Public, Partenariats Publics-Privés

<sup>8</sup> Permis grâce aux progrès simultanés de la géolocalisation et de l'informatique embarquée sur des supports mobiles

<sup>9</sup> Consistant en la mise à disposition des données publiques, appuyé par la circulaire gouvernementale du 26 mai 2011 relative à la création du portail unique des informations publiques de l'Etat.

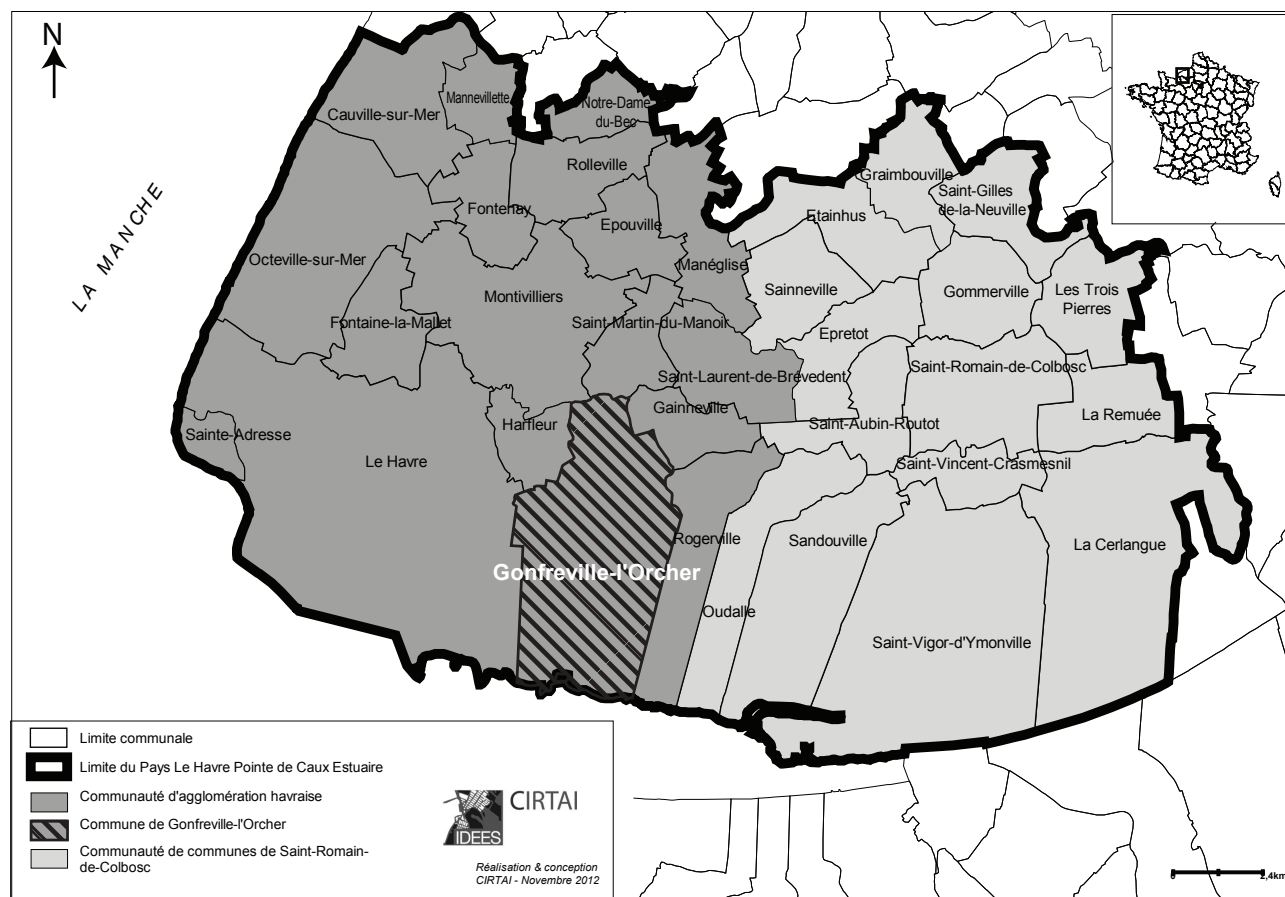
<sup>10</sup> Répartition des groupements de collectivités territoriales par compétence exercée au 1<sup>er</sup> juillet 2012  
<http://www.banatic.interieur.gouv.fr/Banatic2/php/baStat-x12-CMP.php?annee=2012>

desquels se négocient le développement numérique de la Communauté de l'Agglomération Havraise (CODAH). La seconde partie analyse le rôle des TIC dans le processus de construction intercommunale. À l'aune du transfert de compétence « aménagement numérique » des municipalités vers la CODAH, une première sous-partie éclaire les jeux politiques qui structurent le gouvernement intercommunal. Dans un deuxième temps, l'intercommunalité est éprouvée dans sa capacité à réintroduire de la solidarité entre des communes très inégalement dotées en matière de numérique. Enfin, un troisième volet démontre que la technicité du projet numérique peut jouer un rôle d'accélérateur de la construction intercommunale.

## 1. LES FORCES EN PRÉSENCE

L'espace havrais nous a permis de tester la pertinence de cette hypothèse à l'échelle communale (Gonfreville l'Orcher) et supra-communale (CODAH). La commune dispose d'une expérience reconnue en matière de TIC, tandis que l'EPCI<sup>11</sup> s'affirme désormais comme l'acteur de référence de l'avenir numérique du territoire communautaire. Des entretiens individuels (18 au total, réalisés entre janvier 2008 et octobre 2012) ont été effectués auprès d'élus et de techniciens en charge du dossier numérique. L'attention s'est portée à la fois sur le projet municipal et sur une approche plus communautaire afin de mieux comprendre les mécanismes de régulation entre les deux échelons.

Carte 1 : Gonfreville l'Orcher et la Communauté de l'Agglomération Havraise au sein du Pays Le Havre Pointe de Caux Estuaire



Source : CIRTAI, 2012.

<sup>11</sup> Etablissement Public de Coopération Intercommunale

### 1.1. Gonfreville l'Orcher ou la figure du pionnier

Gonfreville l'Orcher est une commune industrielle du périurbain<sup>12</sup> havrais dotée de 17 sites « seveso »<sup>13</sup>. Son investissement dans le domaine des TIC répond à une démarche où se côtoient intuitions molles, convictions fortes et effets d'aubaines. Dès 1997, elle met en œuvre une politique d'éducation des populations aux nouveaux médias électroniques et crée la première École Municipale Informatique (EMI) de France. La promotion de lieux d'accès collectifs s'est prolongée en 1999 avec la mise en place d'un espace multimédia au sein de la médiathèque. En parallèle, une autre démarche, la plus emblématique, s'est engagée dès 1996 dans le domaine du très haut débit (*Fiber To The Home* : FTTH).

Les travaux de voirie ainsi que l'enfouissement des réseaux électriques aériens ont occasionné la pose de fourreaux destinés à accueillir de la fibre optique. Toute la construction a été à la charge financière de la CODAH. Néanmoins, par le biais d'une convention de maîtrise d'ouvrage partagée, le pilotage opérationnel des travaux a été assuré par Gonfreville l'Orcher qui en a profité pour réaliser pour son compte des extensions fibre de son réseau privé. Ainsi, il devenait possible de véhiculer via la fibre optique le « service public d'alerte des populations » sous maîtrise d'ouvrage et compétence ville tout en se laissant la possibilité de faire circuler sur ce réseau THD, d'autres services numériques :

« Nous avons choisi le FTTH pour gérer notre système d'alerte des populations en cas de risques majeur. On pourrait presque dire que le risque, c'est un prétexte. On a considéré qu'on prenait le meilleur réseau avec le FTTH. La demande étant croissante, autant équiper le territoire d'un réseau d'avenir »<sup>14</sup>.

L'une des premières applications, en 1995, a été la mise en réseau des bâtiments municipaux via un Groupement Fermé d'Utilisateurs (mairie, médiathèque, école municipale informatique,

services techniques, groupes scolaires). Une décennie plus tard, la ville développe sa stratégie de protection des populations. Ceci a généré de lourds travaux de viabilisation en infrastructures de télécommunication haut-débit, avec un rythme de pose qui s'est accéléré à partir du 4<sup>ème</sup> trimestre 2003. Fin 2007, le territoire totalement couvert, la ville s'engage dans une dernière étape : faire accepter par les foyers gonfrevillais le raccordement du logement au réseau. Si Gonfreville l'Orcher n'est pas le seul territoire à avoir envisagé le déploiement de la FTTH, il est le premier à ambitionner une connexion de 100% de la population (3750 prises). Fin 2009, 600 prises (sur les 1400 ouvertes par les fournisseurs d'accès) ont été opérées donnant accès au *triple play* (télévision+internet+téléphone à 34,90 euros). En 2010, l'action s'est finalisée. En 2012, le réseau FTTH enregistre un taux de pénétration de 47%. Ce projet agrège donc logiques commerciales et sécurité civile. Une fois les foyers raccordés, ces derniers bénéficieront du système d'alerte ALERT'BOX® :

« Les projets autour des TIC sont le fruit du croisement entre la problématique risque et ma propre culture. À l'origine l'ALERT'BOX® est un dispositif que j'ai imaginé de par ma culture, mes lectures, mes connaissances, mon goût de suivre les évolutions technologiques. Suite aux événements d'AZF à Toulouse, je me suis demandé ce que l'on pourrait me reprocher, en tant que maire, si de tels événements se produisaient dans ma commune »<sup>15</sup>.

L'ALERT'BOX® se présente sous la forme d'un boîtier électronique disposant d'un écran tactile et d'un amplificateur permettant d'informer en tant réel les populations de tout incident survenu sur la zone industrielle. Ce système devrait se substituer progressivement à l'actuel dispositif d'alerte par téléphone. Ce déploiement s'est appuyé sur l'article L.125 du code de l'environnement permettant au maire de prendre toutes les dispositions nécessaires à la protection des populations. Il a surtout permis de doter la commune gonfrevillaise d'un

<sup>12</sup> Avec 9 244 habitants (Insee, RP2006 exploitations principales), la commune de Gonfreville-L'Orcher, se positionne au 3<sup>ème</sup> rang de la CODAH juste derrière Montivilliers.

<sup>13</sup> Une forte présence industrielle caractérise l'économie de la commune, avec notamment l'existence d'un des principaux complexes pétrochimiques européen accueillant les plus grandes raffineries d'Europe (TotalFinaElf).

<sup>14</sup> Le maire de Gonfreville-L'Orcher (entretien du 13/03/09)

<sup>15</sup> Idem

équipement d'exception dans le domaine du numérique : la FTTH<sup>16</sup>. Ce faisant, cet objectif de protection des populations a rencontré celui d'une offre globale d'aménités urbaines<sup>17</sup> : « On est bien conscient que le FTTH est un argument de confort pour les populations et les entreprises »<sup>18</sup>.

Progressivement, la succession désordonnée des dispositifs a trouvé sa cohérence. La municipalité, dont la dernière action a été de se doter d'un espace « e mairie » sur son site web<sup>19</sup>, a su mettre en œuvre une politique numérique globale investissant les dimensions infrastructures, services et usages.

## 1.2. La CODAH, un acteur devenu incontournable du développement numérique territorial

La CODAH, créée ex-nihilo<sup>20</sup> le 1<sup>er</sup> janvier 2001, rassemble 17 communes soit 246 084 habitants<sup>21</sup>. Le poids du Havre y est considérable, que ce soit en termes démographiques (75% de

la population totale), administratifs (avec la mise à disposition de nombreux techniciens) ou politiques (les deux entités sont dirigées par le même élu). Sans tomber dans une forme d'assimilation totale de l'EPCI à la ville-centre, la CODAH a certainement bénéficié, au moins jusqu'en 2006 (moment de la prise de compétence)<sup>22</sup> des atouts numériques que le Havre a su développer. Dans l'attente d'un clair positionnement, l'action de la ville a pu faire croire, notamment aux yeux des administrés, à une forme d'action communautaire. Sur la base de l'infrastructure déployée dans les années 80 (plan câble) et modernisée dès 1999, Le Havre a su trouver sa réponse à la problématique du THD et se déclare dès 2009 « ville branchée »<sup>23</sup> annonçant « pas moins de 80% de la population havraise raccordée au très haut débit »<sup>24</sup>. La commune s'est également distinguée sur la question du web public, remportant quatre années durant la note maximale

<sup>16</sup> Cette infrastructure optique dessert toutes les voies, rues de Gonfreville-L'Orcher ainsi que les axes principaux des zones d'activités (parc de l'Estuaire et zone industrielle portuaire) sur un réseau de plus de 100 km.

<sup>17</sup> Deux préoccupations ont dominé l'action publique locale ces cinquante dernières années : protéger la population en cas de catastrophe et redistribuer le produit fiscal généré par une présence industrielle importante. A cet effet, Gonfreville-L'Orcher s'est inscrite assez tôt dans une politique ambitieuse d'offres d'aménités urbaines contrebalançant les nuisances occasionnées et faisant mieux accepter les risques encourus par les habitants.

<sup>18</sup> Le maire de Gonfreville-L'Orcher (entretien du 13/03/09)

<sup>19</sup> <http://www.gonfreville-l-orcher.fr/> (consulté le 24/01/12)

<sup>20</sup> Aucun Syndicat Intercommunal à Vocation Multiple (SIVOM) ou Syndicat Intercommunal à Vocation Unique (SIVU) ne regroupait les 17 communes sur le périmètre actuel de l'agglomération.

<sup>21</sup> La CODAH se structure autour d'un ensemble de compétences dont voici les contours : compétences obligatoires : aménagement de l'espace communautaire, développement économique, équilibre social de l'habitat, politique de la ville ; compétences optionnelles : voirie et stationnement d'intérêt communautaire, assainissement, eau, protection et mise en valeur du cadre de vie, équipements culturels et sportifs d'intérêt communautaire ; compétences facultatives : hygiène-santé publique, *risques majeurs*, aire d'accueil des gens du voyage, gestions des services anciennement administré par les SIVOM (éclairage public, entretien de parcs naturels...), établissement et exploitation des infrastructures et de réseaux de communications électroniques, exploitation du service public d'assainissement d'eaux pluviales, gestion écologique et durable des rivières et des milieux aquatiques associés, développement de l'enseignement supérieur, de la recherche et de l'innovation, mise en place et gestion d'un Système d'Information Géographique (SIG) d'agglomération (assistance aux communes pour l'utilisation du SIG), réalisation de projets ou d'études portant sur la gestion des trafics routiers à l'échelle de l'agglomération, transport des écoles primaires vers les piscines communautaires dans le cadre de l'enseignement de la natation, instruction à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2010 des actes d'urbanisme sur demande des communes qui demeurent autorités compétentes pour la délivrance des actes.

<sup>22</sup> Depuis 2006, la CODAH exerce la compétence « aménagement numérique » définie dans l'article 2 des statuts de la CODAH comme suit : « Etablissement et exploitation des infrastructures et des réseaux de communications électroniques au sens des compétences visées au 1<sup>er</sup> alinéa du I de l'article L. 1425-1 du CGCT pour leurs mises à disposition dans le cadre d'un service public » [[www.agglo-lehavre.fr](http://www.agglo-lehavre.fr) (consulté le 12/10/2012)]. Conformément à cet article du Code Général des Collectivités Territoriales, il s'agit :

- « d'établir et d'exploiter, sur l'ensemble du territoire communautaire, des infrastructures et réseaux de communications électroniques

- acquérir des droits d'usage à cette fin ou acheter des infrastructures ou réseaux existants

Ces infrastructures ou réseaux peuvent être mis à disposition d'opérateurs ou d'utilisateurs de réseaux indépendants. Elle prend à ce titre la qualité "d'opérateur d'opérateurs" ». [www.agglo-lehavre.fr](http://www.agglo-lehavre.fr) (consulté le 12/10/2012)

<sup>23</sup> bulletin municipal Océanes le Havre, novembre 2009, p. 20.

<sup>24</sup> Idem

au concours « Label Ville Internet »<sup>25</sup>. Elle dispose enfin d'un savoir-faire reconnu en matière de cartographie numérique en ligne avec son Système d'Information Géographique Urbain (SIGU), la CODAH s'étant déjà appropriée cette dernière ressource. La prise de compétence « aménagement numérique » rejoint ainsi un ensemble de grands « dossiers prioritaires » (tramway, grand stade, risque), censés rompre avec la politique de l'ancienne majorité havraise jugée trop timorée : « *La vocation première de la CODAH c'est de travailler à de grands projets pour rendre le territoire plus attractif et plus performant. Par le passé, le territoire a souffert de nombreux retards par rapport à d'autres agglomérations françaises (sur le tramway, sur le grand stade, sur le TGV...) et il convient de ne pas répéter les mêmes erreurs* »<sup>26</sup>.

Ce positionnement s'articule autour de deux actions. La première consiste au déploiement d'un réseau Très Haut Débit en direction des zones économiques et des gros utilisateurs (zones d'activités, établissements publics, administrations, centres informatiques...)<sup>27</sup>. La seconde concerne une grande participation financière à l'opération gonfrevillaise (59%) qui reste copilote du projet. Qualifié d'« enjeu prioritaire d'aménagement »<sup>28</sup>, le très haut débit est considéré comme un facteur majeur d'attractivité : « *La fibre optique arrive très rapidement dans la hiérarchie des atouts dont doit se doter un territoire pour être plus attractif que son voisin* »<sup>29</sup>.

Pour autant, aucune stratégie en matière d'offre de service de proximité n'a été défini au moment de son déploiement : « *Pour le moment, en dehors du dossier haut débit, les projets ne sont ni dans les cartons, ni dans les têtes* »<sup>30</sup>.

Trois ans après, il semble pourtant que la CODAH ait fait preuve d'une plus grande créativité en allant au-delà de la simple question infrastructurelle. Elle développe désormais un web communautaire de qualité offrant des téléprocédures en ligne et quelques innovations notables dans le domaine de la télé-médecine, de la télé-surveillance et surtout de la gestion des risques

majeurs (compétence transférée dès la création de l'EPCI et fortement investie à l'échelle intercommunale). Aujourd'hui la CODAH apparaît donc comme un acteur incontournable du développement numérique de l'agglomération.

## 2. LES TIC DANS LE PROCESSUS DE CONSTRUCTION INTERCOMMUNALE

### 2.1. Le transfert de compétence comme élément de recomposition du leadership local

L'investissement d'une nouvelle compétence apparaît comme l'un des « moments forts » de la vie intercommunale. Il matérialise un changement auquel l'ensemble des délégués communautaires est invité à prendre part. Ces ruptures de la temporalité éclairent la nature de la coopération. Elles occasionnent le plus souvent des « arrangements territoriaux », des modifications du « leadership » local (Négrier, 2001 ; Baraize, 2001 ; Faure, 2001) qui participent de la recomposition du jeu coopératif. La prise de compétence « aménagement numérique » par la CODAH constitue l'un de ces moments révélateurs. Le caractère aléatoire, transitoire, voire « risqué » des politiques numériques, accentue le potentiel éclairant du transfert de compétence. En effet, on peut s'interroger sur la nature des bénéfices politiques, sociaux et économiques retirés par les villes pionnières dans le domaine du numérique. Les impacts positifs s'inscrivent plutôt dans des logiques de moyen terme et sur une reconnaissance politique allant rarement au-delà du petit monde de l'internet territorial. Certains élus, comme le maire de Parthenay non réélu en 2002, ont pâti d'une surmédiation de leur action dans le domaine des TIC, financièrement, les projets sont onéreux, socialement, ils contentent souvent les plus jeunes, ceux qui fréquentent le moins les isoloirs. De façon emblématique, le projet « Parthenay ville numérisée » nous enseigne qu'apparaître comme chef de file « naturel » dans un domaine si spécifique ne garantit qu'une reconnaissance éphémère et ne préserve pas d'un vieillissement prématuré

<sup>25</sup> Avant de sortir du concours sans pour autant que son web public, révisé en 2010, soit moins attractif.

<sup>26</sup> Le DGS de la CODAH (entretien du 13/11/09)

<sup>27</sup> *Fiber To The Office*

<sup>28</sup> site officiel de la CODAH : [www.agglo-lehavre.fr](http://www.agglo-lehavre.fr) (consulté le 02/11/2009)

<sup>29</sup> Le Directeur Général Adjoint délégué aux grands projets (entretien du 13/11/09)

<sup>30</sup> Le DGS de la CODAH (entretien du 13/11/09)

(Vidal, 2007). Finalement, il y a peut être plus de coups à prendre que de bénéfices à retirer dans ce type d'engagement et les élus en ont conscience, y compris le maire de Gonfreville l'Orcher, dont le projet s'adosse pourtant à une technique qui devrait résister au temps et qui se met au service d'un problème essentiel, le risque : « Les TIC, ce n'est pas très porteur politiquement, ce n'est pas un projet en soi »<sup>31</sup>.

Les effets contre-productifs sont d'autant plus grands lorsque le « dit projet » tarde à s'opérationnaliser, son caractère innovant peut se retourner contre l' élu confronté à l'insatisfaction d'une population en attente : « Aujourd'hui, 85 % des habitants n'ont pas l'ADSL alors qu'on leur a promis il y a deux ans. Je n'ose même plus communiquer sur ce sujet. J'en suis à un stade où je me fais petit. Je dois reconnaître pas mal de retards à l'allumage »<sup>32</sup>.

Devant ces attermolements, Gonfreville l'Orcher, a trouvé un terrain d'entente avec la CODAH à l'occasion de la prise de compétence « aménagement numérique ». Cela inaugure une série de négociations financières dont l'arbitrage s'est souvent cristallisé autour des questions de *leadership*. L'un des arguments clé reposa sur l'effort consenti au moment du passage à la taxe professionnelle unique (TPU), lors de la création de la CODAH qui fit de Gonfreville l'Orcher le plus gros contributeur communautaire après le Havre : « Moi j'ai le sentiment, la conviction que la CODAH s'est d'abord positionnée autour de l'argent : la question des finances a été primordiale. J'étais le maire de la commune la plus riche, si on ramène les richesses au nombre d'habitants. Les communes environnantes de Gonfreville l'Orcher ont considéré qu'il y avait un intérêt à passer en TPU. Nous avons tout mis dans le pot commun et cela a été la base de la communauté d'agglomération avec la dotation de solidarité communautaire qui était la carotte pour toutes les autres villes et villages. Ceci a servi d'argument pour les convaincre de rentrer dans la CODAH »<sup>33</sup>.

En contrepartie de son adhésion, la stratégie du maire a dès lors consisté à faire accepter l'idée que le projet numérique communal relevait de « l'intérêt communautaire » et à ce titre devait être financé par la CODAH (figure 1). « Je suis contraint d'avoir des attentes vis-à-vis de la CODAH car j'ai offert volontairement mes finances à la communauté d'agglomération [...]. Nous avons des projets locaux, nous les avons mis dans la corbeille de la mariée [...]. C'est la communauté qui va gérer le projet gonfrevillais puisqu'elle a pris la compétence fibre optique. C'est elle qui a financé la plus grande partie de son déploiement. C'était la condition. On ne pouvait pas offrir sur un plateau tout le travail technique élaboré par la commune durant des années, les laisser profiter de toute la communication, de toute la valorisation de ce travail. Pour faire passer la pilule, la CODAH prend en charge les financements »<sup>34</sup>.

La CODAH, pour sa part, a opéré un autre calcul. Techniquement, elle investit un secteur non traité mais dont il aurait fallu se saisir tôt ou tard ; politiquement, elle apparaît comme l'instance de suppléance face à des démarches communales en souffrance (figure 1). Elle y gagne ainsi en crédibilité auprès des autres communes et envoie un message clair aux entreprises en attente de ce type d'atouts additionnels. Elle bénéficie également des gains politiques éventuels d'un projet à l'initiative d'une des communes membres (figure 1).

« Nous n'avons plus compétence à communiquer depuis que la CODAH a repris le projet et la compétence THD. C'est eux qui s'occupent de communiquer sur le sujet »<sup>35</sup>.

Ce transfert de projet et les opportunités qui en découlent sont d'ailleurs admis par les acteurs locaux du numérique territorial, ainsi que l'explique le Vice-Président du Conseil Général :

« Maintenant, étant donné que la compétence numérique a été transmise à la CODAH, ce projet [ALERT'BOX®] et son extension dépendent en très grande partie de celle-ci »<sup>36</sup>.

<sup>31</sup> Le maire de Gonfreville-L'Orcher (entretien du 13/03/09)

<sup>32</sup> Idem

<sup>33</sup> Idem

<sup>34</sup> Idem

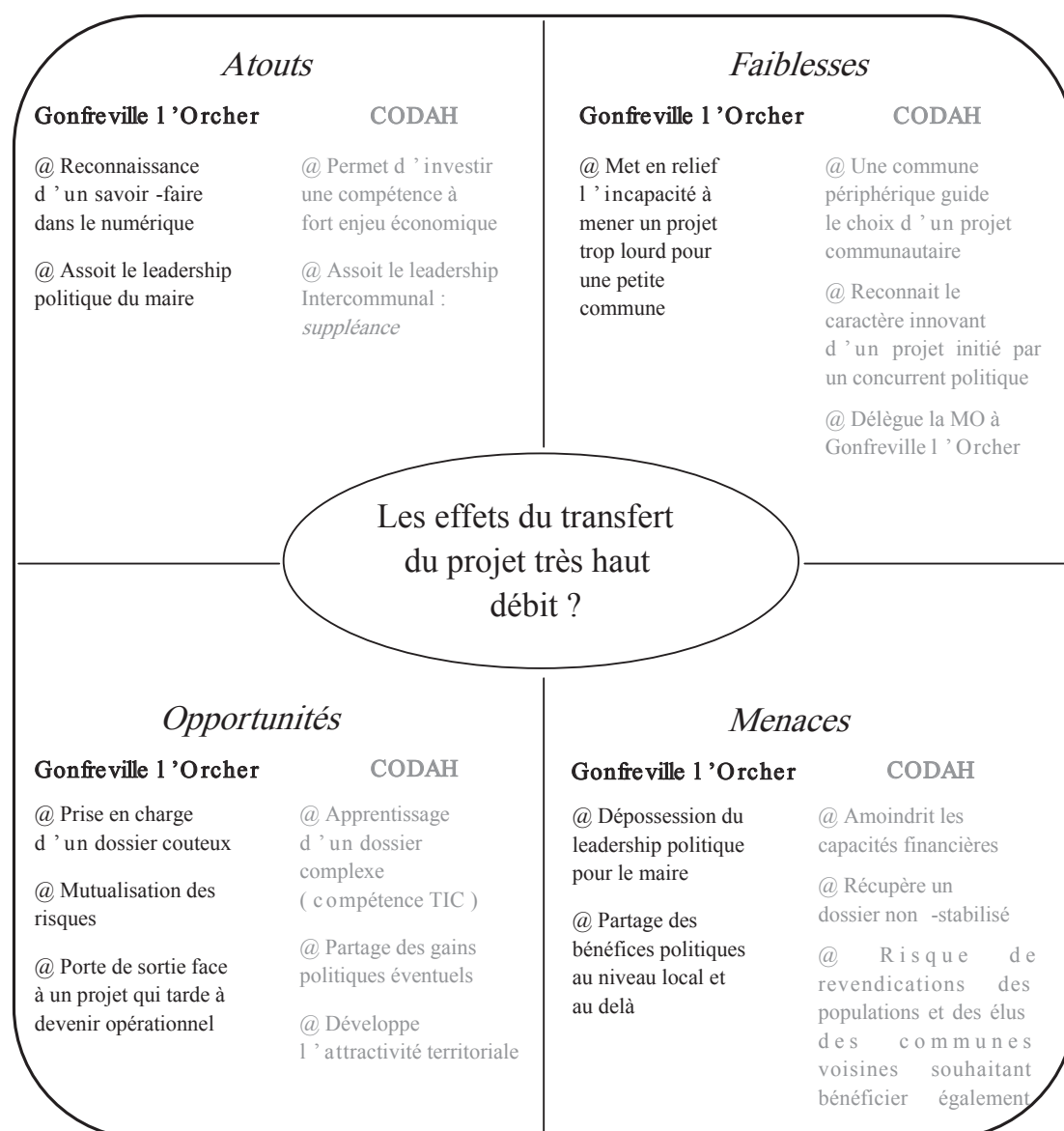
<sup>35</sup> La responsable du service communication de la ville de Gonfreville-L'Orcher (entretien du 19/06/09).

<sup>36</sup> Le Vice-président du Conseil Général, président de la commission « infrastructures, routes, circulations douces, transports, haut débit, ports départementaux » (entretien du 03/06/09).

Si ces tractations ont souvent occasionné des tensions, elles ont également constitué des agents actifs de la coopération et de l'innovation territoriale. Ces « tensions créatrices » (Offner, 2006) possèdent leur vertu dans la mesure où elles génèrent souvent des dynamiques d'innovation (Barthe et Linhardt, 2009). On peut, dans ce cas, parler de positivité des conflits (Simmel, 1999). Ceci se renforce dans la mesure où chacune des parties considère au final qu'elle tire un grand bénéfice de ces transactions parfois ardues. Ainsi, le maire de Gonfreville l'Orcher (leader local du PC, député de Seine-Maritime depuis 2007, ancien vice-président du conseil

régional de Haute-Normandie... principal opposant au maire du Havre et président de la CODAH) a accepté de se dessaisir partiellement des gains politiques (figure 1). Il considère toutefois que ce transfert n'a en rien écorné son crédit d'expert dans le domaine des TIC et que son leadership, déjà conséquent, s'en trouve renforcé : « J'ai toujours dit que si un jour il y avait l'élection du président de l'agglomération au suffrage universel, je serai candidat. Je ne m'appuierai pas sur ce projet [numérique] comme argument électoral, mais je sais que les habitants l'auront en tête... Quand vous déployez un réseau comme le nôtre cela se sait, cela se voit. »<sup>37</sup>.

Figure 1 : Les effets du transfert de projet très haut débit



Source : Loubet et Vidal, 2012.

<sup>37</sup> Le maire de Gonfreville-L'Orcher (entretien du 13/03/09)

Dès lors, la mise en œuvre de la politique numérique intercommunale havraise illustre la complexité et la difficulté pour les acteurs locaux de mener à bien un projet collectif dans un contexte de fragmentation territoriale. Le numérique territorial, longtemps tiré par des dynamiques singulières (Parthenay, Issy-Les-Moulineaux...), appelle désormais de ses vœux les logiques collaboratives fondées sur des expériences partagées. Mais ceci renvoie inévitablement à des enjeux de gouvernance, avec un objectif de départ certes partagé, mâtiné le plus souvent d'un « quant à soi » des communes participant plus ou moins activement au programme : *« si le poids des institutions demeure prégnant, la capacité des acteurs à développer des comportements coopératifs au sein d'espaces urbains fragmentés apparaît surdéterminant »* (Jouve et Lefèvre, 2004).

## 2.2. Une solidarité numérique au service de la solidarité intercommunale ?

Les TIC sont à la fois des outils, des vecteurs et des produits de l'innovation territoriale (Bakis et Vidal, 2010). Dans le contexte intercommunal, leurs effets peuvent se révéler très positifs quand il s'agit de mutualiser des moyens, entreprendre des démarches solidaires ou de transmettre un savoir-faire rare, mais elles peuvent aussi générer des inégalités et des injustices spatiales lorsque les initiatives remarquables révèlent et accentuent les déficits numériques des territoires voisins : *« Dès le début des années 1990, la prise de conscience de ces disparités a entraîné l'émergence d'un débat portant sur le rôle des acteurs publics dans le déploiement des réseaux de télécommunications. S'il est encore loin d'être tranché, il a permis l'émergence d'une nouvelle notion, celle de service public local de télécommunications »* (Frémont-Vanacore, 2004).

À l'échelle de la Communauté de l'Agglomération Havraise, si les communes de Gonfreville l'Orcher et du Havre se sont progressivement dotées de réseaux et de services innovants (le FTTH et Numéricable), leurs voisins peinent à enclencher une dynamique de développement numérique. La CODAH apparaît dès lors comme la seule à pouvoir réintroduire une forme d'égalité et de solidarité territoriale auprès des communes ne disposant pas des mêmes ressources et savoir-faire. L'intervention intercommunale dans un

domaine d'action encore peu stabilisé constitue une démonstration de sa capacité à diffuser au delà du bipôle (Le Havre, Gonfreville l'Orcher) les bienfaits supposés de cette initiative. En l'occurrence, la CODAH se confronte encore à la délicate équation entre promouvoir une démarche innovante et expérimentale (le très haut débit et la maîtrise des risques) et en faire profiter à l'ensemble du périmètre élargi. Si la CODAH est bien venue au secours de l'opération gonfrevillaise au moment où cette dernière s'essoufflait, appliquer ce principe solidaire au nom d'une certaine équité territoriale reste, pour des raisons essentiellement budgétaires, très difficile à envisager à court terme sur l'ensemble du territoire communautaire (figure 1). La plupart des foyers de l'agglomération sont toujours dépendants de la qualité médiocre de l'offre commerciale déployée par les acteurs privés. Les disparités subsistent donc entre les deux villes les plus engagées dans le domaine du très haut débit et les autres, pour qui la CODAH a seulement décidé d'opticaliser les Nœuds de Raccordement aux Abonnés (NRA). La solidarité numérique ne fonctionne pas mieux sur le dossier du risque : seule la ville de Gonfreville l'Orcher dispose de son service d'alerte innovant (ALERT'BOX®) en cas de sinistre industriel.

*« Ce qui est envisageable au niveau de la commune de Gonfreville l'Orcher, petite ville de 10 000 habitants, ne l'est probablement pas à l'échelle intercommunale qui en rassemble 300 000 ! C'est probablement un cadeau empoisonné surtout si le système ALERT'BOX® fait ses preuves dans le domaine de la prévention des risques : comment l'étendre et à quel coût ? La CODAH se retrouvera piégée car comment prendre la responsabilité de ne pas l'installer ailleurs ? »<sup>38</sup>*

Plus qu'un argument de solidarité effective, les politiques numériques communautaires constituent probablement un levier crédible pour la concertation, la mise en commun de ressources et l'élaboration de projets collectifs. A titre d'exemple, sur la base du savoir-faire que la CODAH a su constituer, un partenariat pour la « définition d'un Schéma Directeur Numérique de Pays » a été engagé avec la Communauté de Communes de Saint Romain de Colbosc (CCSRC), alors que cette dernière s'était

<sup>38</sup> Un technicien de la CODAH en charge du dossier risque (entretien du 06 décembre 08)

pourtant créée en 1999 sur le modèle de l'intercommunalité périurbaine défensive. Au regard des prérequis nécessaires au montage de projets numériques territoriaux et du coût qu'ils représentent, la coopération s'impose souvent aux acteurs. Les projets numériques nécessitent la création de services coûteux pour les collectivités et amènent à concrétiser des partenariats entre les territoires. A mesure que le projet gonfrevillais devenait intercommunal (CODAH), puis « pays », s'amorçait une dynamique d'intégration laissant entrevoir la possibilité d'une fusion au sein d'une communauté d'agglomération élargie :

« Les TIC sont un vecteur, un moyen de donner de la légitimité, du sens, de l'intérêt, pour Saint Romain de Colbosc, à se rapprocher du Havre au delà de la construction d'un simple Pays »<sup>39</sup>.

« Dès qu'on a travaillé au déploiement du FTTH sur Gonfreville l'Orcher nous nous sommes heurtés au problème des frontières. Nous avons eu un problème avec nos limites. De l'autre côté du port c'est la communauté de communes de Saint Romain de Colbosc. Très vite, Antoine Rufenacht [maire du Havre, président de la CODAH jusqu'en décembre 2010] a proposé que la communauté d'agglomération et la CCSRC se mettent ensemble pour travailler à l'échelle du pays. Des accords ont été passés il y a deux ans consistant à financer et mettre toutes les études en commun et à relier toutes les mairies par la fibre optique... »<sup>40</sup>.

L'enjeu numérique a permis de participer au dépassement des logiques périurbaines défensives au bénéfice de la construction du sentiment communautaire. Le Pays a constitué un sas d'apprentissage à l'intercommunalité intégrée, amenant finalement les leaders politiques à anticiper une réforme annonçant la suppression des pays et l'avènement d'intercommunalités renforcées.

« C'est là que l'intelligence communautaire a œuvré. Ces projets nous ont donné des envies de travailler ensemble, de réfléchir ensemble, d'avoir des projets qui intéressent l'ensemble des habitants de l'agglomération en faisant fi des frontières communales »<sup>41</sup>.

### 2.3. Les vertus de la complexité dans l'apprentissage de la coopération

Les TIC nécessitent un regard expert et sont marquées par des évolutions technologiques rapides et difficilement saisissables et appropriables comme instrument d'action publique. En même temps, le potentiel numérique ne laisse pas le politique indifférent : « Parce qu'il produit, lui aussi, du lien territorial, parce qu'il synthétise, voire symbolise, une nouvelle révolution industrielle porteuse de croissance économique, le réseau Internet, comme les grands réseaux techniques passés, est rattrapé par le politique » (Offner, 2003). L'équation est toujours délicate à résoudre et se négocie aussi entre une volonté de se doter des symboles de la modernité et de ne pas surinvestir (notamment d'un point de vue médiatique) un domaine considéré comme relevant du ressort du secteur privé ou ne figurant pas parmi les attentes prioritaires des administrés. Pourtant, l'intervention publique (face aux faiblesses numériques de certains territoires) est souvent réclamée, en particulier par les TPE et PME, mais aussi de plus en plus souvent par les habitants eux-mêmes. Ces derniers sollicitent les élus au nom d'une meilleure connectivité, l'argument essentiel étant l'accès à l'offre triple play (la box internet : télévision haute définition, Internet, téléphone) requérant l'arrivée d'opérateurs privés, tandis que les services à la personne, tout aussi gourmands en bande passante et pouvant donner lieu à une politique de contenus (télémédecine, télétravail, co-voiturage, gestion des cantines, visioconférence, risques, etc.), sont le plus souvent des impensés des administrés au grand regret des techniciens en charge du dossier (Vidal, 2011). Devant cette appétence, qui s'exprime plus fortement encore dans les zones mal desservies, les engagements intercommunaux se font de plus en plus nombreux, avec une attention prioritairement focalisée sur l'infrastructure télécom et sur les modalités, notamment commerciales, de son déploiement. Ceci nécessite une maîtrise des organisations et un accompagnement technique qui discriminent davantage des élus, de ce point de vue inégaux<sup>42</sup> :

<sup>39</sup> Le DGS de la CODAH (entretien du 13/11/09)

<sup>40</sup> Le maire de Gonfreville-L'Orcher (entretien du 13/03/09)

<sup>41</sup> Le maire de Gonfreville L'Orcher à propos du projet TIC (entretien du 13/03/09)

<sup>42</sup> Technicité et multiplicité de l'offre, gestions partenariales complexes nécessitant des montages juridiques innovants, maîtrise d'une communication institutionnelle, respect des délais, innovation organisationnelle.

« L'écheveau territorial actuel, du fait de sa complexité même, nécessite un travail de suivi des dossiers à plein temps difficilement compatible avec la pratique électorale au suffrage universel. Si les grands élus, entourés de services techniques importants y trouvent leur compte, la plupart des élus s'avouent souvent dépassés par des dispositifs qu'ils ne maîtrisent pas » (Dubois, 2009). La complexité de l'action publique creuse davantage « le fossé entre ceux qui savent ou qui ont intégré cette logique, et les exclus de la politique managériale... » (Muller, 1995). Les TIC, appelées à prendre une place toujours plus grande dans l'organisation des territoires<sup>43</sup>, exacerbent cette complexité intercommunale, forçant les élus à acquérir des compétences dont le spectre s'épaissit quotidiennement. Elles illustrent en cela l'augmentation de la dépendance à l'outil dans un contexte de « scientification de l'action publique » (Muller, 1995). Le rapport entre science et action publique, entre expertise et légitimité politique, apparaît de plus en plus étroit et les besoins de l'action publique en matière d'expertise augmentent. Ainsi face à la complexité des politiques numériques, le maire de Gonfreville l'Orcher a construit une expertise qui renforce son *leadership* (figure 1). Ceci lui permet de « peser » davantage au niveau intercommunal et ce malgré le transfert de projet. Les élus, comme les techniciens de la CODAH en charge du dossier numérique, lui reconnaissent une réelle compétence en ce domaine :

« On pourrait même éventuellement envisager [pour Gonfreville l'Orcher] un rôle de consultant auprès des sites municipaux qui voudraient développer un réseau de fibre optique »<sup>44</sup>.

De plus, parce que les TIC confrontent les élus à une série de dimensions complexes, elles accélèrent le processus de construction intercommunale. Les ressources cognitives mobilisées dans la mise en œuvre des politiques numériques participent à « l'apprentissage de la complexité intercommunale » (Loubet, 2012).

« Gonfreville l'Orcher bénéficie d'un extraordinaire retour d'expérience qui peut nous [la CODAH] être

utile par la suite si le réseau THD était étendu. Cela nous permet d'envisager le développement de la fibre optique et, de manière générale, d'être plus préparés juridiquement et techniquement »<sup>45</sup>.

Ce retour d'expérience a été facilité par un transfert d'expertise vers l'EPCI. Ainsi, le chef de Service informatique et télécommunications de Gonfreville l'Orcher a été mis à disposition de la CODAH sur d'autres missions spécifiques notamment au titre de la commercialisation :

« Tous les rapports contractuels et commerciaux de la DSP sont la compétence de la CODAH, quand je parais aux comités de suivi de la DSP, c'est au titre de mon 50% CODAH... »<sup>46</sup>.

Ce retour d'expérience constitue une forme « d'apport en industrie »<sup>47</sup> facilitant la conduite des futurs projets communautaires. En effet, tout dossier complexe qui participe à élever le niveau d'intelligence collective possède en ses entrailles les ressorts de la maturation des intercommunalités. Les TIC, objets complexes capables de s'inviter partout, en sont une claire illustration. Elles constituent un nouveau carburant communautaire, injectant au sein des organisations des possibilités inédites face aux problématiques courantes (transport, risque, santé, social, éducation, etc.). Elles renferment à la fois des éléments de transversalité et une dimension proactive (Ullmann, 2006) qui bousculent les habitudes et participent souvent à réinterroger l'organisation politique en place. Facilitant le travail communautaire, elles confortent l'organisation et favorisent l'apparition d'un sentiment d'appartenance qui se nourrit de projets emblématiques. Elles accélèrent et augmentent les compétences acquises par les politiques dans le cadre de leur « métier d' élu » (Lagroye, 1994 ; Le Bart, 2003). Certes, cet apprentissage s'éprouve sur d'autres dossiers concrets à fortes dimensions techniques, politiques, juridiques et stratégiques (gestion d'équipements et de réseaux, Schéma de Cohérence Territoriale...) mais rares sont les domaines d'intervention qui embrassent, autant que les TIC, l'ensemble de ces dimensions.

<sup>43</sup> L'Article L. 1425-1 IV du Code général des collectivités territoriales responsabilise davantage les communes en matière de politique numérique. Il leur permet de devenir opérateur d'opérateur en cas de constat de carence avérée du secteur privé.

<sup>44</sup> Le responsable technique du projet très haut débit à la CODAH (entretien du 26/06/09).

<sup>45</sup> Idem

<sup>46</sup> Le chef de service informatique et télécommunications de Gonfreville l'Orcher (entretien du 20/10/12).

<sup>47</sup> L'apport en industrie consiste, pour un associé, à mettre à disposition de son entreprise, voire à monnayer, ses connaissances professionnelles, son savoir et son expérience.

« En matière de TIC la notion d'apprentissage est fondamentale... cet apprentissage est à relier à une série de compétences, de savoirs »<sup>48</sup>.

« Par deux fois, dans deux projet différents, nous avons signé avec des PME. Nous jouions dans la même cour. Quand ces dernières se sont faites racheter par des filiales de Bouygues construction, en effet, nous ne faisons plus le poids. Surtout juridiquement. Et ce malgré les droits exorbitants de l'administration en marchés publics »<sup>49</sup>.

« La CODAH a joué un rôle non négligeable pour les parties juridiques, car la communauté d'agglomération dispose d'un service juridique conséquent. Ensuite je pense qu'une collectivité territoriale [comme Gonfreville l'Orcher] n'est pas forcément prête à négocier avec des entreprises privées qui se livrent des batailles acharnées, même nous, nous n'étions pas forcément préparés »<sup>50</sup>.

Il ne s'agit pas de survaloriser l'impact des TIC aux dépens d'autres investissements intercommunaux partageant une même capacité de réajustement. Mais les euphémiser revient sans doute à les réduire à une simple variable d'ajustement en décalage avec leur potentiel performatif sur les territoires et leurs organisations.

## CONCLUSION

L'exemple du numérique nous a permis d'interroger la complexité des dynamiques intercommunales. Cette convocation du numérique dans l'action publique n'est pas sans effet sur la construction d'un territoire, qui plus est, quand celui-ci correspond à une organisation intercommunale à la recherche d'une maturité collective au-delà du strict cadre institutionnel. Les TIC se fondent difficilement dans le cadre classique de

l'action publique. Elles ne s'intègrent pas dans les prérogatives d'un niveau particulier de collectivités locales et elles ne bénéficient pas vraiment de référentiels sur les manières d'opérer. Elles bousculent les contours institutionnels et soumettent les élus et les techniciens à une complexité qui les oblige à trouver des solutions originales. La transversalité nécessaire à la prise de « compétence numérique » effective favorise « l'apprentissage de la coopération intercommunale » (Loubet, 2011), l'acculturation à la complexité. Un processus d'intelligence collective s'engage et impose aux élus d'acquérir et de maintenir une expertise technique et organisationnelle, voire d'innover. Durant cette étape il ne s'agit pas de supprimer les conflits, mais de se montrer capable de « veiller sur eux » (Hirschman, 1995) tout en bénéficiant de leur « positivité » (Simmel, 1999). Dès lors, les TIC s'invitent dans le débat sur la gouvernance locale et deviennent un révélateur voire un accélérateur de la construction politique des territoires intercommunaux. Ces derniers en tirent de nombreux bénéfices. D'une part, elles offrent des réponses innovantes face aux enjeux traditionnels de l'action publique locale (sécurité, médecine préventive...). D'autre part, l'expérience acquise sur les TIC pourra alimenter un savoir faire mobilisable dans la gestion d'autres dossiers complexes. Elles donnent également l'opportunité aux EPCI d'apparaître comme l'institution « pertinente » pour acquérir une ingénierie experte. Finalement les TIC œuvrent à leur manière à parachever cet espace intercommunal qui pour nombre d'élus n'est pas encore socialement perçu comme l'espace de référence de l'action publique et encore moins comme le support de l'identité locale.

## Bibliographie

Bakis H., Vidal P., 2010, Geography of information society, *Digital cognitive technologies epistemology and knowledge society*, B. Reber, C. Brossaud (dir.), London, pp. 71-87.

Baraize F., 2001, Quel leadership pour les agglomérations françaises ? *Sciences de la Société*, 53, Toulouse, Presses Universitaires du Mirail, pp. 43-63.

Barel Y., 1993, Pourquoi existe-t-il quelque chose plutôt que rien ? *Système et paradoxe, autour de la pensée d'Yves Barel*, M. Amiot, I. Billiard et L. Brams (dir.), Paris, Editions du Seuil, pp. 197-208.

Barthe Y., Linhardt D., 2009, L'expérimentation : un autre agir politique, *CSI Working Papers Series*, 13, Paris, Editions CSI-Mines-Paristech, pp. 1-16.

<sup>48</sup> Le maire de Gonfreville l'Orcher (entretien du 13/03/09).

<sup>49</sup> Le chef de service informatique et télécommunications de Gonfreville l'Orcher (entretien du 20/10/12).

<sup>50</sup> Le responsable technique du projet très haut débit à la CODAH (entretien du 26/06/09).

- Dubois J., 2009, Quel débat territorial face à l'éclatement des dispositifs, des financements et des responsabilités, *Intercommunalité : politique et territoire*, P. Boino, X. Desjardins (dir.), Paris, La documentation Française, pp. 125-142.
- Faure A., 2001, Dynamique intercommunales, leadership et territoire, *Sciences de la Société*, 53, Toulouse, Presses Universitaires du Mirail, pp. 63-87.
- Frémont-Vanacore A., 2002, La diffusion des NTIC dans les PME-PMI : le rôle des réseaux et des territoires. Etude de cas Basse et Haute-Normandie, thèse de géographie et aménagement, soutenue le 5 décembre 2002, Université du Havre, 479 p.
- Frémont-Vanacore A., 2004, Réseaux de télécommunications et aménagement du territoire en France : les collectivités locales au cœur du débat, *Flux*, 58, pp. 20-31.
- Hirschman A., 1995, *Un certain penchant à l'autosubversion*, Paris, Fayard, 366 p.
- Jouve B., Lefèvre C., 2004, *Horizons métropolitains*, Lausanne, Presses polytechniques et universitaires romandes, 274 p.
- Lagroye J., 1994, Être du métier, *Politix*, 28, Bruxelles, De Boeck Université, pp. 5-15.
- Latouche D., Cote G., 2007, La revanche du territoire : L'évolution des politiques françaises en appui à la société de l'information, NETCOM, Montpellier, Netcom-association, 1-2, pp. 81-112.
- Le Bart C., 2003, *Les maires, sociologie d'un rôle*, Villeneuve d'Ascq, Presses Universitaires du Septentrion, 222 p.
- Loubet L., 2011, Les maires confrontés à l'apprentissage de l'intercommunalité : l'exemple de l'agglomération toulousaine, thèse de géographie-aménagement, soutenue le 5 octobre 2011, Université de Toulouse-Le Mirail, 474 p.
- Loubet L., 2012, L'étalement urbain à l'épreuve de la complexité intercommunale : analyse des modèles de coopérations dans l'agglomération toulousaine, *Sud-Ouest Européen*, Toulouse, Presses Universitaires du Mirail, 31, pp. 89-112.
- Morin E., 1990, *Introduction à la pensée complexe*, Paris, ESF, 158 p.
- Moriset B., 2010, Réseaux de télécommunications et aménagement des territoires, *Cybergeo : European Journal of Geography* [En ligne], <http://cybergeo.revues.org/22930> ; DOI : 10.4000/cybergeo.22930.
- Muller P., 1995, Les politiques publiques comme construction d'un rapport au monde, *La construction du sens dans les politiques publiques*, A. Faure, G. Pollet, P. Warin (dir.), Paris, L'harmattan, pp. 153-179.
- Muller P., 2000, L'analyse cognitive des politiques publiques : vers une sociologie politique de l'action publique, *Revue Française de Science Politique*, 50, Paris, Association Française de Science Politique, pp. 189-208.
- Muller P., Surel Y., 1998, *L'analyse des politiques publiques*, Paris, Montchrestien, 156 p.
- Négrier E., 2001, *Territoire, leadership et société*, George Frêche et Montpellier, Sciences de la Société, 53, Toulouse, Presses Universitaires du Mirail, pp. 63-87.
- Offner J.-M., 2003, Les réseaux techniques, une politique du lien territorial, *Réseaux et société*, P. Musso (dir.), Paris, PUF, pp. 171-184.
- Offner J.-M., 2006, Les territoires de l'action publique locale, *Revue française de science politique*, 1, Paris, Association Française de Science Politique, pp. 27-47.
- Simmel G., 1999, *Sociologie. Etudes sur les formes de la socialisation*, Paris : PUF, 776 p.
- Ullmann C., 2006, Les politiques régionales à l'épreuve du développement numérique : enjeux, stratégies, impacts, thèse de géographie-aménagement, soutenue le 07 juin 2006, Université de Paris I, 289 p.
- Raoul B., 2001, Technologies de l'information et de la communication et modernisation des services publics. Quelques remarques et repères pour une exploration critique, *Études de communication* [En ligne], <http://edc.revues.org/index1135.html>, pp. 11-30.
- Vidal P., 2002, La Région face à la société de l'information, le cas de Midi-Pyrénées et de Poitou-Charentes, thèse de géographie-aménagement, soutenue le 13 décembre 2002, Université de Toulouse-Le Mirail, 381 p.
- Vidal P., 2007, La permanence d'une politique publique TIC : de Parthenay, « Ville numérisée » à Parthenay « Ville numérique », NETCOM 1-2, Montpellier, Netcom Association, pp. 137-164.
- Vidal P., 2011, Territorialisation de la « convention internet » dans les espaces ruraux, NETCOM 3-4, Montpellier, Netcom Association, pp. 137-164.

## Liste des signes et abréviations

ANT : Aménagement Numérique des Territoires  
ATT : Aménagement du Territoire par les Télécommunications  
CCSRC : Communauté de Communes de Saint Romain de Colbosc  
CGCT : Code Général des Collectivités Territoriales  
CODAH : Communauté de l'Agglomération Havraise  
DGA : Directeur Général Adjoint  
DGS : Directeur Général des Services  
DSP : Délégation de Service Public  
EMI : Ecole Municipale Informatique  
EPCI : Etablissement Public de Coopération Intercommunale  
FTTH : Fiber To The Home  
FTTO : Fiber To The Office  
GFU : Groupement Fermé d'Utilisateurs  
NRA : Nœud de Raccordement à l'Abonné  
PADD : Projet d'Aménagement et de Développement Durable.  
PC : Parti Communiste  
PDU : Plan de Déplacements Urbains  
PPP : Partenariats Publics Privés  
SCOT : Schéma de COhérence Territoriale  
SIGU : Système d'Information Géographique Urbain  
THD : Très Haut Débit  
TIC : Technologies de l'Information et de la Communication  
TPU : Taxe Professionnelle Unique

---