



**HAL**  
open science

# LES SERVICES URBAINS, VECTEURS DE CONSTRUCTION INTERCOMMUNALE ?

Lilian Loubet

► **To cite this version:**

Lilian Loubet. LES SERVICES URBAINS, VECTEURS DE CONSTRUCTION INTERCOMMUNALE?. Flux - Cahiers scientifiques internationaux Réseaux et territoires, 2017, 107 (1), 10.3917/flux1.107.0053 . hal-02500048

**HAL Id: hal-02500048**

**<https://normandie-univ.hal.science/hal-02500048v1>**

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.

## LES SERVICES URBAINS, VECTEURS DE CONSTRUCTION INTERCOMMUNALE ?

Lilian Loubet

Université Paris-Est Marne la Vallée | « Flux »

2017/1 N° 107 | pages 53 à 73

ISSN 1154-2721

Article disponible en ligne à l'adresse :

-----  
<https://www.cairn.info/revue-flux-2017-1-page-53.htm>  
-----

Distribution électronique Cairn.info pour Université Paris-Est Marne la Vallée.

© Université Paris-Est Marne la Vallée. Tous droits réservés pour tous pays.





## ***Les services urbains, vecteurs de construction intercommunale ?***

*Lilian Loubet*

Dès la Révolution française, « l'émiettement communal » suscite des inquiétudes auxquelles l'État tente de répondre en encourageant les fusions municipales. Face à la résistance des élus locaux, la coopération intercommunale apparaîtra comme une alternative privilégiée. Ainsi, les gouvernements successifs oscilleront entre mesures incitatives et autoritaires afin de promouvoir ce mouvement (Desjardins, Boino, 2006). Trois lois (1) de 1999 et 2000 le structureront autour de projets territoriaux, remodelant à cette occasion le paysage administratif français. Cette dynamique se poursuivra avec « l'acte II de la décentralisation » (2) et plus récemment « l'acte III » (3) qui consacreront l'intercommunalité comme un échelon de référence dans la mise en œuvre des politiques locales.

Cette intercommunalité, cependant, peine toujours à s'implanter dans la conscience des Français, profondément marquée par l'identification au territoire municipal. La population méconnaît ces organisations, voire s'en désintéresse ; une étude menée auprès de 600 habitants des Communautés de l'agglomération havraise (CODAH) et de Rouen-Elbeuf-Austreberthe (CREA) (4) confirme cette tendance (Brennetot, Bussi, Loubet, 2013).

Si les résultats observés témoignent d'une faible connaissance institutionnelle et d'une appropriation territoriale limitée, en revanche les politiques communautaires qui ont un impact sur le quotidien (gestion de l'eau, collecte et traitement des déchets, transports collectifs) apparaissent davantage identifiées. Aussi, nous faisons l'hypothèse que ces services urbains représentent une porte d'entrée dans la culture intercommunale, un moyen de dépasser l'échelon municipal et de s'approprier ce territoire élargi. Ces services participeraient fortement à « l'apprentissage de la coopération intercommunale » (5) (Loubet, 2011). Il s'agira donc d'examiner, à partir de ces compétences

techniques, la nature de la relation intercommunalité-habitants.

Pour ce faire, ce travail s'articulera autour d'une étude qualitative (Loubet *et al.*, 2015) qui prolonge la phase quantitative de 2013 précédemment évoquée. Dans ce cadre, 50 habitants de la CODAH ont été interrogés, de même que les responsables des trois services concernés. Les discours recueillis ont fait l'objet d'une analyse de contenu (6) et d'un traitement statistique de données textuelles (logiciel Alceste).

La première partie de cet article permettra de présenter succinctement la CODAH et d'en mesurer la notoriété auprès de ses résidents. À travers leurs représentations et au prisme des figures « d'usager », de « citoyen » et « d'habitant », nous étudierons ensuite les modalités de construction de ce territoire de coopération. Nous verrons combien la consommation de services urbains (Pflieger, 2002) semble au centre de ce processus. Enfin, une troisième partie examinera la capacité de ces services à constituer des vecteurs d'appropriation de l'intercommunalité.

### **UNE INSTITUTION INTERCOMMUNALE MÉCONNUE : L'EXEMPLE DE LA COMMUNAUTÉ DE L'AGGLOMÉRATION HAVRAISE**

L'intercommunalité témoigne, avec une vivacité accrue, de la méconnaissance des habitants en matière d'institutions locales (Département, Région). La complexité des mécanismes politiques activés à cette échelle explique en grande partie cela. La construction du gouvernement d'agglomération paraît bien opaque pour le citoyen non expert. Ce dernier ne participe qu'indirectement à l'élection de son président. De même, les régulations qui structurent les différentes scènes décisionnaires

échappent à son contrôle. Finalement, les habitants ne sont pas vraiment acteurs de ce jeu souvent trop complexe. La technicité des questions abordées et le langage expert mobilisé renforcent ce déficit démocratique. Ils nécessitent un « apprentissage » (Loubet, 2012) qui en rebute plus d'un. À cette complexité politique et technique s'ajoute une complexité territoriale où la variable identitaire apparaît comme un élément avec lequel il convient de composer. En effet, la coopération intercommunale invite les acteurs locaux à une « dilatation de leur territorialité de référence » (7) (Loubet, 2011). Ce processus s'opère au cours d'un long apprentissage, à mesure que se développent un sentiment d'appartenance et une capacité de projection sur des espaces dépassant le seul périmètre municipal.

Cette complexité se renforce dans la mesure où l'on assiste à un changement de « référentiel » (8). Ainsi lorsque l'intercommunalité s'institutionnalise, elle a vocation à rationaliser l'action publique et à répondre à des contraintes techniques rencontrées par les territoires. Cependant, elle ne peut se réduire à un construit technique. Elle développe des « valeurs », « normes », « algorithmes » et « images » (Muller, 1995) spécifiques qui forment le « référentiel communautaire » (Loubet, 2011). Nombre de textes et discours (9) façonnent ces éléments

en positionnant au centre : la solidarité, le dépassement des intérêts individuels et municipaux, l'élaboration de projet commun, la construction d'une identité intercommunale... C'est un véritable bouleversement qui est sous-tendu dans l'espoir d'une mutation des cultures territoriales et de la citoyenneté locale. Dans ce cadre, 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 (qui valorise exclusivement le devenir de la commune et considère l'action communautaire d'après le seul prisme municipal, voire dans une perspective concurrentielle) au « référentiel communautaire » s'opère au sein d'un long processus conditionné par les apprentissages des acteurs. La notion de temporalité joue ici un rôle majeur. Dès lors, plusieurs indicateurs sont à mobiliser : date d'adhésion à l'intercommunalité, de création de celle-ci, expériences antérieures de pratiques communautaires... Les territoires se façonnent lentement, selon des rythmes différenciés, à mesure que les élus et habitants acceptent et maîtrisent le changement.

En ce qui concerne le cas normand, force est de constater que de nombreux habitants ne s'intéressent guère aux organisations intercommunales qui gèrent pourtant leur quotidien (cf. encadré).

## Synthèse de l'enquête de notoriété auprès de 600 habitants de la CODAH et de la CREA

### Les habitants interrogés connaissent mal l'institution et l'organisation intercommunale

- 2/3 de la population interrogée ne connaissent pas le nom du président de leur communauté d'agglomération (CA).
- Les modalités d'élection du président sont ignorées (mais la plupart des répondants déclarent que le système actuel leur convient).
- Près de 20 % de la population sont incapables de citer la moindre compétence intercommunale (secteurs d'interventions).
- Les compétences obligatoires (développement économique, aménagement, équilibre social de l'habitat, politique de la ville) sont très souvent ignorées contrairement aux compétences techniques (collecte des déchets ménagers, eau et assainissement...) bien mieux identifiées.

### Les habitants interrogés connaissent approximativement le territoire communautaire

- Ils sont globalement conscients de leur adhésion à une CA (mais seule la moitié en connaît le nom).
- Le périmètre de la CA est moyennement connu (mais les habitants se déclarent majoritairement satisfaits).
- Ils évaluent de façon plus qu'approximative le nombre d'habitants de leur CA.

Les habitants interrogés ne perçoivent pas les politiques intercommunales menées

- Ils identifient très difficilement les impacts (positifs comme négatifs) des politiques intercommunales mais ils ne portent pas de regard négatif sur l'intercommunalité.

Source : Brennetot, Bussi, Loubet, 2013.

Suite à ce constat, nous avons choisi de poursuivre l'analyse en nous concentrant sur le cas havrais (Loubet *et al.*, 2015). La CODAH y apparaît comme une structure relativement jeune créée *ex nihilo* en 2001 (aucun Syndicat Intercommunal à Vocation Unique ou Multiple ne regroupait les municipalités sur le périmètre actuel de l'Agglomération). Elle réunit 17 communes dans un ensemble où Le Havre (173 142 habitants) (10) constitue près de 75 % de la population totale

(241 860 habitants) (11). Afin de limiter une surreprésentation du Havre et de valoriser une approche comparative, 25 habitants du Havre et 25 des 16 autres communes membres ont été interrogés. L'échantillon a été construit de manière à respecter le profil socio-économique (répartition en termes de CSP) et territorial de la CODAH (toutes les communes ont été représentées selon une clé de répartition tenant compte du poids démographique de la municipalité au sein de l'EPCI) (12).

**Figure 1. La communauté de l'agglomération havraise**



Couillet A., UMR IDEES-6266, 2016

Dans ce contexte, la population a été interrogée selon un guide d'entretien construit autour de 55 questions ouvertes regroupées en grands thèmes (carte d'identité de l'acteur/nature de la relation à la CODAH/utilisation des services urbains/représentations et sentiment d'appartenance aux territoires municipal et intercommunal/vision géographique de l'espace communautaire).

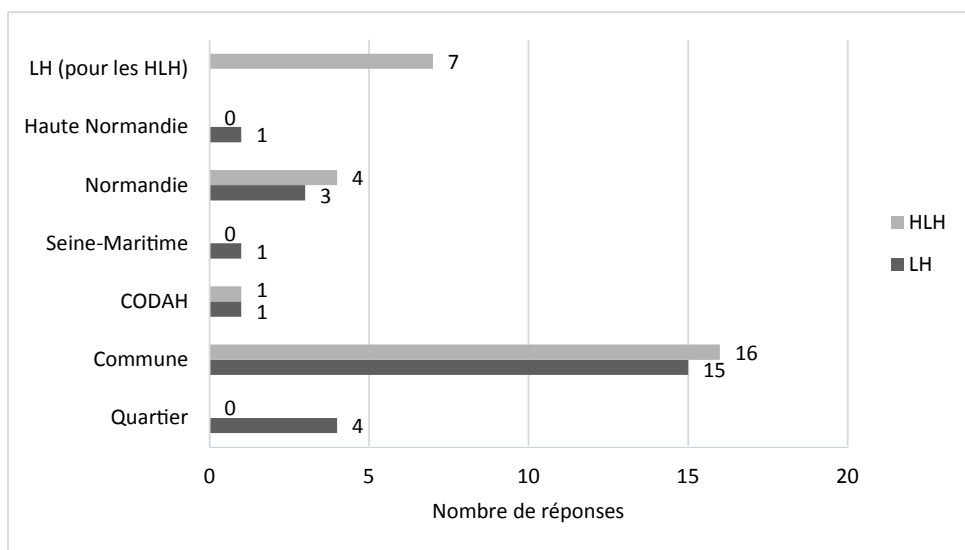
Les parties suivantes permettront d'analyser les données recueillies. Il est toutefois possible d'évoquer succinctement quelques tendances qui éclairent le rapport à la CODAH. En effet, les habitants la décrivent comme une organisation « abstraite ». Ils rencontrent d'importantes difficultés à appréhender ses missions, son projet, son fonctionnement, la dimension stratégique de son action. Elle est néanmoins reconnue autour de services urbains évalués positivement (les 50 entretiens de

2015 confirment en cela les résultats de 2013). Malgré l'intercommunalisation de la compétence, cohabitent à l'échelle de la CODAH différents modes de gestion dont la combinaison peut paraître nébuleuse. Cependant, ces services participent fortement au processus d'identification intercommunale. Bien que ce dernier relève d'une « configuration territoriale » (13) (Négrier, 2005) spécifique à chaque agglomération, il semble que le cas havrais puisse éclairer des tendances généralisables à de nombreux espaces urbains.

### UNE RELATION À L'INTERCOMMUNALITÉ CONSTRUITE AUTOUR DE LA CONSOMMATION DE SERVICES URBAINS

Comme dans de nombreux territoires, « la commune » constitue ici l'échelon d'identification le plus prégnant (cf. graphique 1).

**Graphique 1. À quel(s) territoire(s) vous sentez-vous le plus appartenir ?**



HLH : habitants des 16 communes Hors Le Havre

LH : Le Havre

Réalisation : Loubet (Loubet et al., 2015)

Dans ce contexte, la CODAH n'apparaît pas comme « un territoire » auquel les habitants se sentent appartenir. Sa dimension gestionnaire et servicielle prévaut sur la construction d'une représentation territorialisée.

« Pour moi la CODAH ce n'est pas réellement un territoire, c'est plus un service public, non ? » (Un habitant de Gainneville, novembre 2014)

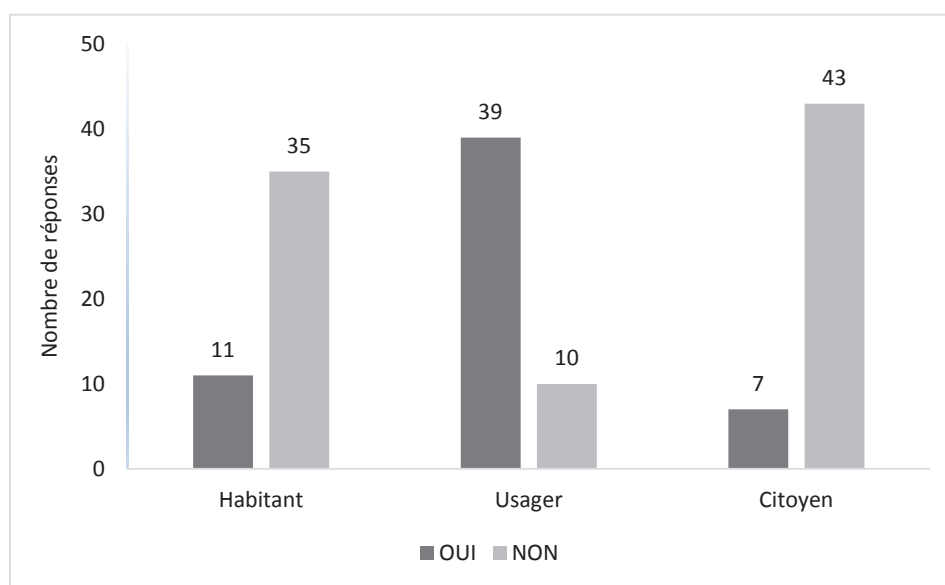
Il convient toutefois de nuancer ce constat. Des mécanismes d'appropriation dépassant le seul périmètre municipal sont observables. De même, des processus d'imbrication des territorialités (communales et intercommunale) ont été relevés.

Afin de clarifier ce lien à la CODAH, les résidents ont été invités à se positionner au regard de définitions simples :

- habitant : « Personne qui habite, vit ordinairement en un lieu, qui y a sa résidence » (14) ;
- usager : « Personne qui a recours à un service, en particulier à un service public » (15) ;
- citoyen : « Personne qui a le droit de dire son mot sur la cité, de participer aux décisions (ici à l'échelle de l'Agglomération) ».

Ces trois figures ne sont pas exclusives ; elles coexistent dans le discours de chaque habitant selon un équilibre propre à chaque territoire. Dans le cas havrais, les résidents de l'Agglomération ne se considèrent pas majoritairement comme des « habitants », encore moins comme des « citoyens », mais comme des « usagers » de la CODAH (voire même « des consommateurs ») (cf. graphique 2).

**Graphique 2. Vous sentez-vous « habitant », « usager », « citoyen » de la CODAH ?**



Réalisation : Loubet (Loubet et al., 2015)

### Des résidents qui ne se considèrent pas comme des « habitants » de la CODAH

On observe une nette différence d'intensité dans cette tendance entre habitants du Havre (LH) et des communes périphériques (Hors Le Havre : HLH) (cf. graphique 3).

Les Havrais (LH) ne se considèrent pas comme des « habitants » du territoire communautaire. Leur territorialité est avant tout conditionnée par la commune dont l'évolution est jugée positivement.

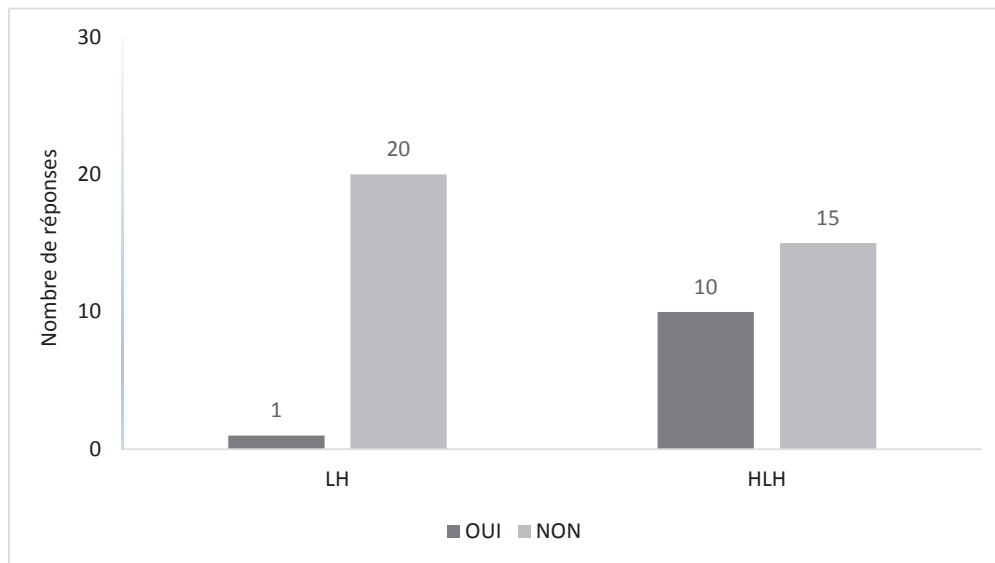
« Habitant de la CODAH en tant que telle non. Je me sens habitant du Havre, pas de la CODAH ». (Un habitant du Havre, décembre 2014).

Ils développent toutefois un sentiment d'appartenance à la CODAH construit par « assimilation ». Dès lors, les projets communautaires sont confondus avec ceux de la municipalité, témoignant en cela d'une forme d'absorption : « la CODAH, c'est Le Havre ! » (16). De même par extension, les Havrais considèrent les communes périphériques comme des prolongements du Havre : « Le Havre élargi ».

« Il y a des communes autour, mais c'est Le Havre, c'est pareil ».

« Je pense qu'il n'y a pas trop d'appartenances du point de vue de la CODAH... pour nous, Harfleur, Gonfreville c'est la même chose en fait. Après, tout ce qui est Roger-

Graphique 3. Vous sentez-vous « habitant » de la CODAH ?



Réalisation : Loubet (Loubet et al., 2015)

ville, tout ce qui est un peu plus loin, c'est la campagne... Et tout ce qu'il y a autour, ça gravite autour sans que l'on s'en soucie spécifiquement. » Des habitants du Havre, juillet 2014.

L'identité « d'urbains » est revendiquée face à celle de la CODAH jugée plus composite (urbain/périurbain/rural).

« Il y a de grosses différences entre les communes de la CODAH. C'est très compliqué pour quelqu'un qui habite en centre-ville du Havre de se sentir appartenir au même groupe que quelqu'un qui habite à Rolleville par exemple... ». (Un habitant du Havre, 2014).

Ainsi, bien que la CODAH ne soit pas citée comme une entité à laquelle les Havrais se sentent appartenir, une partie de son territoire (Le Havre et sa proche périphérie) fait néanmoins l'objet d'une appropriation importante.

Les résidents des communes périphériques (HLH) se considèrent quant à eux davantage comme des « habitants » du territoire communautaire, et cela dans une proportion nettement plus forte (cf. graphique 3).

« Oui, je me sens habitant de la CODAH. Même si j'ai du mal à cerner la CODAH, je sais que je fais partie de cette communauté ». (Un habitant de Montivilliers, juillet 2014).

Ils développent toutefois un rapport à « l'habiter » et une territorialité dans lesquels la « proximité » (Torre, 2009) géographique, sociale et cognitive prédomine. Ceci se matérialise dans leur attachement à la mairie (notamment pour les communes de taille restreinte).

« Le premier réflexe, ça va quand même être de s'adresser à notre commune... D'instinct, je privilégie peut-être le côté pratique, le côté proximité... ». (Un habitant de Gonfreville-l'Orcher, juin 2014).

Malgré sa présence à travers certaines politiques qui influencent directement le quotidien des ménages, la CODAH est considérée comme « éloignée ». Son manque de notoriété favorise une distance cognitive :

« La commune, c'est la proximité [...]. La CODAH c'est quelque chose d'abstrait, d'éloigné, qui apporte de temps en temps [...]. Mais éloignement, éloignement du pouvoir de décision [...]. Il n'y a aucune relation entre les utilisateurs et le pouvoir de décision... ». (Un habitant du Notre-Dame-du-Bec, mars 2015).

Cet éloignement se renforce en l'absence de relations directes entre les habitants et la communauté d'agglomération : les élus et services municipaux jouant le plus souvent le rôle d'intermédiaires, de « médiateurs » (Muller, 1995).



Cependant, ce lien fort avec la commune et cette distance avec la CODAH n'excluent pas, pour plus d'un quart des habitants de la périphérie (cf. graphique 1), un sentiment d'appartenance à la « commune du Havre » (et non à la CODAH). Deux processus imbriqués expliquent cette tendance. Le premier renvoie à la périurbanisation, avec des « villages-dortoirs » qui encouragent les mobilités vers la ville-centre. Le second repose sur un schéma où des habitants construisent leur territorialité en référence à la « grande ville » la plus proche, jouissant selon eux d'une notoriété importante et d'une image positive.

« Je suis montivillons de résidence, mais je me considère plus havrais [...]. On aime bien appartenir à quelque chose d'assez important et la ville du Havre est assez importante ». (Un habitant de Montivilliers, novembre 2014).

Dès lors, il convient de nuancer le discours des deux groupes et de différencier une identification à la CODAH « déclarée » comme quasi nulle, et un sentiment d'appartenance à l'agglomération plus fort. De nouveau, le caractère abstrait de la « CODAH », son image gestionnaire, son appellation sous forme d'acronyme expliquent la difficulté pour les habitants à associer la « CODAH » à l'agglomération.

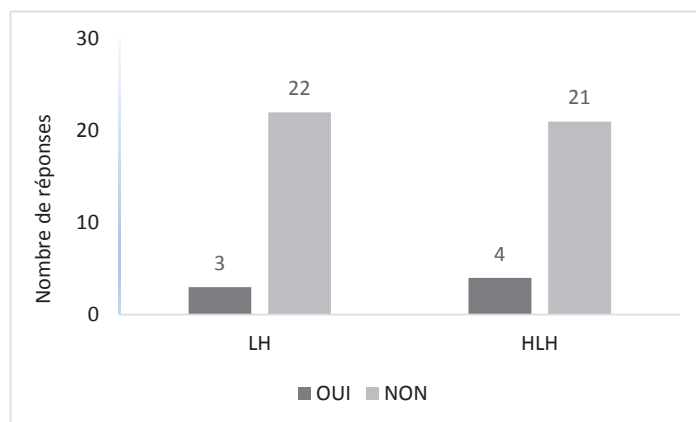
### Des résidents qui ne se considèrent pas comme des « citoyens » de la CODAH

La notion de « citoyenneté » sera utilisée dans son acception la plus large afin d'évoquer une citoyenneté locale : « la citoyenneté de la ville, le droit de (dire son mot sur la) cité » (Poche, 1992, p. 16) ; l'échelon local considéré comme « berceau de la

nouvelle citoyenneté, enracinée dans la résidence et la participation concrète... » (Wihtol de Wenden, 1992, p. 37).

L'enjeu intercommunal repose dès lors sur un glissement progressif d'une citoyenneté communale vers une citoyenneté intercommunale (Loubet, 2011). Le cadre institutionnel et juridique ne suffit pas à définir une citoyenneté. Pour exister, pour être vécue pleinement, celle-ci doit être nourrie d'une identité. En tant que représentation, elle est alors à relier à trois champs distincts : « la reconnaissance, l'expression sensible et la garantie subdéléguée » (Poche, 1992, p. 16). La reconnaissance met en jeu « la façon dont la société se représente elle-même, c'est-à-dire se présente à elle-même, de façon réflexive, une image dans laquelle elle a choisi de se reconnaître » (Poche, 1992, p. 18). Dans le cadre intercommunal, il s'agit de définir si les habitants et élus des différentes communes parviennent à créer une identité collective, à y adhérer et à se projeter à travers elle. La citoyenneté est alors à aborder en tant que « métaphore de la sociabilité (domaine de l'expression sensible), dont l'expression la plus sensible serait celle du territoire » (Abeles, Jeudy, 1997, p. 76). Le territoire prend dès lors toute sa dimension. Il définit un enjeu face à l'émancipation dont il doit faire l'objet (concernant le territoire communal) et à l'appropriation dont les acteurs locaux doivent faire preuve (concernant le territoire communautaire). À ce titre, la configuration havraise semble illustrative. En effet, si l'approche comparative de la notion « d'habitant » indiquait des divergences entre Havrais et habitants de la périphérie, le rapport à la « citoyenneté » apparaît faire consensus : les habitants ne se considèrent pas comme des « citoyens » de la CODAH (cf. graphique 4).

Graphique 4. Vous sentez-vous « citoyen » de la CODAH ?



Réalisation : Loubet (Loubet et al., 2015)

Le système d'élection par fléchage (17) des conseillers communautaires ne semble pas (encore ?) avoir renforcé l'attachement à l'échelon intercommunal.

« La CODAH pour moi, c'est insignifiant. Aux élections municipales, on a voté en même temps pour la CODAH, mais ça ne me parle pas du tout ». (Un habitant du Havre, juillet 2014).

En cela, la CODAH souffre, comme bien d'autres communautés, d'un manque de reconnaissance politique ; la commune demeure l'échelon de construction d'une citoyenneté locale.

« Je l'ai employé tout à l'heure le terme de 'citoyenne'. C'est vrai que l'on rattache ça plutôt à la commune ». (Une habitante de Sainte-Adresse, septembre 2014).

L'un des principaux éléments qui justifie leurs difficultés à développer une citoyenneté intercommunale apparaît dans le sentiment qu'ont les habitants de ne pas pouvoir s'exprimer et peser sur le devenir de l'agglomération.

« J'ai l'impression qu'en tant que citoyen je ne peux pas m'exprimer et je n'ai pas une certaine influence sur les décisions de la CODAH ». (Un habitant du Havre, septembre 2014).

Ce déficit de participation n'est pas exclusivement le produit d'un système qui éloignerait le citoyen de la décision locale. Ces derniers ont conscience de leur manque de connaissance en matière d'institution et certains avouent un certain désintérêt face à ce qui peut se développer à l'échelle de l'agglomération.

« J'utilise juste des services et si cela ne va pas je vais voir pourquoi, mais c'est tout. Mais de là à avoir son mot à dire, non ! Parce que c'est comme ça. Ça ne m'intéresse pas plus que ça ». (Un habitant du Havre, décembre 2014).

De nouveau, le sentiment d'être des « usagers-consommateurs » de la CODAH prévaut sur celui d'être « citoyens » :

« Citoyenne, non ! [...] Nous, on consomme ! C'est-à-dire que l'on en profite ».

« Aucunement citoyen, car il n'y a pas de citoyenneté de la CODAH à mon avis. Ce serait plus 'usager'. Comme c'est effectivement tout ce qui gravite autour de la vie quotidienne, les transports, le tri, l'eau, tout ce qui est culturel, toutes ces choses-là. C'est plus de l'usage en fait ». Des habitants du Havre, juillet 2014.

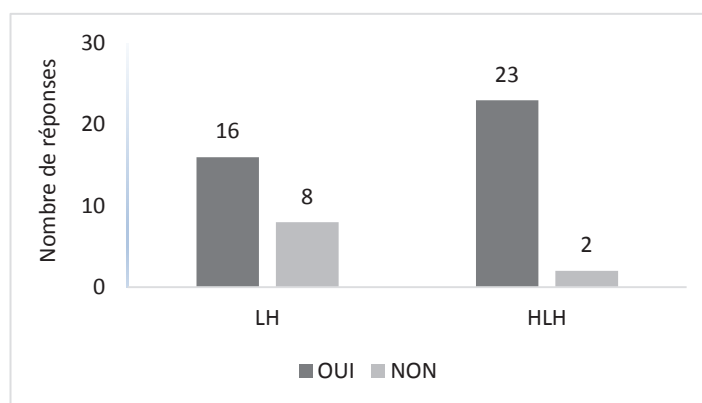
### Des résidents qui se considèrent comme des « usagers » voire des clients de la CODAH

En effet, la grande majorité des habitants se perçoit d'abord comme des « usagers » de la CODAH (cf. graphiques 2 et 5).

Au terme « d'usager », ils préfèrent les vocables « consommateur », « client » : la CODAH est avant tout considérée comme un prestataire de services.

« Oui je me sens complètement usagère. Je dirais même, consommatrice. C'est très impersonnel, parce que voilà, le fait de dire consommatrice pour moi c'est : je prends ce qui m'intéresse et c'est tout ! ». (Une habitante de Montivilliers, novembre 2014).

Graphique 5. Vous sentez-vous « usager » de la CODAH ?



Réalisation : Loubet (Loubet et al., 2015)

« Je me sens client, usager ». (Un habitant du Havre, juillet 2014).

À l'instar des travaux de Pflieger, on observe dans cette relation aux services urbains l'importance de la logique mercantile. L'auteure s'est intéressée (dans son analyse de la gestion publique des réseaux d'eau) au statut dont bénéficiait l'usager de ces services. Si plusieurs archétypes se dessinent, elle constate la prédominance d'une figure de « consommateur » s'imposant à celle de « citoyen » au plan national, mais également dans de nombreux contextes locaux (Pflieger, 2002). La configuration havraise semble souscrire à ce modèle.

Si les habitants-consommateurs sont satisfaits des politiques « transports », « eau », « déchets », ils ne manifestent pas un grand intérêt face à la question du choix de l'échelon gestionnaire.

« Je n'identifie pas exactement les limites de la CODAH et ce que l'on peut en tirer. Pour moi, ça gère beaucoup de choses ; mais ça pourrait être géré par la mairie d'Harfleur ou la mairie du Havre ce serait pareil. Je ne fais pas la différence ». (Une habitante d'Harfleur, novembre 2014).

« Pour nous après, que ce soit la CODAH ou la mairie qui s'occupe des poubelles ou du service de l'eau, ça change pas grand-chose. Je veux dire que tant que ça fonctionne bien... ». (Une habitante de Gainneville, novembre 2014).

Cette identité « d'usager/consommateur » s'ancre toutefois dans un quotidien qui témoigne d'une forme d'appropriation inconsciente de la coopération intercommunale, à travers les services en question.

« Notre vie quotidienne dépend grandement de la CODAH et ça touche à un peu tous les aspects du quotidien parce qu'il y a l'eau, les déchets, les transports ». (Un habitant du Havre, juillet 2014).

On observe cependant chez les habitants du Havre, une propension plus faible à se considérer comme des « usagers de la CODAH » (cf. graphique 5). Deux tendances structurent ce phénomène. Ces derniers (LH) ont moins conscience que les services en question relèvent de l'intercommunalité. Ils pensent (à tort) ne pas utiliser les services de la CODAH (qu'ils n'identifient pas).

« Usager, non ! Puisque je ne savais pas que la CODAH gérait ces services... ». (Un habitant du Havre, novembre 2014).

Enfin, les Havrais semblent considérer la CODAH comme « un back-office efficace » à la solde de leur commune. Dans ce contexte, la satisfaction exprimée à l'encontre des services urbains renforce leur identité communale, bien plus qu'elle ne participe au sentiment d'appartenance intercommunale :

« Je pense que c'est un organisme qui permet de faire de plus grandes choses... qui permet de rendre un service beaucoup plus pointu... Ceci étant, je suis havrais et justement, si je suis content d'être havrais c'est que le système fonctionne bien, avec ses imperfections, et peut-être justement parce qu'il y a la CODAH ». (Un habitant du Havre, septembre 2014).

## DES SERVICES URBAINS VECTEURS D'APPROPRIATION DE L'INTERCOMMUNALITÉ ?

Au regard des éléments évoqués, la dimension servicielle s'impose avec force dans la relation qu'entretiennent les habitants avec la CODAH. Ainsi, le terme de « CODAH » est avant tout associé au terme de « service » dans le discours des habitants (cf. graphique 6) (18).

Par ordre d'importance, les compétences « transports collectifs », « gestion de l'eau », et « gestion des déchets » apparaissent dans l'étude de 2013 comme les domaines d'intervention les mieux identifiés par les 300 habitants (19) interrogés (cf. graphique 7).

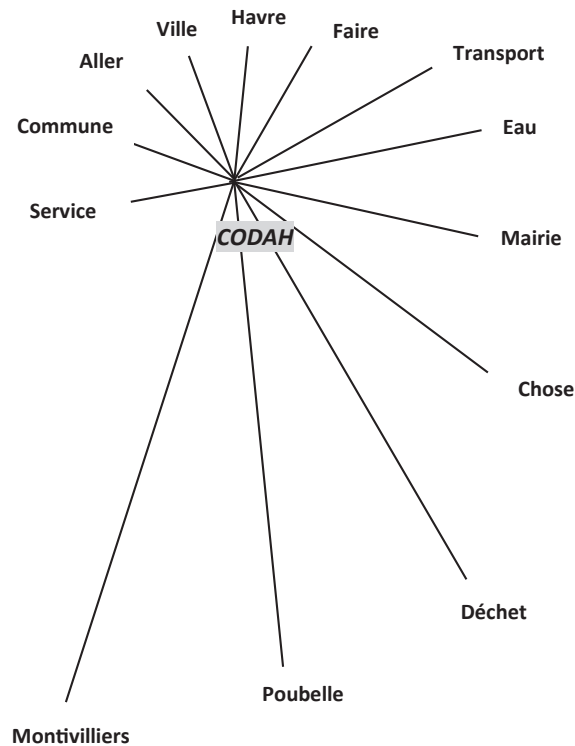
L'analyse qualitative de 2015 confirme cette hiérarchie dans les services urbains (cf. graphique 8).

Existe-t-il pour autant une relation forte entre identification du service intercommunal et construction d'un sentiment d'appartenance à travers celui-ci ? L'exemple havrais nous permettra d'éclairer la question au travers des trois secteurs d'intervention.

### Les transports collectifs comme vecteurs d'appropriation de la CODAH

En matière de construction intercommunale, le potentiel de ce service s'avère particulièrement fort : « Il apparaît en premier lieu que les enjeux de transports urbains sont souvent mobilisés dans le processus de recomposition territoriale à l'œuvre. Outil révélateur des solidarités intercommunales, outil de mise en valeur de l'agglomération, les transports publics participent à la fabrique des nouveaux territoires » (Gallez, 2007, p. 58).

**Graphique 6. Le terme « CODAH » dans le discours des habitants (pour l'ensemble des entretiens des habitants de la CODAH)**



Réalisation : Jeanne, Loubet (Loubet et al., 2015)

Dans le cas havrais, cette compétence est la mieux identifiée. Près de 75 % des habitants interrogés en 2015 savent que les transports collectifs dépendent majoritairement de la CODAH. Ainsi, on observe une corrélation directe et une proximité forte entre les termes de « transport » et de « CODAH » qui sont très régulièrement associés dans les discours (cf. graphiques 9 et 10).

Cependant, les habitants de la périphérie (HLH), qui utilisent beaucoup moins les transports collectifs, manifestent une appropriation de ces services moins importante que leurs homologues havrais. Ils ne portent pas pour autant de regard négatif sur ce domaine d'intervention. S'immisce très rapidement, dans leurs relations à la compétence transport, l'échelon communal (comme en témoigne l'occurrence « commune » en deuxième position dans le graphique 10). Bien que ces habitants aient identifié le rôle de la CODAH en matière de transport, le maire et ses services demeurent des interlocuteurs privilégiés. Aussi, leur rapport aux transports collectifs souscrit

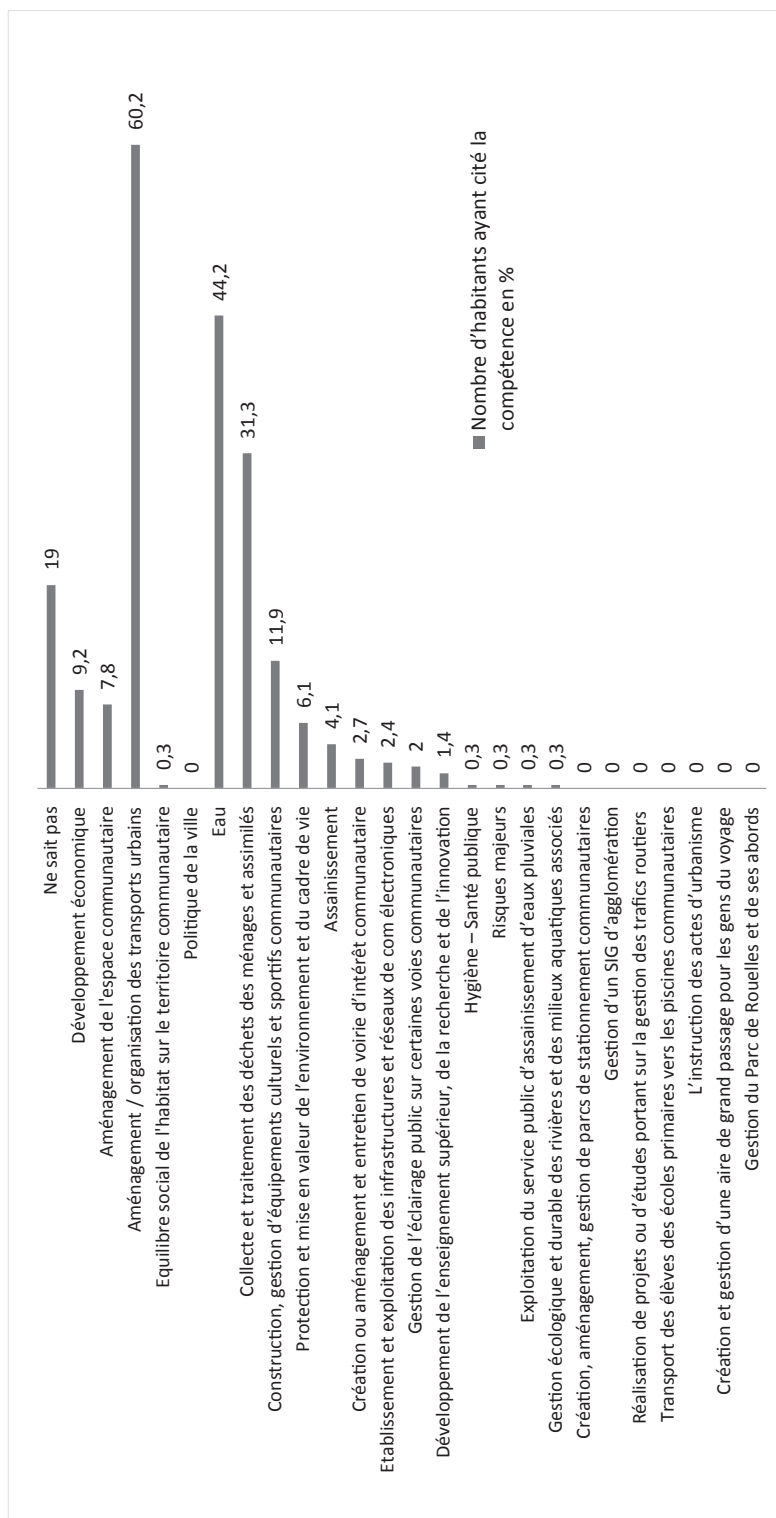
au modèle précédemment exposé valorisant une proximité géographique, sociale et cognitive :

« Habitant à Gonfreville l'Orcher, on est tellement habitués à aller faire nos doléances directement à la mairie, je ne suis pas sûr que mon premier réflexe serait d'aller à la CODAH. Je pense que j'irais d'abord à la mairie... C'est une question de culture de commune ». (Un habitant de Gonfreville, juin 2014).

« Moi, en tant qu'habitant, je me plains au maire ». (Un habitant de Notre-Dame-du-Bec, mars 2015).

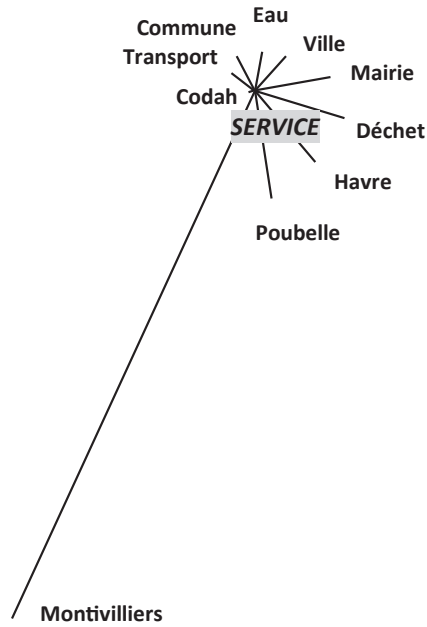
Les habitants de la ville-centre (LH) développent quant à eux une relation où l'échelon municipal paraît moins prégnant. L'organisme gestionnaire du réseau de transports collectifs de la CODAH (LiA) (20) apparaît comme le premier interlocuteur des Havrais en cas de réclamation. Cependant, la ligne de démarcation ne semble pas vraiment claire entre service communal et d'intérêt communautaire puisque pour eux « la CODAH,

Graphique 7. « Citez 3 compétences exercées par la CODAH »



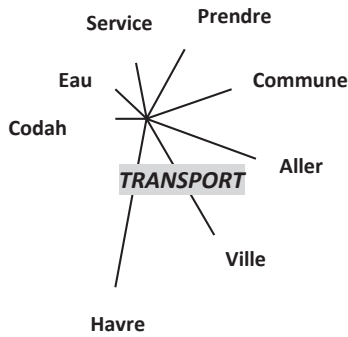
Réalisation : Loubet, 2017 (d'après l'enquête Brennetot, Bussi, Loubet, 2013).

**Graphique 8. Le terme « service » dans le discours des habitants (pour l'ensemble des entretiens)**



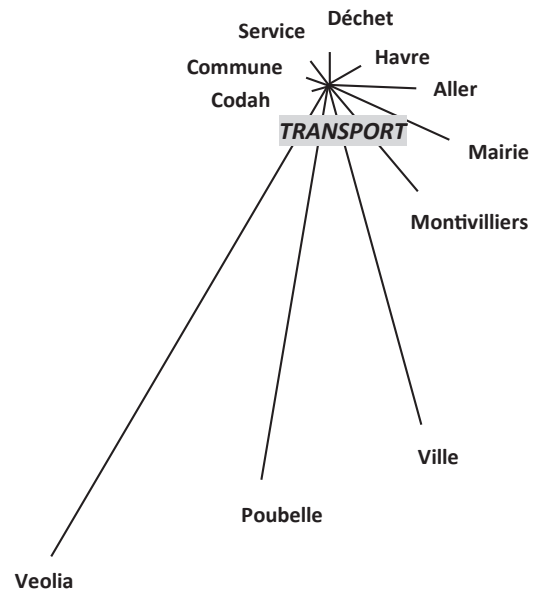
Réalisation : Jeanne, Loubet (Loubet et al., 2015)

**Graphique 9. Le terme « transport » dans le discours (pour les entretiens des habitants LH)**



Réalisation : Jeanne, Loubet (Loubet et al., 2015)

**Graphique 10. Le terme « transport » dans le discours (pour les entretiens des habitants HLH)**



Réalisation : Jeanne, Loubet (Loubet et al., 2015)

c'est Le Havre ! ». Aussi, le rapport aux transports collectifs des Havrais souscrit pleinement aux processus précédemment exposés (un sentiment d'appartenance à la CODAH qui se construit par assimilation) :

« [Votre utilisation des transports LiA a-t-elle favorisé votre connaissance de la CODAH ?] Pas vraiment, non. Les transports, c'est toujours pour moi Le Havre, la ville ». [Alors que l'individu a bien identifié que la CODAH était compétente en matière de transports collectifs]. (Un habitant du Havre, juillet 2014).

Outre ces spécificités, l'ensemble de la population (LH et HLH) développe un rapport à la politique de « transport » où la dimension servicielle est prédominante :

« J'utilise, un point c'est tout. Je bénéficie de ce qui existe. C'est bien, tant mieux : on l'utilise plus. Ce n'est pas bien : on l'utilise moins, ou plus du tout. Comme il s'avère que c'est bien... ». (Un habitant de Notre-Dame-du-Bec, mars 2015).

« Quand on prend les transports, c'est instinctif. On ne sait pas de quel organisme cela fait partie. Pour nous, c'est un service qui est à la disposition du citoyen et je pense que tout ce qui est impôt paie tout ça. Ça fait partie du service ». (Un habitant du Havre, novembre 2014).

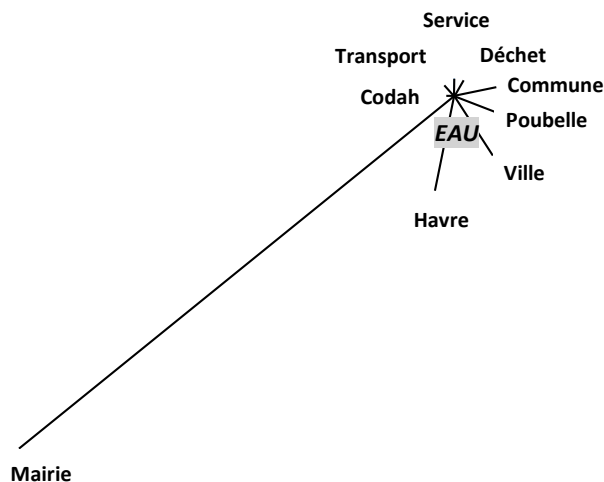
Ainsi, les transports collectifs ne constituent pas un fort vecteur d'appropriation de l'échelon intercommunal pour les habitants de la périphérie (car ceux qui les utilisent le font de manière très exceptionnelle). *A contrario*, ces services renforcent le sentiment d'appartenance des Havrais au « Havre élargi » ; mais cela ne participe pas forcément à la reconnaissance de la CODAH en tant qu'entité distincte de la ville du Havre.

### Les services de l'eau comme vecteurs d'appropriation de la CODAH

Cette compétence apparaît en deuxième position des politiques intercommunales les mieux identifiées. En 2015, un peu plus de la moitié des habitants interrogés identifiaient le lien entre « les services de l'eau » et la CODAH. On note dans le graphique 11, une proximité très forte des termes « eau » et « codah » ainsi que l'éloignement des occurrences ayant trait à l'échelon communal (« commune », « ville », « Havre », « mairie »). Ceci conforte les observations de notre analyse de contenu.

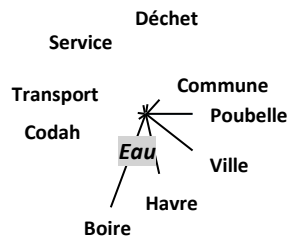
Cette tendance s'observe dans le discours des Havrais (LH) comme dans celui des non-Havrais (HLH) (cf. graphiques 12 et 13). En effet, contrairement au cas des transports collectifs, « la mairie » ne joue pas un rôle d'intermédiaire important dans le rapport aux services de l'eau. La CODAH constitue dès lors le premier échelon territorial de recours.

**Graphique 11. Le terme « eau » dans le discours (pour l'ensemble des entretiens)**



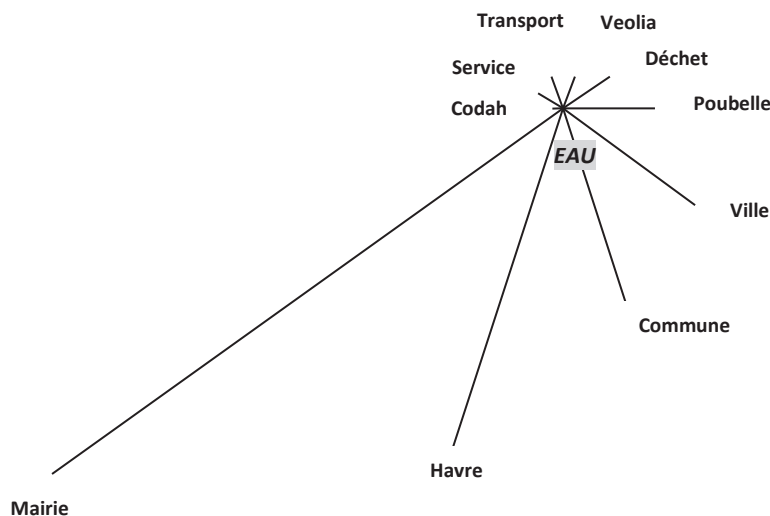
Réalisation : Jeanne, Loubet (Loubet et al., 2015)

**Graphique 12. Le terme « eau » dans le discours (entretiens habitants LH)**



Réalisation : Jeanne, Loubet (Loubet et al., 2015)

**Graphique 13. Le terme « eau » dans le discours (entretiens habitants HLH)**



Réalisation : Jeanne, Loubet (Loubet et al., 2015)

En ce qui concerne les habitants de la périphérie, s’immerse très rapidement dans la relation « habitant/service de l’eau/CODAH », le délégataire « Veolia » (cf. graphique 13). En effet, si la commune du Havre privilégie une gestion en régie directe, la majorité des municipalités HLH (11 communes sur 16) a choisi la DSP (Délégation de Service Public). Aussi, le modèle de gestion doit être pris en considération dans l’analyse du rapport à la CODAH.

Les habitants des communes HLH, dont les services de l’eau sont gérés par DSP, identifient plutôt bien leur prestataire en la matière (Veolia). En cas de problème, leur premier réflexe est de contacter celui-ci. Alors que la municipalité ne constitue pas ici un intermédiaire entre les habitants et la CODAH, c’est cette fois la DSP qui masque en partie le rôle de l’EPCI dans la gestion de cette compétence. Elle complexifie cette

relation, entretenant un amalgame chez certains résidents qui confondent « CODAH » et « Veolia ».

« Je pensais que Veolia, CODAH, c’était la même chose. Enfin, que c’était le même organisme... ». (Un habitant du Fontenay, décembre 2014).

« J’hésite, je mélange entre Veolia et la CODAH. Je ne sais pas si c’est la même chose... ». (Un habitant d’Octeville, décembre 2014).

Les Havrais souffrent quant à eux d’un déficit de connaissance bien plus prononcé que leurs voisins. Ils n’identifient pas le gestionnaire d’eau potable de leur commune et considèrent ce service comme « un dû », un service « classique » des espaces urbanisés. En cela, celui-ci ne représente pas un vecteur fort d’appropriation de l’intercommunalité.



Ainsi, bien que le service rendu apparaisse particulièrement satisfaisant, la moitié des habitants de la CODAH ne font pas le lien avec l'EPCI. Le manque de relation physique explique ce constat. Si par exemple le relevé à distance des compteurs constitue un progrès technique, il a également éloigné les habitants de leur communauté. De même, l'EPCI semble victime de sa bonne gestion car la stabilité du service limite les échanges avec la population. De plus, la DSP ne suffit pas à expliquer le manque de reconnaissance de la CODAH (la DSP dont fait l'objet la compétence « déchet », traitée ci-dessous, démontre le contraire).

### Les services de collecte – traitement des déchets, comme vecteurs d'appropriation de la CODAH

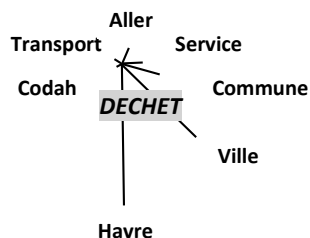
La gestion des déchets renvoie à de nombreuses dimensions techniques, socioculturelles et sociopolitiques qui convoquent variables cognitives et territoriales. À mesure que ce service

« fabrique de l'usager » (Barbier, 2002, p. 35), on observe, dans certaines configurations, des effets de renforcement de la citoyenneté locale.

Dans le cas havrais, ce domaine apparaît en troisième position des compétences les mieux identifiées. Un peu plus de la moitié des habitants interrogés relie « la gestion des déchets » à la CODAH. De manière globale, ils distinguent plutôt bien le rôle de l'EPCI en la matière (comme l'illustre la proximité très forte du terme « déchet » et « CODAH » dans le graphique 14).

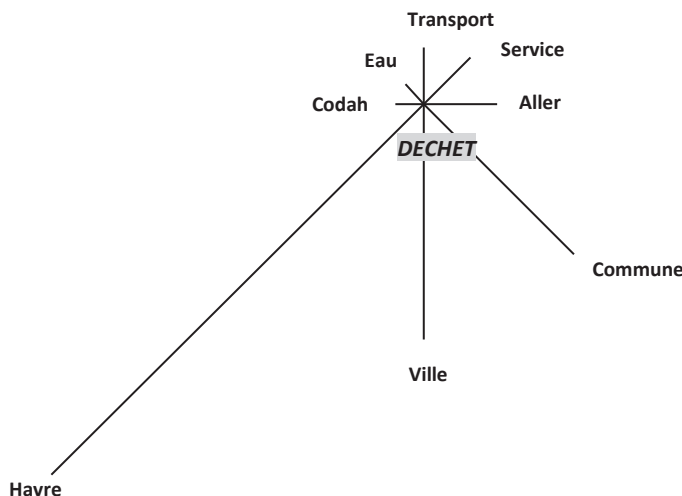
Contrairement aux tendances observées dans la relation aux « services de l'eau », ici la DSP ne « masque » pas la CODAH (toutes les communes hormis Sainte-Adresse et Le Havre gèrent leur collecte des déchets *via* une DSP). Le délégataire « Veolia » est faiblement identifié, contrairement à l'EPCI. Ainsi, sur le graphique 16, le terme « Veolia » apparaît beaucoup plus éloigné que celui de « CODAH ».

Graphique 14. Le terme « déchet » dans le discours (pour l'ensemble des entretiens)



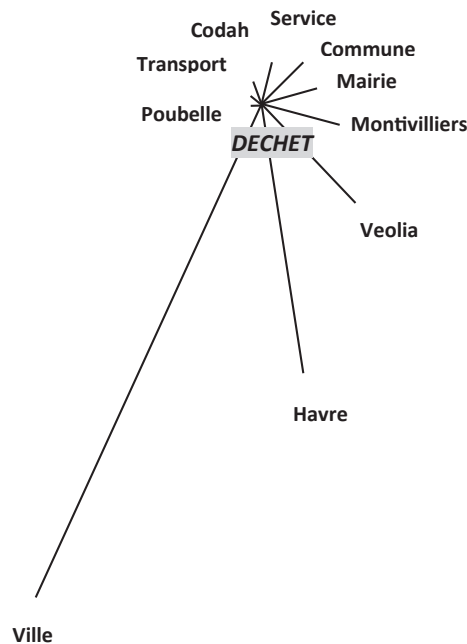
Réalisation : Jeanne, Loubet (Loubet et al., 2015)

Graphique 15. Le terme « déchet » dans le discours (entretiens habitants LH)



Réalisation : Jeanne, Loubet (Loubet et al., 2015)

**Graphique 16. Le terme « déchet » dans le discours (entretiens habitants HLH)**



Réalisation : Jeanne, Loubet (Loubet et al., 2015)

Cependant les habitants de la périphérie considèrent les élus et agents municipaux comme des interlocuteurs privilégiés, et ce, malgré une DSP et une gestion intercommunale. Ils préfèrent, en cas de problèmes, se renseigner auprès d’eux.

Les Havrais témoignent, en ce qui concerne ce service, d’une relation plus directe avec la CODAH (cf. graphique 15) : plus de la moitié appellent ou appelleraient la CODAH en cas de difficultés. La mairie n’apparaît qu’en deuxième position.

Aussi, les habitants de la CODAH identifient plutôt bien la compétence de l’EPCI en matière de gestion des déchets. L’efficacité du service (ressentie par une grande majorité) ; l’utilisation des déchetteries de plusieurs communes (certains habitants fréquentent jusqu’à trois sites différents et s’approprient ainsi davantage le territoire communautaire) ; ou encore, la communication institutionnelle faite autour du tri sélectif constituent dès lors des vecteurs importants d’appropriation de la CODAH. Si la relation aux gestionnaires demeure un rapport de type « consommateur/prestataire », on observe néanmoins une réelle augmentation du sentiment d’appartenance à la CODAH au travers de cette compétence :

« Bien sûr [que l’utilisation des services de gestion des déchets a favorisé la construction d’un sentiment d’apparte-

nance à la CODAH] parce que je me suis aperçu que je pouvais aller déposer au Havre, chose que je pensais impossible. En fait, maintenant c’est la CODAH ! Donc que vous alliez à Octeville, à Montivilliers, à Sainte-Adresse ; où que vous alliez, vous faites partie de la CODAH ». (Un habitant de Mannevillette, mars 2014).

« Oui [l’utilisation des services de gestion des déchets a favorisé la construction d’un sentiment d’appartenance à la CODAH] parce que l’on a l’impression de faire partie de quelque chose de sérieux, qui est bien outillé pour gérer tous les problèmes du quotidien. On a l’impression de faire partie de quelque chose d’important par rapport à ce qui pouvait se passer dans le temps, un petit village qui n’avait pas de moyens, qui se débrouillait par lui-même... ». (Un habitant de Montivilliers, novembre 2014).

### **Synthèse des ressorts de l’appropriation intercommunale à travers les services urbains**

Il apparaît difficile de tirer des conclusions fermes (certaines causes pouvant aboutir à des conséquences contraires selon les différents services étudiés). Des tendances se dessinent toutefois qui pourraient être généralisables à de nombreuses intercommunalités.

Le premier enseignement découle de l'évidence. Il repose sur la **nécessité d'utiliser les services communautaires** afin d'envisager un renforcement du sentiment d'appartenance intercommunal. L'absence de recours aux transports collectifs par les habitants de la périphérie havraise est particulièrement illustrative. Elle limite considérablement la capacité de ce service à participer à la construction communautaire. Dans ce contexte, la généralisation de l'usage apparaît donc comme un enjeu majeur.

Le deuxième élément renvoie à la **performance des services urbains**. Une ambivalence en la matière a été observée. D'un côté, la forte satisfaction des populations représente un atout dans la reconnaissance, voire dans l'appropriation intercommunale (21). D'un autre côté, une performance et une stabilité trop importantes des services et réseaux peuvent réduire les contacts avec le personnel de l'EPCI. En effet, les aléas et problèmes divers constituent la principale occasion de « rencontre » avec « l'intercommunalité ». De même, le progrès technique peut être facteur d'éloignement lorsqu'il limite la relation physique, comme dans le cadre du relevé à distance des compteurs d'eau.

L'**encouragement de la citoyenneté locale** forme un autre ressort de construction communautaire. La relation aux services urbains à l'échelle havraise témoigne de la prégnance des comportements de type « consommateurs ». Cette attitude, parfois stimulée par la communication des acteurs locaux et par une intercommunalité cloisonnée, nuit au développement de la sphère citoyenne : « Le Syndicat [*Syndicat des eaux d'Île-de-France*] veut faire preuve d'ouverture à l'égard des associations de consommateurs. Il affiche ses réussites (baisse des prix, amélioration du service) et satisfait les demandes des représentants (essai de facturation individuelle). En animant la figure du consommateur, il renforce son statut de fournisseur de service. De leur côté, les associations présentes ne font que reproduire au plan local l'argumentaire national qui ne dépasse pas les thèmes de la facturation et de la stabilité des tarifs. La gestion de l'eau se trouve de fait exclue de la sphère de la citoyenneté. Cette exclusion est renforcée par une intercommunalité de tuyau cloisonnée qui n'incite pas à engager des débats transversaux » (Pflieger, 2002, p. 28). Aussi, l'absence d'accompagnement dans l'usage d'un service semble renforcer la figure du « consommateur », au détriment de celle du « citoyen ». Dans le cas havrais, le déficit de communication et d'éducation aux bonnes pratiques autour du service de

l'eau (pourtant considéré comme très satisfaisant) a limité le potentiel « politique » de ce réseau. Il a conforté l'idée que la performance de ce « service classique » constituait « un dû ». *A contrario*, la politique de gestion des « déchets » menée par la CODAH nous démontre les effets de « l'empowerment » (Schultz *et al.*, 1995) en matière de citoyenneté locale. L'action opérée en direction des habitants (encourageant le tri sélectif et plus généralement l'éducation environnementale) a considérablement renforcé la reconnaissance de l'acteur intercommunal. À mesure que l'EPCI participait à transformer le « consommateur » en « citoyen » (sensibilisé à la cause écologique), la citoyenneté intercommunale s'en trouvait affirmée.

L'étude du cas havrais nous apprend également que la **présence d'intermédiaires**, entre l'EPCI et la population, semble nuire considérablement à l'appropriation d'une identité intercommunale. Le recours systématique (surtout dans les communes périphériques) aux élus, services municipaux ou délégués de services, complexifie la relation à l'EPCI et l'identification de son action. Le truchement observé tend à effacer l'acteur intercommunal dans les représentations des habitants. Cependant, si la DSP ne constitue pas un adjuvant dans la reconnaissance de l'organisation communautaire, les effets négatifs de ce type de gestion peuvent être neutralisés par une communication ambitieuse.

Aussi, la **communication institutionnelle** autour des services urbains apparaît déterminante. Malgré une politique similaire (DSP) et en présence du même délégué (Veolia), on peut constater des résultats opposés : la CA est identifiée comme gestionnaire en matière de déchets mais pas en ce qui concerne l'eau. Le choix d'une communication éducative et participative précédemment exposé explique ce paradoxe.

Enfin, la **mobilité** dans l'usage des services représente un ressort fondamental de l'appropriation intercommunale. La fréquentation de plusieurs déchetteries communautaires (localisées dans différentes communes) **encourage une territorialité élargie**. Cette offre multipolarisée favorise la construction d'une identité supra-communale. De même, l'usage des transports collectifs, sur un périmètre d'agglomération, participe de l'émancipation municipale nécessaire à une « dilatation de la territorialité de référence » (Loubet, 2011) : « Dans de nombreuses circonstances, même si cet effet n'est pas systématique, les transports collectifs par leur empreinte spatiale et par la visibilité qu'ils donnent à l'action publique intercommunale contribuent donc à la production d'un territoire politique »

(Gallez, 2015, p. 87). *A contrario*, le service de gestion de l'eau, qui du point de vue de l'habitant relève d'une certaine fixité (car fourni à domicile), semble dépourvu de ce potentiel. À cela s'ajoute une forme « d'invisibilité ».

La **visibilité** du service pourrait dès lors constituer un élément important. La matérialité des infrastructures de services urbains représente un facteur fondamental d'identification de l'action intercommunale. Les transports collectifs sont particulièrement exemplaires : « Par leur matérialité, ils [les réseaux de transport collectifs] marquent l'espace et contribuent à la prise de conscience par les habitants, les usagers et les acteurs publics d'une interdépendance, voire d'une solidarité entre les communes de l'agglomération. La représentation de l'agglomération à travers les réseaux de transports collectifs participe dès lors à la définition d'une image, sinon d'une identité collective... » (Gallez, 2015, p. 85). En cela, la morphologie du réseau apparaît fondamentale et révélatrice. Dans le cas de la CODAH, une forme radiale, centrée sur Le Havre, restreint (sans les faire disparaître) les incidences précédemment évoquées des mobilités sur une territorialité élargie. Concernant la visibilité du service, la gestion de l'eau semble particulièrement illustrative. Contrairement aux transports collectifs ou au réseau de collecte et recyclage des déchets ménagers, les services de l'eau reposent sur un réseau enfoui, donc « invisible ». Ce déficit de visibilité (du point de vue des habitants) limite donc les effets en matière de construction d'une identité communautaire.

## CONCLUSION

La coopération intercommunale apparaît comme une dynamique subtile où complexités techniques, politiques et territoriales se côtoient. Les habitants ne sont pas toujours à leur aise dans ce contexte de partage des pouvoirs et de chevauchement des territorialités. Si le projet communautaire et l'EPCI qui le conduit semblent assez « abstraits », les services urbains paraissent davantage identifiés. Cela suffit-il pour considérer que ces derniers représentent une porte d'entrée dans la culture intercommunale, un moyen de dépasser l'échelon communal et de s'appropriier le territoire communautaire ? À la lumière du cas havrais, force est de constater que ces services ne constituent pas toujours des vecteurs puissants dans le processus de construction d'une territorialité élargie. Certains éléments laissent cependant entrevoir des potentialités à condition d'atténuer certaines tendances structurantes.

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

La prégnance de la figure du « consommateur » constitue également une tendance forte, plus ou moins prononcée selon les configurations territoriales (Pflieger, 2002, p. 29). Elle limite considérablement la participation des services urbains à la construction intercommunale. Il n'existe pas cependant de fatalité en la matière. Des expériences locales (Grenoble, Lille, Île-de-France, Basse-Ardèche pour ne citer que le travail de Pflieger sur la gestion de l'eau) montrent qu'il est possible de faire émerger une figure « citoyenne » au côté de celle de « consommateur ». Ce glissement progressif favorise l'édification d'une citoyenneté intercommunale. Ce processus repose pour beaucoup sur la politique communicationnelle menée par l'EPCI : « les stratégies de communication des collectivités deviennent un des principaux facteurs d'hybridation ou d'éclatement des figures de l'utilisateur » (Pflieger, 2002, p. 31). Dès lors, des services urbains performants pourraient constituer des vecteurs considérables d'appropriation de l'intercommunalité.

Cependant, on observe parfois une absence de communication, voire des stratégies qui visent à opacifier les rôles respectifs de l'EPCI, du délégataire, de la municipalité. Cet imbroglio conforte la légitimité communale, à mesure que l'action communautaire s'euphémise. Le maire de la ville-centre (le plus souvent président de l'EPCI) peut avoir intérêt à entretenir ce « flou » auprès de ses mandants : « Lorsque les territoires de l'action publique se renouvellent – voire se décalent – par rapport aux territoires d'élection, le leader doit retravailler son ancrage et ses modalités d'incarnation du territoire en mobilisant aussi les objets de la vie quotidienne des habitants, tels les services d'eau » (Hellier, 2015). Une communication discrète, associée au désintérêt des populations, plaide en la faveur de la ville-centre, les habitants ayant tendance à attribuer les mérites de l'action intercommunale à la municipalité. De même, cette atténuation du travail de l'EPCI peut constituer une contrepartie

politique du leader en direction des élus de la périphérie. Il s'agit de compenser l'abandon d'une partie de leur pouvoir par des services urbains plus performants. En l'absence de rapports directs des citoyens avec l'EPCI et d'une vision claire de « qui fait quoi », les édiles pourront eux aussi mettre à leur crédit cette amélioration des services.

Les élus constituent dès lors la principale force de résistance ou d'accélération du mouvement communautaire. Au-delà des leviers politiques que représentent les services urbains, la dynamique intercommunale est conditionnée par

leurs apprentissages (Loubet, 2012) et la façon dont ils envisagent leur rôle de « médiateurs » (Muller, 1995) auprès des habitants.

*Lilian Loubet est maître de conférences en aménagement de l'espace et urbanisme à l'Université du Havre, chercheur à l'UMR CNRS IDEES 6266. Ses travaux portent sur l'analyse des politiques locales et la gouvernance urbaine. Il étudie notamment la coopération intercommunale et les apprentissages qu'elle nécessite chez les différents acteurs.*  
lilian.loubet@univ-lehavre.fr

## NOTES

(1) La loi du 25 juin 1999, « loi d'orientation pour l'aménagement et le développement durable », dite loi Voynet ; la loi du 12 juillet 1999, « loi relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale », dite loi Chevènement ; la loi du 13 décembre 2000, « loi relative à la solidarité et au renouvellement urbains », dite loi SRU.

(2) La loi constitutionnelle du 28 mars 2003, « loi relative à l'organisation décentralisée de la République » et les trois lois organiques relatives à l'expérimentation des collectivités territoriales (loi organique 2003-704 du 1<sup>er</sup> août 2003), au référendum local (loi organique 2003-705 du 1<sup>er</sup> août 2003), à l'autonomie financière des collectivités territoriales (loi organique 2004-758 du 29 juillet 2004) et enfin la loi du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales.

(3) Ensemble de lois et réformes adoptées à partir de 2013 portant sur l'organisation des différents échelons de collectivités territoriales. On citera notamment la loi du 27 janvier 2014, « loi de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles », dite loi MAPTAM ; la loi du 16 janvier 2015, « loi relative à la délimitation des régions, aux élections régionales et départementales et modifiant le calendrier électoral » et la loi du 7 août 2015, « portant nouvelle organisation territoriale de la République », dite loi NOTRe.

(4) Devenue « métropole » depuis.

(5) L'apprentissage de la coopération intercommunale sera considéré comme un processus conduisant les acteurs locaux (les habitants dans le cadre de cet article) à réviser leur action et leurs références dans une démarche intercommunale, à dépasser la prégnance du territoire municipal en valorisant le territoire communautaire. Il se réalise par mise en tension des éléments :

- identitaires : « territorialité » (Di Méo, 2003, p. 919), sentiment d'appartenance au territoire... ;
- politiques (appréhension d'une nouvelle logique institutionnelle et gouvernementale) ;
- et techniques (capacité à élever le niveau de savoirs et savoir-faire nécessaires à la prise en compte de problématiques qui débordent le périmètre municipal).

Aussi « l'apprentissage » apparaît comme un processus central de tout développement local, comme un filtre pertinent

dans l'analyse des relations entre espaces, acteurs et politiques. Nous retiendrons particulièrement les outils proposés par l'approche cognitive des politiques publiques (Muller, 2000 ; Hall, 1993 ; Bennett, Howlett, 1992) et le développement local (Pecqueur, 1989 ; Vachon, 1993).

(6) Les 50 entretiens ont été traités au moyen d'une analyse de contenu suivie d'une analyse comparative mettant en relief les convergences, divergences et tendances fortes. Dans certains cas, les réponses des habitants n'ont pu être traitées (compte tenu de leur caractère imprécis). Aussi, certains graphiques proposent des résultats qui cumulent des effectifs inférieurs à 50.

Afin de valider ces résultats, un traitement statistique des entretiens a été effectué (logiciel de statistique textuelle Alceste – Société Image, Toulouse) à l'aide de P. Jeanne (Ingénieur Linguiste, UMR CNRS 6266 IDEES-Rouen).

(7) Nous appellerons « dilatation de la territorialité » le processus qui conduit l'acteur local à limiter la prégnance communale, à adopter peu à peu le territoire communautaire en tant que territoire de représentation, de projection, support de son identité territoriale. Une série d'indicateurs thématiques est mobilisée dans l'analyse du discours afin de définir le poids du sentiment d'appartenance communal et intercommunal. Dès lors, un acteur dont le discours témoigne d'une appartenance et d'une identité territoriale exclusivement structurées autour de la commune verra sa « dilatation de la territorialité de référence » qualifiée de faible.

(8) Le concept de référentiel se développe au sein d'une approche qui considère les politiques publiques comme « un processus de construction d'un rapport au monde » (Muller, 1995, p. 153). Muller et Jobert, inspirés par les travaux de Nizard et Barel, positionnent la dimension intellectuelle au centre de leur analyse de l'action publique (Jobert, Muller, 1987). Ils étudient « le processus par lequel un groupe social construit une vision du monde lui permettant (ainsi que d'autres groupes participant au même univers de sens) de trouver sa place dans le monde » (Muller, 1995, p. 157). Selon ces auteurs, l'élaboration de toute politique publique se structure autour d'images, valeurs, normes, idées qui témoignent d'une vision du monde.



(9) Textes et discours politiques, juridiques, scientifiques, chartes, expressions citoyennes...

(10) INSEE, 2012

(11) INSEE, 2014

(12) Établissement Public de Coopération Intercommunale

(13) La notion de « configuration territoriale » invite à considérer conjointement les données culturelles et institutionnelles propres à chaque territoire, la culture politique du territoire, les dynamiques organisationnelles qui en découlent, leur histoire et la perception des acteurs.

(14) Habitant. (s.d.). Dans *Dictionnaire Larousse en ligne*. Repéré à <http://www.larousse.fr/dictionnaires/francais/habitant/38776?q=habitant#38706>

(15) Usager. (s.d.). Dans *Dictionnaire Larousse en ligne*. Repéré à <http://www.larousse.fr/dictionnaires/francais/usager/80761?q=Usager#79816>

(16) Le traitement des entretiens par le logiciel de statistique textuelle (logiciel Alceste) confirme ces résultats issus de l'analyse de contenu.

(17) Instauré par la Loi du 16 décembre 2010 « de réforme des collectivités territoriales ».

(18) Méthodologie : au moyen d'un logiciel de statistique textuelle (logiciel Alceste), nous avons traité (dans le cadre de

l'étude Loubet *et al.*, 2015) le discours des 50 habitants interrogés (afin de compléter notre analyse de contenu). Le « réseau de forme » suivant représente le nombre de segments de texte dans lesquels le terme choisi (ex : « CODAH ») est corrélé aux autres mots dans le discours des habitants. Les mots les plus redondants apparaissent automatiquement sur le graphique. Plus le mot est proche du mot central, plus le nombre de segments de texte dans lesquels les deux termes apparaissent est important. Plus les mots sont rapprochés, plus les corrélations sont importantes.

(19) Les 600 habitants interrogés en 2013 (Brennetot, Bussi, Loubet, 2013) se répartissent de manière paritaire entre les deux communautés d'agglomération : 300 pour la CREA et 300 pour la CODAH.

(20) LiA : Nom du réseau de transports collectifs de la CODAH. L'exploitation du réseau LiA est déléguée à la SAS CTPO, filiale du groupe Transdev.

(21) Il convient cependant de nuancer ce propos : la satisfaction face à un service communautaire ne garantit pas pour autant l'identification de l'EPCI par les habitants. L'exemple des services de l'eau et dans une moindre mesure des transports collectifs en témoigne.

## BIBLIOGRAPHIE

ABELES M., JEUDY H.-P., 1997, *Anthropologie du politique*, Paris : Armand Colin.

BARBIER R., 2002, La fabrique de l'usager. Le cas de la collecte sélective des déchets, *Flux*, 2002/2, N° 48-49, p. 35-46.

BENNETT C., HOWLETT M., 1992, The Lessons of Learning and Policy Change, *Policy Sciences*, Vol. 25, N° 3, p. 275-294.

BRENNETOT A., BUSSI M., LOUBET L., 2013, *Enquête de notoriété auprès de 600 habitants de la CODAH et de la CREA*, étude réalisée dans le cadre du GRR Culture et Société en Normandie.

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

DI MÉO G., 2003, Territorialité, in : Lévy J., Lussault M. (dir.), *Dictionnaire de la géographie et de l'espace des sociétés*, Paris : Belin, p. 919.

GALLEZ C., 2007, Intercommunalité, transports urbains et pouvoir d'agglomération. Cinq trajectoires urbaines, *Flux*, 2007/2, N° 68, p. 43-61.

GALLEZ C., 2015, *La mobilité quotidienne en politique. Des manières de voir et d'agir*, Dossier d'HDR en aménagement, Université Paris-Est Marne-la-Vallée.

HALL P., 1993, Policy paradigm, Social Learning and the State, *Comparative Politics*, Vol. 25, N° 3, p. 275-296.

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

JOBERT B., MULLER P., 1987, *L'État en action*, Paris : PUF.

LOUBET L., 2011, *Les maires confrontés à l'apprentissage de l'intercommunalité : l'exemple de l'agglomération toulousaine*,

Thèse de doctorat en géographie et aménagement, sous la direction de Marie-Christine Jaillet et Emmanuel Eveno, Université de Toulouse-Le Mirail.

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

LOUBET L. (sous la direction de), COLANGE C., JEANNE P., SAJOUS P., 2015, *La Communauté De l'Agglomération Havraise (CODAH) et ses habitants : un lien en construction ?*, Rapport final de juin 2015, Agence d'Urbanisme de la Région Havraise et de l'estuaire de la Seine (AURH)/UMR CNRS IDEES 6266-Université du Havre.

MULLER P., 1995, Les politiques publiques comme construction d'un rapport au monde, in : Faure A., Pollet G., Warin P. (sous la direction de), *La construction du sens dans les politiques publiques*, Paris : L'harmattan, p. 153-179.

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

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

PECQUEUR B., 1989, *Le développement local*, Paris : Syros.

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

POCHE B., 1992, Citoyenneté et représentation de l'appartenance, *Espaces et Sociétés*, 1992/1, N° 68, p. 15-36.

- SCHULZ A.-J., ISRAËL B.-A., ZIMMERMAN M.-A., CHECKOWAY B.-N., 1995, Empowerment as a multi-level construct : perceived control at the individual, organizational and community levels, *Health Education Research*, N° 10, p. 309-327.
- TORRE A., 2009, Retour sur la notion de Proximité Géographique, *Géographie, économie, société*, 2009/1, N° 11, p. 63-75.

- VACHON B., 1993, *Le développement local : théorie et pratique*, Boucherville : Gaétan Morin éditeur.
- WIHTOL DE WENDEN C., 1992, Question de citoyenneté, *Espaces et Sociétés*, 1992/1, N° 68, p. 37-46.

### **Résumé – Lilian Loubet – Les services urbains, vecteurs de construction intercommunale ?**

Les dernières réformes de décentralisation définissent l'intercommunalité comme un échelon de référence dans la mise en œuvre des politiques locales. Les habitants peinent cependant à s'approprier ces territoires. Ils méconnaissent ces organisations, voire s'en désintéressent. *A contrario*, les politiques communautaires « de proximité » apparaissent davantage identifiées (gestion de l'eau, collecte et traitement des déchets, transports collectifs). Dès lors, ces services urbains pourraient représenter une porte d'entrée dans la culture intercommunale, un moyen de dépasser l'échelon municipal et de faire sien le territoire élargi. Il s'agira, à travers ces services, d'analyser la relation habitants-intercommunalité. Pour ce faire, 600 questionnaires et 50 entretiens ont été réalisés dans les Communautés de l'agglomération havraise (CODAH) et de Rouen-Elbeuf-Austreberthe (CREA devenue « Métropole »).

Mots-clés : intercommunalité, services urbains, politiques locales, construction des territoires, habitants.

### **Abstract – Lilian Loubet – Urban Services, Vectors for 'Intercommunality'?**

*The recent decentralization reforms in France identify "intercommunality" (institutionalized municipal cooperation) as the reference level for the implementation of local policies. Inhabitants are however struggling to acknowledge these institutions, either ignoring or not paying attention to them. Conversely, the population understands more clearly 'local' community policies such as water management, waste collection and treatment, and public transport. These urban services could therefore represent a gateway to develop 'intercommunal culture', or a means to overcome the municipal scale and endorse an expanded territory. As studying these services permits analysis of the relationship between inhabitants and intercommunality, 600 questionnaires and 50 interviews were undertaken in the Le Havre (CODAH) and Rouen (CREA) urban areas.*

*Keywords: intercommunality, urban services, local policies, construction of territories, citizens.*