



**HAL**  
open science

# Émotions d'élus et découpage territorial. Recompositions intercommunales dans l'aire urbaine havraise

Lilian Loubet

► **To cite this version:**

Lilian Loubet. Émotions d'élus et découpage territorial. Recompositions intercommunales dans l'aire urbaine havraise. *L'Espace Politique*, 2019, 39 (2019-3), 10.4000/espacepolitique.7268 . hal-02507161

**HAL Id: hal-02507161**

**<https://normandie-univ.hal.science/hal-02507161v1>**

Submitted on 29 May 2024

**HAL** is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.



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



## L'Espace Politique

Revue en ligne de géographie politique et de géopolitique

39 | 2019-3

Découper l'espace politique + Varia

---

# Emotions d'élus et découpage territorial. Recompositions intercommunales dans l'aire urbaine havraise

*Territorial Restructuring and Emotions Experienced by Elected Officials. Inter-municipal Restructuring of Le Havre's Urban Area*

Lilian Loubet

---



### Édition électronique

URL : <https://journals.openedition.org/espacepolitique/7268>

DOI : [10.4000/espacepolitique.7268](https://doi.org/10.4000/espacepolitique.7268)

ISSN : 1958-5500

### Éditeur

Université de Reims Champagne-Ardenne

Ce document vous est offert par Université de Rouen Normandie – Bibliothèque Universitaire



### Référence électronique

Lilian Loubet, « Emotions d'élus et découpage territorial. Recompositions intercommunales dans l'aire urbaine havraise », *L'Espace Politique* [En ligne], 39 | 2019-3, mis en ligne le 17 juillet 2020, consulté le 29 mai 2024. URL : <http://journals.openedition.org/espacepolitique/7268> ; DOI : <https://doi.org/10.4000/espacepolitique.7268>

---

Ce document a été généré automatiquement le 16 février 2023.



Le texte seul est utilisable sous licence CC BY-NC-ND 4.0. Les autres éléments (illustrations, fichiers annexes importés) sont « Tous droits réservés », sauf mention contraire.

---

# Emotions d'élus et découpage territorial. Recompositions intercommunales dans l'aire urbaine havraise

*Territorial Restructuring and Emotions Experienced by Elected Officials. Inter-municipal Restructuring of Le Havre's Urban Area*

Lilian Loubet

---

## Introduction

- 1 Depuis plus de trente ans les réformes se succèdent, façonnant ainsi le paysage institutionnel français et l'architecture des territoires. Déconcentration, décentralisation, régionalisation, mais également délocalisation et mobilité accrue des acteurs économiques, structurent les recompositions territoriales. « L'acte III » de la décentralisation illustre ce constat à travers un ensemble de lois<sup>1</sup> qui modifient les périmètres municipaux, intercommunaux, et régionaux. Dans un contexte de déficit budgétaire, de rationalisation des politiques publiques et d'affirmation des identités locales, les décisions prises apparaissent comme le produit d'arbitrages techniques, identitaires et de choix politiques partisans (plus ou moins assumés). Ces variables expliqueraient, voire légitimeraient, les décisions des élus locaux en matière de recompositions spatiales. Cependant, si ces critères semblent fondamentaux, les émotions des élus jouent également un rôle majeur. Dans certains cas, elles pourraient s'imposer et conditionner la construction des territoires et de leurs périmètres.
- 2 La géographie française a toujours laissé une place (souvent petite) à la prise en compte des émotions. Les travaux en géographie sociale d'A. Frémont sur les sensibilités ou de J. Bonnemaïson en géographie culturelle, pour ne citer qu'eux, en attestent. La géographie politique et les problématiques d'aménagement dont il est question

pourraient sembler moins directement concernées. Pourtant, les émotions – comme la peur par exemple (Pain et Smith, 2008) – influencent la structuration d'une géopolitique mondiale comme locale. Les conflits et les alliances, l'instrumentalisation dont elles peuvent faire l'objet, témoignent de leur rôle dans la fabrique territoriale. Il s'agira donc, au cours de cet article, d'aborder la dimension émotionnelle des recompositions territoriales et d'étudier la relation entre émotions d'élus, processus décisionnel et découpages spatiaux.

- 3 Afin d'illustrer notre propos et considérant que les recompositions peuvent se lire comme étant la double expression de volontés institutionnelles et d'implications d'acteurs (Vanier, 2002), nous concentrerons notre attention sur le rôle du maire dans la construction intercommunale. Celui-ci apparaît comme l'élément central de cette problématique. Présent dans l'ensemble des scènes (communales et intercommunales), en situation d'interface entre ces deux échelons, il est le mieux armé pour adopter la fonction de « médiateur » (Muller, 2000 ; Faure, 2015), auprès de son conseil municipal, voire de la population. Il représente la plus grande force d'accélération ou de résistance à la démarche « communautaire » (entendu dans cet article au sens du Code Général des Collectivités Territoriales comme synonyme d'intercommunal). Au-delà de la pertinence du périmètre reconstitué, se jouent à travers lui la fabrique d'une nouvelle mécanique décisionnelle territorialisée, l'articulation de logiques gouvernementales municipales et communautaires. Dans ce contexte, le maire sera considéré tel un « acteur territorialisé » (Gumuchian et al., 2003 ; Lajarge, 2007) et la fonction électorale comme un « métier politique » (Lagroye, 1994). Ainsi, il s'agira de poursuivre des travaux sur la construction intercommunale menés auprès de plus de 80 maires<sup>2</sup> (Loubet, 2011). Si ceux-ci analysaient l'interaction entre processus d'apprentissage, leadership et dynamique décisionnelle, nous ajouterons à ce triptyque la variable émotionnelle afin d'en mesurer l'influence sur la découpe des territoires.
- 4 La première partie de cet article exposera les ressorts de la construction intercommunale. Différentes publications géographiques éclairant la relation « espace » et « émotions » seront mobilisées. La méthodologie d'évaluation des émotions des maires interrogés sera également définie. Une deuxième partie présentera le terrain d'étude, trois intercommunalités de l'aire urbaine havraise (dont la communauté de l'agglomération havraise) concernées par un projet de fusion. Notre attention se portera particulièrement sur la communauté de communes (CC) de Caux Estuaire, territoire d'enjeux géopolitiques, dont la majorité des maires sont récalcitrants à ce « mariage à trois ». Enfin, il s'agira d'étudier dans quelle mesure les variables cognitives et émotionnelles ont pu conditionner le positionnement des élus et les découpages intercommunaux havrais.

## La prise en compte des émotions dans le processus de construction intercommunale

- 5 « ...comment on peut traiter de l'humain [et donc de ses décisions en matière de recomposition territoriale] sans traiter de ce qui est l'une de ses caractéristiques, à savoir éprouver des sentiments et des émotions » (Guinard et Gervais-Lambony, 2016, p. 5)

## Leadership, apprentissage et construction intercommunale

- 6 Le territoire est fortement déterminé par la personnalité, les méthodes et desseins des élus qui le dirigent. Construction territoriale, apprentissage d'acteurs, décision et structuration d'un « leadership » (Négrier, 2001 ; Faure, 2001 ; Baraize, 2001) semblent ainsi corrélés. En effet, les configurations intercommunales proposent un ensemble d'opportunités et de singularités que saisissent les acteurs pour fonder leurs stratégies. Ces spécificités apparaissent sous les traits de diverses données contextualisées : démographiques, spatiales, nature des forces en présence, histoire de la politique locale, figure du leader et des pouvoirs locaux, tradition intercommunale, etc.
- 7 Toutefois, le rapport leadership-territoire ne repose pas exclusivement sur des éléments rationnels, institutionnels ou normatifs. La dimension identitaire et les cultures locales invitent à être attentif à l'imaginaire qui nourrit le jeu politique. C'est pourquoi le leadership devient « une variable d'analyse si importante dans ces objets que sont les constructions de territoires et d'institutions, car il explique, au final, une part importante des conditions de mise en œuvre » (Baraize, 2001, p. 59). Avec le leadership la rationalité n'est pas reine, le leader est appréhendé dans sa temporalité qui fait de lui un être en construction et de ses décisions des éléments mouvants.
- 8 Ainsi, comme évoqué précédemment, cet article s'inscrit dans le prolongement d'un travail réalisé auprès de plus de 80 maires des intercommunalités de l'agglomération toulousaine. Il s'agissait d'analyser le processus d'intercommunalisation d'un point de vue qualitatif et d'observer la dynamique qui conduit les maires à coopérer et définir de nouveaux périmètres. A cette fin, ce mode de coopération a été étudié au regard des apprentissages opérés par les élus. « L'apprentissage de la coopération intercommunale » (Loubet, 2011) est un processus conduisant les maires à réviser leur action et ses références dans une démarche intercommunale, à limiter les dynamiques concurrentielles (entre communes membres), à dépasser la prégnance du territoire municipal en valorisant le devenir du territoire communautaire. Cet apprentissage se réalise par mise en tension des éléments :
- identitaires – sentiment d'appartenance au territoire, « territorialité » (Raffestin, 1980) –,
  - politiques (appréhension d'une nouvelle logique gouvernementale : du gouvernement municipal au gouvernement intercommunal)
  - et techniques (capacité de l' élu à disposer voire élever son niveau d'expertise, de ressources, de savoirs et savoir-faire nécessaires à l'exercice du « métier d' élu »<sup>3</sup>).
- 9 Dès lors, ce processus cognitif façonne le gouvernement intercommunal. Celui-ci s'articule autour de logiques institutionnelles et organisationnelles. Les premières sont régies par les statuts de l'Etablissement Public de Coopération Intercommunale (EPCI) : représentativité des communes selon le poids démographique, mécanique décisionnelle stratifiée avec au sommet le conseil communautaire. Cependant dans l'ensemble des EPCI que nous avons pu étudier, les logiques organisationnelles semblent prévaloir et la décision se construit principalement dans des sphères resserrées (« bureaux », « bureaux exécutifs »...). La participation à ces instances matérialise un processus de cooptation définie par des critères similaires dans les communautés observées : « la maîtrise de la complexité technique », « l'adhésion au référentiel intercommunal », « une territorialité élargie », « l'appartenance politique ». L'espace politique propose un article (Loubet, 2012) dans lequel le lecteur pourra appréhender ces variables de manière synthétique. Rappelons toutefois, quelques éléments :

- 10 - l' élu local apparait comme « le dépositaire de certains savoir-faire dont l'acquisition suppose, à défaut de dispositions préalables, un long apprentissage... » (Fontaine et Le Bart, 1994, p. 20). Ainsi l'intercommunalité complexifie le métier de maire. A mesure que les dispositifs publics nécessitent coopération inter-échelons et transversalité, celui-ci est invité à gérer des problématiques débordant le périmètre municipal. La maîtrise de la complexité technique (planification supra-communale, montage de projet, appréhension des enjeux nationaux ...) constitue dès lors un premier élément de sélection. Cette expertise participe d'un « leadership » qui agrège légitimités politique, économique et démographique. Discriminante, elle éloigne de la décision les maires les moins armés (le plus souvent récemment élus et/ou de petites communes rurales). Cependant, le cas toulousain invite à relativiser l'objectivité du critère de compétence et de tenir davantage compte de la « réputation de compétences » (Le Bart, 2003, p. 188).
- 11 - L'appartenance politique et le poids au sein du parti. La coopération intercommunale nécessite également davantage de compétences politiques : « cette connaissance approfondie, reconnue, qui confère le droit de juger ou de décider en certaines matières » (Blondiaux, 2007, p. 761). Le métier d' élu communautaire et le passage du gouvernement municipal au gouvernement intercommunal exigent une connaissance accrue de l'appareil politique, de ses rouages locaux, nationaux, voire internationaux. La complexité intercommunale accentue la logique politique dans un contexte où « plus une décision est complexe, plus elle est politique » (Muller, 1995, p.172). L'accès aux fonctions communautaires dépend des mécanismes de sélection activés par les partis ainsi que d'un jeu d'alliances et marchandages opérés lors des campagnes municipales.
- 12 - L'adhésion au « référentiel intercommunal ». Parce que la coopération intercommunale ne peut se réduire à un construit technique, elle développe des valeurs spécifiques présentées dans nombre de textes et discours prônant la solidarité entre communes. C'est un véritable bouleversement culturel qui est sous-tendu dans l'espoir d'une mutation des cultures territoriales et de la citoyenneté locale. L' élu est alors confronté à un changement de référentiel. Le passage du référentiel communal (privilegiant le devenir municipal, considérant l'action communautaire dans une perspective concurrentielle) au « référentiel intercommunal » s'opère au sein d'un long processus déterminé par les apprentissages des maires. Dans ce contexte on observe une forte corrélation entre le niveau de leadership (et donc de participation à la décision) et le degré d'adhésion au référentiel intercommunal. Cette réciprocité apparaît comme un résultat, mais aussi une condition : d'un côté l'adhésion au référentiel intercommunal permet aux élus de siéger dans les organes exécutifs, et ainsi de conforter leur leadership, de l'autre cette participation active leur permet de renforcer ce référentiel qu'ils participent à redéfinir. Au cours de cette transition, les maires les plus défenseurs de leur commune vont résister aux partisans du changement qui promeuvent le nouveau référentiel.
- 13 - L'intensité des conflits repose pour beaucoup sur « la dimension identitaire du référentiel » (Muller, 1995, p. 160). Le changement de référentiel ne remet pas en cause seulement leurs idées et valeurs, il réinterroge leur rapport à l'espace et au territoire. Nombre de maires ont construit ce rapport autour de l'identité communale. Le référentiel intercommunal, parce qu'il se structure sur un territoire élargi et sur une nouvelle conception du rôle du maire, vient bouleverser leurs représentations territoriales et pratiques politiques. Aussi, le changement de référentiel repose pour

beaucoup sur la capacité des élus à opérer une « dilatation de leur territorialité de référence »<sup>4</sup> : d'une territorialité communale vers une territorialité intercommunale.

- 14 Ainsi ces quatre critères pondèrent l'influence des variables démographiques et économiques dans l'accès aux instances premières. Ils constituent des attributs fondamentaux qui façonnent le leadership et l'apprentissage des élus. Dès lors, processus d'apprentissage et décisionnel s'interpénètrent. Le niveau d'apprentissage intercommunal de l' élu conditionne son niveau de participation à la décision communautaire. Réciproquement, le degré de participation à la décision (leadership intercommunal) détermine son degré d'apprentissage. Dans tous les EPCI observés, les maires « *leaders* » témoignent d'un niveau d'apprentissage supérieur à leurs collègues « *suiveurs* » et « *sous-leaders* », et ces derniers disposent d'un niveau plus élevé que celui des élus « *suiveurs* » (Loubet, 2011)<sup>5</sup>. Toutefois, les dimensions politique, technique et territoriale qui structurent « apprentissage intercommunal » et « leadership » suffisent-elles à expliquer les décisions en matière de recomposition intercommunale ? L'actualisation de nos travaux, à l'aune du cas havrais, laisse à penser qu'à côté de ces variables il convient de considérer également la dimension émotionnelle.

## Les émotions en géographie

- 15 La prise en compte de cette dimension dans le champ de la géographie n'est pas récente. Pourtant les émotions « ont pendant longtemps et sont encore largement abordées à la marge de la réflexion géographique [...] elles n'en participent pas moins à notre manière de nous rapporter et de nous identifier à l'espace, de l'habiter, de nous y déplacer, de le pratiquer ou encore d'agir sur lui. » (Guinard et Tratnjek, 2016, p. 1). Fort de ce constat, les deux auteures consacraient un numéro des *Carnets de géographes* afin d'éclairer ce lien entre géographie et émotions. Les éléments théoriques dont il est fait état dans celui-ci serviront de cadre.
- 16 Bien que les émotions, thématique jugée par nature subjective, furent évacuées le plus souvent de toutes recherches se voulant sérieuses (Bochet et Racine, 2002, p. 120), la géographie culturelle et la géographie postmoderne ont été pionnières dans l'attention qu'elles leurs portèrent. Anderson et Smith (2001) précisent que la prise en compte de l'émotionnel dans la géographie s'est davantage exprimée dans les domaines supposés relever de l'intime et du personnel : musique, cinéma, théâtre, lieux de deuil... Selon ces derniers, il convient toutefois d'élargir le spectre : « étant entendu pour eux [Anderson et Smith] qu'une géographie du rapport à l'habitat, au logement, des politiques publiques, devrait aller bien au-delà de la prise en compte des structures de préférence et que le processus de choix est forcément traversé de relations émotionnelles malheureusement rarement reconnues comme telles, ni dans leur rôle moteur, ni dans leur coût, ni dans leur impact. Ce qui est encore plus dommageable quand le domaine choisi relève de choix éthiques et politiques » (Bochet et Racine, 2002, p. 120-121).
- 17 La proximité avec d'autres termes comme « sentiments » (Gervais-Lambony, 2012) et « affects » (Thrift, 2004 ; Bochet et Racine, 2002) ont entretenu un flou autour de la notion. Définir clairement la notion d'émotion, tout en lui conservant une certaine plasticité, constitue dès lors un premier enjeu. Après avoir opéré une analyse comparative des différentes mobilisations de la notion dans le numéro qu'elles dirigent, les auteures retiennent des éléments communs qui structurent celle-ci : « 1) le fait qu'elles sont un type d'état affectif, 2) leur capacité à s'extérioriser, 3) leur temporalité

relativement courte, 4) leur faculté à engendrer une action, 5) leur caractère contextuel » (Guinard et Tratnjek, 2016, p. 4). Ces éléments renforcent la dimension spatiale des émotions considérées « comme phénomènes affectifs qui se produisent dans l'espace, qui induisent une mise en mouvement dans l'espace et qui sont propres à des temps et à des espaces particuliers » (ibidem).

- 18 Ainsi, les émotions représentent des phénomènes spatiaux, des outils de compréhension de l'espace, mais également des éléments constitutifs de la discipline géographique. A ce titre, elles ont toujours été présentes dans la géographie française (Cavaillé, 2016, p.2) : « Les notions de genre de vie de P. Vidal de la Blache (1911), d'espace vécu d'A. Frémont (1976), de géosymboles de J. Bonnemaïson (1981) ou bien encore l'approche géo-littéraire d'E. Dardel (1952) sont autant d'appels déjà anciens d'une géographie humaniste à la prise en compte des émotions dans la géographie, non certes nécessairement en tant qu'objet d'étude, mais en tant que élément de contexte ou ressort d'écriture » (Guinard et Tratnjek, 2016, p. 4). Les auteurs du numéro rappellent que les géographes anglophones ne sont pas en reste : ils soutiennent la structuration de véritables « géographies émotionnelles » (Anderson et Smith, 2001 ; Davidson et Milligan, 2004 ; Davidson et al. 2007) afin d'étudier notre rapport aux lieux, à l'espace et au monde (Smith et al., 2009).
- 19 Cette attention portée au ressenti de l'individu ne doit pas, comme l'indique J-F. Staszak (2016), pour autant laisser penser que la géographie des émotions est apolitique ou dépolitisée, car « les émotions, leurs expressions ou leurs utilisations résultent de rapports de force » (Guinard et Tratnjek, 2016, p. 5). Aussi, les conflits au sujet d'espaces (conflits d'usages) ou de projets territoriaux (fusion intercommunale, etc.) génèrent différentes émotions qui caractérisent la géopolitique locale dans un contexte où « les émotions sont à la fois produites et productrices de différenciations entre les groupes et les espaces » (Guinard et Tratnjek, 2016, p. 7). On comprend dès lors qu'il soit facile d'instrumentaliser ces émotions individuelles et collectives à des fins économiques, idéologiques et politiques dans la conduite de projets de territoires.

## Evaluer les émotions

- 20 L'évaluation de la dimension émotionnelle s'inscrit dans le cadre d'une méthodologie générale (tableau 1).

Tableau 1 : méthodologie de l'enquête

Enquête (juin 2018)	Méthode et outils	Résultats
---------------------	-------------------	-----------



<p>Entretien avec 15 maires* sur 16 de la CC de Caux Estuaire</p> <p><i>*un maire n'ayant pas souhaité participer à l'étude</i></p>	<p>Entretiens semi-directifs réalisés en mairie sous couvert d'anonymat.</p> <p>Traitement des données au moyen :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• d'une analyse de contenu.</li> <li>• d'une analyse comparative</li> <li>• d'une analyse statistique (logiciel Nvivo)</li> </ul>	<p>L'analyse des discours et le croisement des résultats ont permis d'évaluer les maires selon diverses dimensions :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• émotionnelle</li> <li>• niveau de maîtrise de la complexité technique : « l'expertise »</li> <li>• « dilatation de la territorialité de référence » (cf. 1.1)</li> <li>• adhésion au référentiel intercommunal</li> <li>• poids politique et longévité du mandat</li> <li>• apprentissage intercommunal</li> <li>• niveau de « leadership »<sup>6</sup></li> </ul>
---	--	--

- 21 Dans celle-ci, les « émotions » sont combinées aux facteurs précédemment évoqués afin de proposer une analyse pertinente de la prise de décision territoriale. Il ne s'agit pas de traiter la structure psychologique de l' élu, mais d'étudier les émotions que génère le projet de redécoupage intercommunal haurais à l'aide du modèle cognitif OCC - Ortony, Clore, Collins (1988) (tableau 2). Celui-ci constitue un instrument relativement simple d'utilisation et efficace. Il s'organise autour de 11 paramètres émotionnels éprouvés par l'acteur<sup>7</sup>, représentant à la fois des intensités positives ou négatives ; chaque émotion pouvant évoluer rapidement au cours du temps.

Tableau 2 : Le modèle OCC

		+	-
<b>Conséquence des événements</b>	Pour les autres [PLA]	En être heureux	Ressentiment
		Se réjouir	Pitié
	Pour soi-même [PS]	Espérance	Peur
		Joie	Tristesse
<b>Action des agents</b>	Envers l'agent lui-même [ELM]	Fierté	Honte
		Satisfaction	Remord
		Gratitude	Colère
	Envers un autre agent [EAA]	Admiration	Reproche
		Gratification	Remord
		Gratitude	Colère

Aspects des objets de l'environnement [AOE]		Aimer	Détester
---	--	-------	----------

Sources : Ortony, Clore, Collins, 1988 ; traduit de Picard, 1998

- 22 Les évènements dont il est question dans le tableau structurent la temporalité des territoires et des « acteurs territorialisés » (Gumuchian, Grasset, Lajarge, Roux, 2003) qui l'animent. Les recompositions, tel le projet de fusion entre intercommunalités constituent un exemple « d'évènement » majeur donnant lieu à un ensemble de conséquences et d'émotions. Certains élus s'en réjouiront à l'avance, appréhendant cette hypothèse comme un espoir de développement accrue. D'autres manifesteront leur peur, leur tristesse voire leur colère d'adhérer à un EPCI davantage intégré, évoquant le risque de dilution de l'identité communale, de perte du pouvoir municipal.
- 23 Ainsi, nous avons analysé le contenu des discours des maires interrogés, afin d'étudier leurs émotions, au moyen de questions ouvertes, mais également à échelle d'intensité<sup>8</sup>, par exemple : Que pensez-vous de la fusion avec la communauté de l'agglomération havraise (CODAH) et la CC du canton de Criquefort l'Esneval [troisième EPCI concerné] ?
- 24 a) Réponse ouverte
- 25 b) Echelle de valeurs (avec positionnement de 0 à 10, les émotions sur la règle ci-dessous n'étant mentionnées qu'à titre indicatif) :

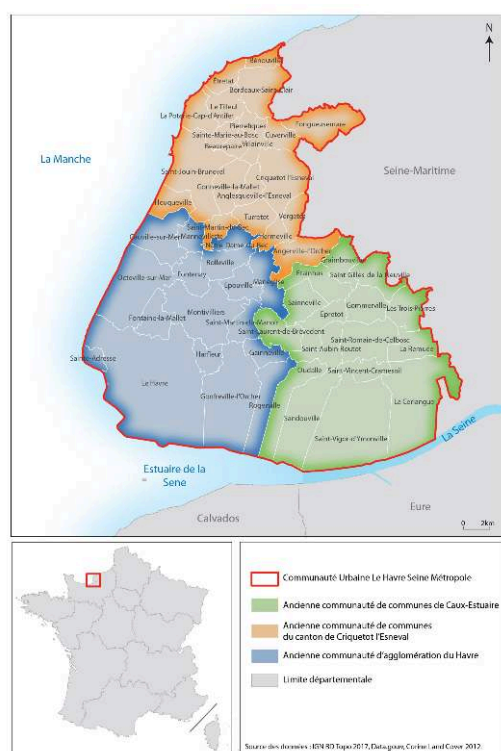
0	3	5	7	10
Je déteste	Je n'apprécie pas	Indifférent	J'apprécie	J'aime

- 26 Dès lors, ce dispositif méthodologique considère avec attention le rôle des émotions et complète une approche visant à analyser comment les questions de leaderships et d'apprentissages façonnent la géopolitique intercommunale. Le cas havrais exposé ci-dessous permettra d'illustrer la démarche.

## Géopolitique d'un mariage arrangé

- 27 Dans un contexte national marqué par le changement institutionnel (acte III de la décentralisation), l'aire urbaine havraise se confronte aux enjeux de recompositions et de géopolitique locale que connaissent nombre de territoires. Lors de l'étude, avant la transformation en CU, l'aire urbaine se structure autour de la CODAH, mais également de plusieurs CC. Deux d'entre elles sont concernées par un projet de fusion (figure 1).

Figure 1 : Trois communautés constituant une nouvelle communauté urbaine



Source : Kerbiriou et Loubet, 2019

- 28 Une tentative récente (2016) de fusion entre la CODAH (236 391 habitants)<sup>9</sup>, les CC de Caux-estuaire (18 296 hab)<sup>10</sup> et du canton de Criquetot-l'Esneval (16 494 hab)<sup>11</sup> aurait permis au territoire Havrais de peser davantage au côté de la « l'associée-rivale »<sup>12</sup> historique Rouen (devenue Métropole en 2015)<sup>13</sup>. Toutefois, des arguments politiques, techniques, territoriaux furent convoqués par les maires de la CC de Caux Estuaire pour justifier l'avortement. Tout comme aujourd'hui, il y a fort à parier que la variable émotionnelle joua également un rôle important dans le choix des élus durant cette période. Ainsi, cette dimension participerait à éclairer le processus décisionnel à l'œuvre, les mécanismes de gouvernances activés et la géopolitique qui en résulte.

## Temporalité et jeux d'échelles

- 29 La temporalité de l'étude est ici fondamentale. L'analyse des processus de construction des territoires de coopération nécessite l'identification de moments clés qui poussent à la prise de décision et révèlent la dynamique communautaire au sens précédemment évoqué. Cette rupture de la temporalité intercommunale génère une « catharsis » (en exacerbant les émotions des élus et leurs expressions) et éclaire la nature de la coopération. C'est l'occasion d'une recombinaison du jeu coopératif, de négociations autour du « leadership » aboutissant à des « arrangements territoriaux » (Négrier, 2001 ; Faure, 2001 ; Baraize, 2001). Le projet de fusion entre les trois EPCI constitue un de ces moments. La phase d'enquête a été réalisée en juin 2018, auprès de l'ensemble des maires de la CC de Caux-estuaire ; avant que la fusion ne soit opérée en janvier 2019. En effet, les élus de ce territoire ont majoritairement résisté, durant plusieurs années, aux velléités de fusion de la CODAH faisant échouer tout redécoupage

intercommunal, y compris un « mariage à deux » en 2016 entre la CC du canton de Criquetot-l'Esneval et la CODAH.

- 30 « Les élus de la Communauté de communes de Criquetot-l'Esneval souhaitent à l'unanimité rejoindre l'agglomération du Havre. Édouard Philippe [maire à l'époque] a rappelé une nouvelle fois qu'il accepterait cette Communauté de communes *uniquement si celle de Saint-Romain* [CC de Caux Estuaire] *acceptait de fusionner*. Le maire du Havre ne célébrera qu'un mariage à trois, fermer le ban ! »<sup>14</sup> ; « En résumé, il ne veut pas de Criquetot qui veut de lui et il veut de Saint-Romain qui ne veut pas de lui. »<sup>15</sup>. Le maire de Saint-Jouin-Bruneval, Vice-président de la CC du canton de Criquetot-l'Esneval, juin 2016.
- 31 Dès lors, le positionnement des élus de la CC de Caux Estuaire constitue la clé du redécoupage intercommunal, justifiant l'attention particulière portée sur ce territoire dans cet article. Cependant, dynamiques locales et nationales s'entremêlent dans ce dossier. Celui-ci semble fortement influencé par des hommes et femmes politiques aux destins nationaux. Aussi les émotions des maires de la CC de Caux Estuaire rencontrent, se confrontent, voire apparaissent comme la conséquence de stratégies d'élus charismatiques, sur fond de rivalités régionales et nationales. Dans un contexte (avant 2017) où le Havre est dirigé par la droite et la France par le Parti Socialiste (PS), les opposants à la fusion bénéficient du soutien d'élus locaux influents, tous deux ministres à l'époque : Estelle Grelier (députée PS de Seine-Maritime) et indirectement Laurent Fabius (ex-Premier ministre, ancien député PS de Seine-Maritime, ex-président de l'intercommunalité Rouennaise).
- 32 « Pourquoi on a résisté ? [...] On a réussi à tenir le choc parce qu'on avait une députée devenue ministre [...] Estelle Grelier<sup>16</sup>. Pointure pour nous. Et puis elle était chargée des affaires territoriales. On dormait comme ça sur nos deux oreilles ». Un maire anti-fusion, entretien juin 2018.
- 33 « On avait un secrétaire d'Etat qui était sur le territoire de Fécamp, madame Estelle Grelier. Qui n'était absolument pas favorable au rapprochement des trois collectivités. Elle s'est battue... puis elle a obtenu une communauté d'agglomération sur Fécamp ». Un maire pro-fusion, entretien juin 2018.
- 34 Durant la période 2015-2017, les deux élus socialistes permettent à leur EPCI d'évoluer en renforçant leur « niveau d'intégration communautaire ». La CC de Fécamp (intercommunalité voisine présidée jusqu'en 2014 par E. Grelier)<sup>17</sup> devient une Communauté d'Agglomération ; la CA de Rouen-Elbeuf-Austreberthe (CREA) présidée par L. Fabius jusqu'en 2012 se transforme en « Métropole ». Cette modification assoit le leadership de ces élus et constitue un frein à l'évolution institutionnelle de l'intercommunalité havraise. « C'est un sujet tabou. En 2015 la fusion aurait pu se faire, mais là, l'ex-président de la CREA était devenu ministre... ». Un maire pro-fusion, entretien juin 2018.
- 35 L'arrivée à Matignon en 2017 du député-maire du Havre « Les Républicains », président de la CODAH, modifiera considérablement le rapport de force. « C'est évident, qu'il y a la volonté politique d'Édouard Philippe. [...] Le jeu c'est, un jeu surtout derrière. Oui, c'est un jeu politique. Il n'a toujours pas admis [de ne pas avoir réussi la fusion jusqu'ici] et c'est un sujet sur lequel il ne lâchera pas... ». Un autre maire anti-fusion, juin 2018.
- 36 Ainsi, selon l'expression des maires de la CC de Caux Estuaire favorables au projet, aujourd'hui, tous les feux sont au vert pour fusionner et créer une communauté

urbaine : « Rouen est une métropole, Caen et Alençon sont structurés en communauté urbaine. Donc, s'il s'agit de donner du poids au Havre et à sa région dans le concert des territoires, c'est presque une évidence, il faut viser cet objectif »<sup>18</sup>. Didier Sanson, président de la CC Caux Estuaire. Les maires défavorables au projet, quant à eux, ne manquent pas d'exprimer à demi-mot leurs réserves concernant l'impact dans ce dossier havrais de la subordination du préfet à Matignon. L'extrait du discours ci-dessous de l'un des leaders de l'opposition en témoigne :

- 37 « Madame la Préfète, mes chers collègues [...] En 2016, la CDCI<sup>19</sup> a rejeté ce projet, en considérant qu'on ne pouvait l'imposer de force à une communauté qui s'y oppose largement. Nous ne voyons pas pourquoi la CDCI viendrait se contredire à ce point en 2018, et juger exactement à l'envers de sa décision de 2016. Cette année, la situation est en effet exactement la même, avec le même périmètre, et la même opposition majoritaire de Caux Estuaire, mais plus contraignante puisqu'il s'agit désormais d'une communauté urbaine. Il existe aussi une autre différence : l'ancien Maire du Havre et Président de la Codah qui présentait le projet il y a moins de deux ans est devenu Premier Ministre ! Mais nous ne pouvons imaginer que la CDCI vienne aujourd'hui décider le contraire de ce qu'elle avait décidé il y a deux ans, au seul motif que l'un des acteurs importants du territoire est maintenant Premier Ministre et supérieur direct de Madame La Préfète. Nous sommes donc tout à fait confiants dans le fait que la CDCI conclura, comme en 2016, qu'on ne peut imposer de force une telle fusion, et s'opposera donc au projet présenté... ». Discours<sup>20</sup> de Denis Merville (Vice-Président de Caux Estuaire) à la CDCI, 07/09/2018.

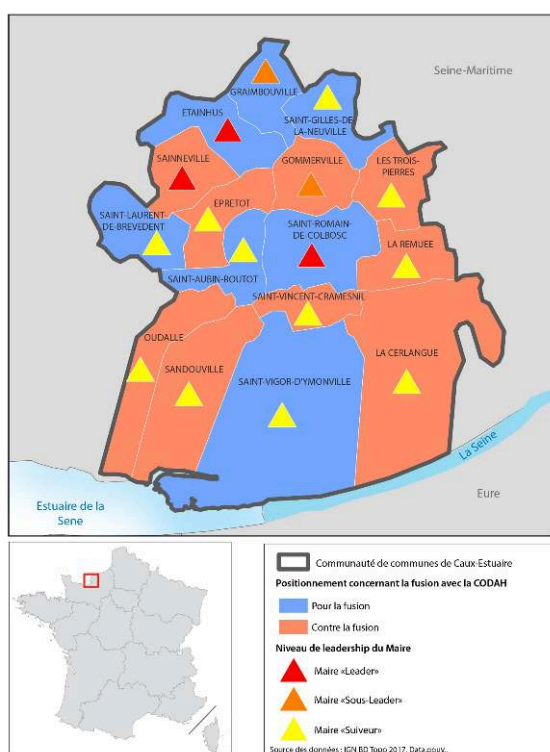
## La communauté de communes de Caux Estuaire, une intercommunalité périurbaine défensive

- 38 Fondée en 1998 à la suite de la transformation du SIVOM, la CC de Caux Estuaire (anciennement CC de Saint-Romain de Colbosc) s'organise autour de l'économie résidentielle du centre-bourg Saint-Romain de Colbosc (4 054 habitants)<sup>21</sup>. Celle-ci se conjugue avec une économie productive générée par les quelques zones d'activités. La CC s'est structurée autour de l'alliance de communes tournées vers l'habitat (accueillant des travailleurs extérieurs au périmètre de l'EPCI), des municipalités préservant une activité agricole et des communes « riches » du fait de grands sites industriels et/ou portuaires (Saint-Vigor d'Ymonville, Oudalle, Sandouville).
- 39 La volonté de sauvegarder des ressources fiscales importantes, en évitant une dilution en cas d'adhésion à l'intercommunalité havraise, explique pour beaucoup la coopération actuelle. En cela, elle semble traduire l'essor de centralités périphériques défensives face à l'influence des ville-centre. En effet, la présence de grandes industries garantit une manne financière considérable. La CC illustre une coopération « stratégique » : « nous coopérons pour maximiser un gain individuel » (Bussi, 2009) où chaque maire vient consommer les ressources mutualisées. Ainsi, un modèle de « gouvernement consensuel » (Savary, 1998) associé à la logique stratégique a conduit les élus à investir surtout des compétences de services de proximité. La recherche d'économies d'échelle, la gestion de services techniques visant à améliorer la qualité de vie des habitants, constituent le socle de cette communauté. La CC de Caux Estuaire revendique sa qualité de vie liée à une identité rurale en opposition à l'espace urbain havrais.
- 40 Cependant, les réformes successives en matière de financement de l'action locale et l'accélération de la construction du Grand Havre ont modifié le mode de gouvernement

de la CC de Caux Estuaire. Les élus « leaders » maires des villes-centres, sont aussi majoritairement les plus favorables à intégrer l'ensemble havrais. Ils disposent en cela d'un surcroît de leadership en tant qu'interlocuteurs privilégiés des services préfectoraux et des élus havrais. Ils apparaissent aujourd'hui également comme les plus critiques à l'égard de l'intercommunalité dont la plupart des maires rencontrent des difficultés à définir clairement le projet territorial. Ainsi été 2018, alors que les réunions, manifestations, tracts et campagnes d'affichage des pro- et anti-fusion se multipliaient, la CC apparaissait profondément divisée :

- 41 « Non, non, on n'a pas été capable de le mettre en place [le projet]. [...] Ce qu'ils préfèrent, les maires, ce qu'ils préféreraient, enfin pour la moitié d'entre eux, c'est qu'on se partage le budget de la communauté de communes, pas qu'on fasse des choses ensemble. Les gens voudraient l'intercommunalité comme une pompe à fric, un tiroir-caisse qu'on ouvre quand on en a besoin... ». Un maire pro-fusion, juin 2018.

Figure 2 : Géopolitique de la communauté de communes de Caux Estuaire



Source : Loubet et Kerbiriou, 2019

- 42 Le modèle consensuel laissait place à de fortes oppositions associées à de vives émotions : « Tout le monde se méfie en ce moment. Tout le monde se méfie de tout le monde ». Un maire contre la fusion, juin 2018. « Ah, les 9 maires ! Pas tous, mais un certain nombre ressentent de la colère vis-à-vis des 7. Et il y a aussi un ressenti de colère dans le sens opposé ». Un maire pro-fusion, juin 2018.

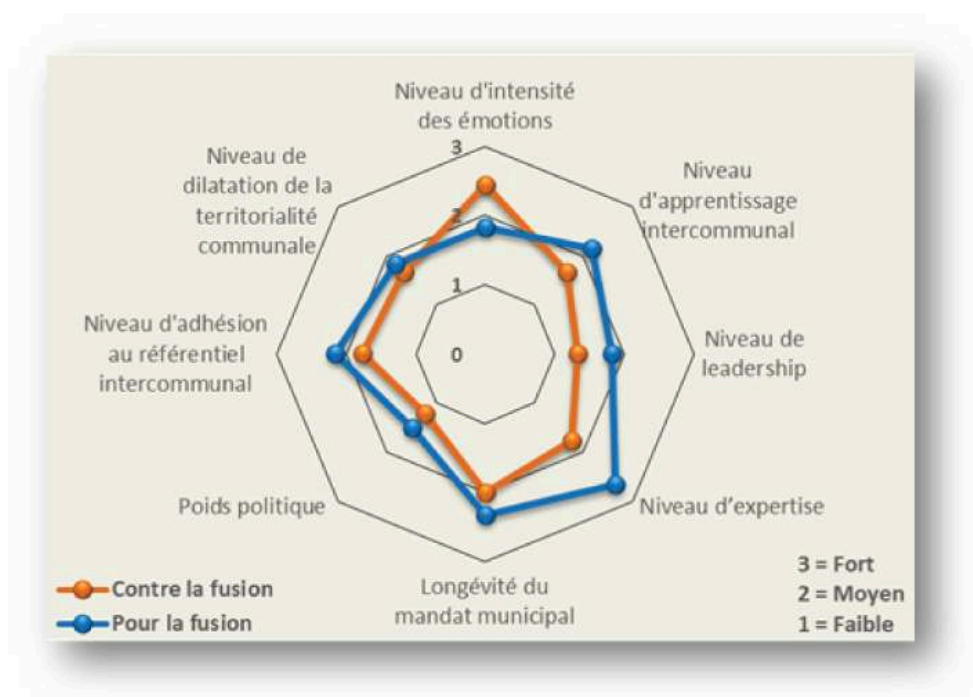
## Emotions et recompositions intercommunales

- 43 Nous avons rappelé précédemment qu'il existait une corrélation entre niveau d'apprentissage intercommunal et leadership ; nous considérons que la perméabilité aux variables émotionnelles doit être associée à cette relation afin d'expliquer le positionnement des maires concernant les recompositions dont il est question.

### Des maires pro-fusion moins perméables aux émotions

- 44 Les deux cohortes de maires (pro- et anti-fusion) ont été évaluées au regard d'un ensemble d'attributs structurant leur niveau d'apprentissage intercommunal, leur leadership, mais également l'intensité des émotions générées par le projet (figure 3<sup>22</sup>).

Figure 3 - Profils moyens des pro- et anti-fusion



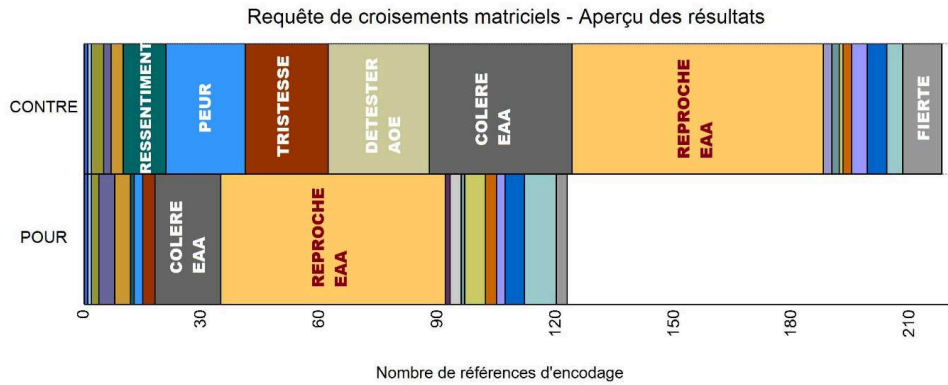
Source : L. Loubet, 2019

- 45 En comparaison des « pro-fusion », les maires « anti-fusion » sont déficitaires dans l'ensemble des segments. Seule la variable émotionnelle semble nettement excédentaire. Si l'écart des niveaux moyens de « dilatation de la territorialité communale », « de longévité du mandat municipal » et le « poids politique » restent faibles, le différentiel apparaît plus important concernant les niveaux moyens « d'expertise », « d'adhésion au référentiel intercommunal », « de leadership », « d'apprentissage ». Ainsi, les élus pro-fusion témoignent d'un apprentissage intercommunal plus élevé ; ont une capacité à influencer la décision communautaire plus forte ; adhèrent davantage au référentiel intercommunal ; et sont moins perméables aux émotions inhérentes au jeu territorial. Le nombre de références ayant trait aux émotions recensées dans la figure 42<sup>23</sup>, illustre cette dernière tendance. Aussi



on relève davantage de références relatives au registre émotionnel dans le discours des anti-fusion (220 références ; 125 dans le discours des pro-fusion).

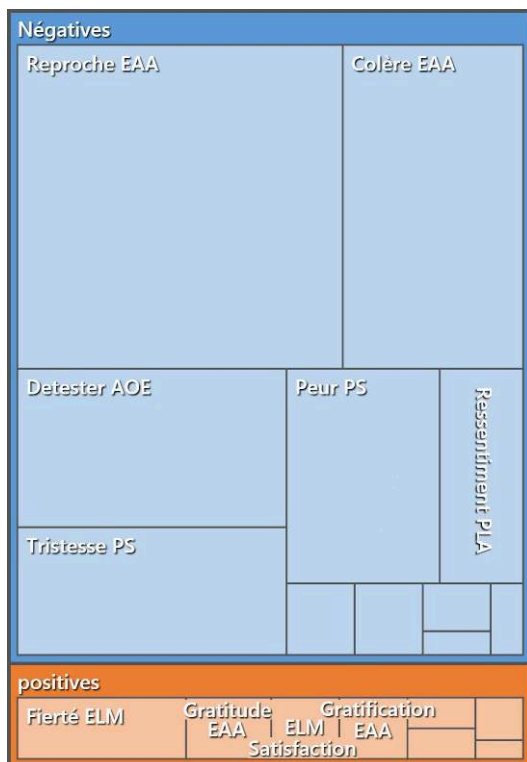
Figure 4 : Intensité et type d'émotions dominantes dans le discours des pro- et anti-fusion



Source : Loubet, 2019

- 46 Cependant on observe de fortes similitudes dans la structuration du discours des deux groupes et dans les deux cas les émotions négatives prennent le pas sur celles positives (figures 5 et 6). Aussi, dans les deux groupes « la colère » et « les reproches » envers les membres du clan opposé dominant<sup>24</sup>.

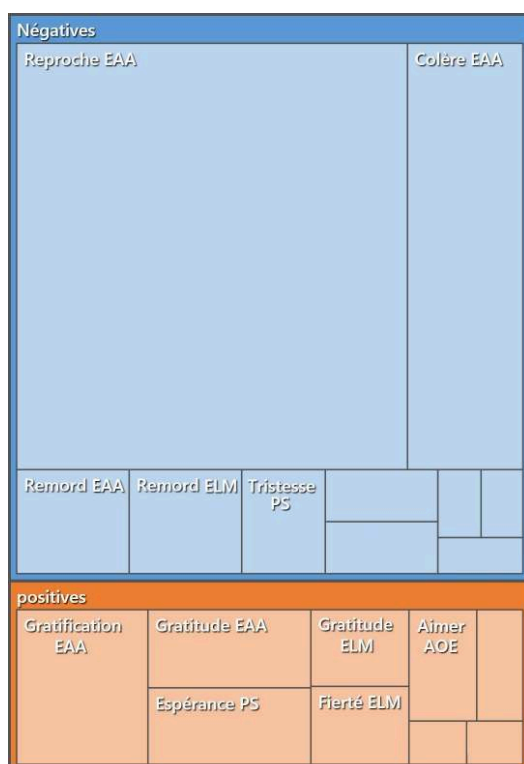
Figure 5 - Diagramme hiérarchique : Type d'émotions (anti-fusion)



Source : L. Loubet, 2019



Figure 6 - Diagramme hiérarchique : Type d'émotions (pro-fusion)



Source : Loubet, 2019

### Colère, reproches des anti-fusion : remise en cause de la condition d'acteur territorialisé

- 47 Si ces deux émotions structurent grandement le discours des deux clans. Les objets et sujets diffèrent. Les anti-fusion reprochent aux pro-fusion de leur imposer celle-ci, de les astreindre à un calendrier ne permettant pas de débattre. Ils leur reprochent de ne pas respecter la majorité qu'ils représentent (9 maires contre, 7 maires pour). La quasi-totalité des maires opposés au projet interrogés déclarent que sur le fond ils seraient plutôt favorables à la fusion. Toutefois la manière dont celle-ci leur a été présentée justifierait leur positionnement :
- 48 « Moi, ce que je conteste c'est la forme plus que le fond. [...] Je sais bien que le développement des territoires se fera de cette façon-là et que quelque part, c'est inéluctable et qu'il va falloir le faire. C'est plus une question de forme que de fond. [...] donc non, je n'y vais pas et c'est une question de principe. On ne doit pas fonctionner comme ça, on ne doit pas imposer aux gens ce qu'ils doivent faire et discuter après ». Un maire anti-fusion, juin 2018.
- 49 Cependant les reproches ne sont pas dirigés exclusivement envers les maires de la CC. Le sentiment d'avoir été pressé par les élus de la CODAH renforce l'émotion des anti-fusion : « C'est par la presse qu'on a appris que la CODAH avait délibéré pour un élargissement pour transformer la communauté d'agglomération en communauté urbaine. [...] Ce n'est pas comme ça que ça se fait. Alors qu'ils auraient discuté auparavant avec nous, on n'est pas contre, on n'est pas borné. Je suis persuadé qu'ils auraient discuté de tout ça bien avant la délibération, ça passait comme sur des roulettes ». Un autre maire anti-fusion, juin 2018.

- 50 Les leaders politiques de la CODAH constituent dès lors une cible privilégiée. Ainsi, l'engagement du maire du Havre et président de l'EPCI au moment de l'étude (Luc Lemonnier) est critiqué. Celui-ci a rencontré chaque maire de la CC afin de les convaincre. Cependant les anti-fusion lui prêtent des « motivations politiques », ambitions blâmables aux yeux de maires prônant fièrement l'apolitisme (non adhésion à un parti) et un désintéressement propre, selon eux, « aux petits élus ruraux » : « Il faut qu'il réussisse ça. C'est hyper important, parce qu'il va réussir quelque chose que le Premier ministre a loupé deux fois ». Un autre maire anti-fusion, juin 2018.
- 51 Les reproches formulés à l'encontre de l'ancien maire du Havre, aujourd'hui Premier ministre, sont de même nature : « les élections sont en 2020. Donc lui ça sera mis en place. Il aura ça à son palmarès. [...] Il ne veut pas en faire un enjeu électoral. Mais bien sûr que oui, il aura ça à son acquis si ça se fait ». Un autre maire anti-fusion, juin 2018.
- 52 A ces reproches s'adosse une réelle colère des anti-fusion. Celle-ci naît d'un sentiment de dédain. Les maires déclarent avoir été méprisés, ce qui justifierait leur colère et donc leur position : « On est majoritaire. Donc on devrait nous écouter. Là, pas du tout ! On n'existe pas ! Ils continuent comme si on n'existait pas. Et c'est ça qui nous fait rager ». Un maire anti-fusion, juin 2018.
- 53 « Madame la préfète nous a reçus. [...] et là, il y a un petit détail qui a eu son importance, c'est tout bête. Comme quoi, il y a des décisions qui se prennent... Alors ce n'est pas de la jalousie... c'est plutôt de la colère. Madame la préfète, d'abord, a reçu les pro-fusion avec son habit officiel de préfète. Puis nous, on n'a pas eu droit à ça. Et il y a eu un article de presse, photo, et tout. Nous, on n'y a pas eu droit. Ils se foutent de nous ! [...] Donc, non ! On continue ! Voilà ! C'est idiot hein ? ». Un autre maire anti-fusion, juin 2018.
- 54 Ce sentiment se renforce dans un contexte où l'élus confond parfois sa personne et sa commune. Le faible niveau de professionnalisation, dans le cadre de leur « métier politique », intensifie ce processus de territorialisation, appropriation, identification :
- 55 « J'ai eu l'impression qu'en fait... Que j'étais, enfin ma commune, enfin moi et ma commune, on était considérés comme un pion sur une carte [...] J'estime toujours que ce n'est pas parce que je suis maire d'une commune d'uniquement XXX habitants que je ne dois pas avoir autant de poids quand je parle que le maire de la commune du Havre. Voilà ! Pour moi, il n'y a pas des élus à plusieurs niveaux. Il y a des élus ; il y a des maires ; point barre. Donc ça, c'est un élément qui est vraiment important dans ma décision ». Un autre maire anti-fusion, juin 2018.
- 56 Cette situation apparaît profondément déstabilisante pour un « acteur territorialisé » (Gumuchian et al., 2003 ; Lajarge, 2007) reconnu, voire puissant à l'échelle municipale et en partie nié au niveau intercommunal. Ainsi, le rapport entre émotions et décision repose, dans le cas des élus de la CC, pour beaucoup sur la remise en cause, à l'échelle supra-communale, de leur statut d'acteur territorialisé entendu comme « tout homme ou toute femme qui participe de façon intentionnelle à un processus ayant des implications territoriales. Ces acteurs contribuent à la constitution de territoires... » (Gumuchian et al., 2003, p.110). Nous rajouterons qu'il convient d'appréhender le niveau d'implication et la place de l'acteur dans le système décisionnel afin de définir la nature et l'ampleur de la contribution de celui-ci à la construction du territoire. Si tout homme peut être acteur, seul le sujet agissant devient acteur territorialisé (Lajarge, 2007, p.73). Les mandats et statuts ne suffisent pas et la potentialité, le droit d'agir, ne confèrent pas au maire le statut d'acteur intercommunal. Seule l'action fait de lui un acteur à cette échelle. Participer à la décision en votant lors des assemblées

communautaires, des mesures « prémâchées » par une instance décisionnelle resserrée (le bureau et/ou bureau exécutif selon les EPCI), ne suffit pas pour être considéré comme agissant. La décision comprise comme action se définit dans le cadre d'une participation active et notamment lors des moments clés de l'organisation. Ainsi, lorsque les leaders (de la CC, de la CODAH, la préfète...) « passent en force », ils refusent aux anti-fusion le statut d'acteur à l'échelle supra-communautaire. Dès lors, pour retrouver leur condition, ils se doivent d'agir, la forme l'emportant sur le fond : « *J'ai eu une impression de dédain. Donc voilà ! Donc on réagit peut-être d'une façon épidermique, mais peu importe. On réagit. Le principal c'est de réagir* ». Un maire anti-fusion, juin 2018. Les émotions constituent ainsi un moteur de l'action dans le cadre d'un processus « d'empowerment » d'élus en mal de reconnaissance.

## Fierté et estime de soi : l'empowerment dans la défense d'une territorialité rurale

- 57 En s'opposant, les maires opèrent une forme « d'empowerment » (Ninacs, 2002). Les écarts en matière d'accès aux ressources (politiques, décisionnelles, expertises, informations...) ont positionné les maires anti-fusion en situation de faiblesse. Le projet de recomposition territoriale révèle cet état. Ces élus, moins dotés en ressources cognitives (figure 3) apparaissent comme des participants de second rang. Cette prise de conscience impacte leur « estime de soi » (Ninacs, 2002), dont la réassurance constitue un élément fondamental d'empowerment. Dès lors, les maires s'opposent afin de reconquérir leur estime de soi, y trouvant une forme de fierté (émotion positive dominante dans leur discours : figure 5) : « *Monsieur Lemonnier m'a dit que j'étais le dernier gaulois, comme dans Astérix. J'étais très fier. Mais donc voilà, si on m'enlève ça, pour moi, on m'enlève tout, la commune n'existe plus. Donc là je suis fier [de résister]* ». Un maire anti-fusion, juin 2018.
- 58 Cependant si la résistance des anti-fusion témoigne d'un « empowerment individuel » (Ninacs, 2002), ce processus se conjugue avec un « empowerment collectif » : moyen mobilisé par la communauté afin d'augmenter son pouvoir collectif. Barker définit la communauté comme un groupe de personnes qui partagent des valeurs, des services, des institutions, des intérêts ou une proximité géographique (Barker, 1995, p.68) ; Christenson *et al.* (1989, p.9), comme un ensemble d'individus vivant à l'intérieur d'un espace géographique précis et ayant une interaction sociale, ainsi que des liens psychologiques entre eux et avec les lieux qu'ils habitent. Dans ce contexte la dimension identitaire va se révéler, mettant au jour un conflit entre territorialités rurale et urbaine.
- 59 « *C'est plutôt un mariage forcé, diront certains, une véritable OPA inamicale, diront d'autres, et surtout la manifestation d'un mépris de certains urbains envers des ruraux qui ont été tenus à l'écart pour éviter qu'ils ne puissent se faire entendre* ». Discours<sup>25</sup> de Denis Merville à la CDCI, Vice-Président de la CC Caux Estuaire, maire anti-fusion. 07/09/2018.
- 60 En effet, outre les émotions générées par la méthode (« la forme »), une part conséquente des peurs, ressentiments, tristesse, détestations (figure 5) trouve ses origines dans le sentiment que leur identité rurale pourrait disparaître. « *Alors, l'enjeu c'est de préserver cette identité rurale, dans ce monde urbain qui est de plus en plus présent en fait. Dans ce monde qui va vite, vite, vite... Nous ce qu'on souhaite c'est vraiment garder cette identité rurale, mais en vivant à notre époque. Pas question de faire un retour en arrière, comme*

*certaines se plaisent à nous le dire. Ce n'est pas du tout ça. C'est garder cette identité dans un monde un peu trop rapide* ». Un autre maire anti-fusion, juin 2018.

- 61 Ici, proximités spatiale et cognitive (Bouba-Olga et Grosseti, 2008) se corrèlent contribuant à façonner la territorialité rurale des élus anti-fusion. Ces élus se considèrent comme « des gens qui veulent peut-être surtout garder l'esprit village » (entretien 2018). Plus que les autres ils associent à leur CC « la convivialité », « l'échange », « le fait de se connaître, parfois de se fréquenter entre maires ». Cette proximité, au cœur de la gouvernance de leur EPCI, ne semble pas selon eux en mesure d'être pérennisée en cas d'adhésion. Aussi, cette perte supposée génère de la tristesse et la gouvernance d'une CU, de la peur. A ces émotions se mêle un rejet profond de l'urbain : « *Criquetot [l'autre CC concernée par la fusion], c'est sans importance pour moi. Ce qui est important, c'est la grande ville. C'est Le Havre [...] parce qu'honnêtement, on est une petite commune rurale ici, et on ne partage pas, je partage rien avec la grande ville. Je partage rien* ». Un autre maire anti-fusion, juin 2018.
- 62 Ce conflit urbain / rural se prolonge dans la conception qu'ont les maires anti-fusion de leur métier, bien différent selon eux de celui de maire du Havre : « *Pour moi, je partage pas ça, c'est-à-dire que je ne suis pas maire comme lui il est maire [Luc Lemonnier, maire du Havre au moment de l'étude]. A la limite je ne critique pas, il fait ce qu'il veut dans son coin, mais qu'il ne vienne pas m'emmerder. Je ne vis pas comme lui* ». Un autre maire anti-fusion, juin 2018. « *Edouard Philippe n'a aucune vision du monde rural, il nous ignore et ne nous considère pas. Son prédécesseur, Rufenach, connaissait davantage le territoire, y compris rural* ». Un autre maire anti-fusion, juin 2018.
- 63 Ce rejet de l'urbain et de la politisation accrue du métier de maire à laquelle la gestion de ces territoires invite, rencontre leur peur profonde de ne plus être représentés dans les instances décisionnelles de la nouvelle CU. Au-delà d'une simple question de gouvernance, l'investissement personnel des élus locaux dans leurs municipalités et intercommunalité explique leur tristesse de se voir « déposséder » d'un territoire et d'une organisation qu'ils ont participé à construire, parfois « au détriment de leur vie de famille ».

## Reproches et colère des pro-fusion : les anciens contre les modernes ?

- 64 La solidarité apparaît comme une valeur structurante du « référentiel intercommunal » (Loubet, 2011). Les textes officiels, lois, chartes, etc., faisant référence à cette dimension sont légion. Aussi lorsque les maires favorables au projet reprochent le manque de solidarité de certains élus anti-fusion, ils justifient implicitement la disparition de la CC : « *Oui, j'ai des gens qui ne jouent pas le jeu de l'interco [...] Ils ne jouent pas parce qu'ils gardent leurs trésors. C'est eux les plus riches, donc ils veulent garder leurs trésors... Non, ils ne sont pas partageurs* ». Un autre maire pro-fusion, juin 2018.
- 65 De même la résistance à tout changement, l'incapacité supposée des anti-fusion à définir un projet intercommunal et à se projeter dans l'avenir, génèrent réprobations voire colères des pro-fusion :
- 66 « *On est bien comme on est ! Imaginez l'avenir du territoire à 10 ou 15 ans ce n'est pas leurs problèmes* ». Un autre maire pro-fusion, juin 2018.

- 67 « Et puis, blasé... D'une petite communauté où il y a des... Un petit peu des gaulois qui défendent leur territoire, mais qui n'ont pas de projet de territoire, qui ne veulent pas travailler sur un projet de territoire. Ça, ça me dérange ». Un autre maire pro-fusion, juin 2018.
- 68 « Eh bien, moi là je suis révolté, je sanctionne. Non, ils ne veulent rien. Non, il n'y a pas moyen de travailler ». Un autre maire pro-fusion, juin 2018.
- 69 Les pro-fusion reprochent à leurs collègues de résister au changement, ou plutôt à la vision du changement à laquelle ils adhèrent (avec plus ou moins d'enthousiasme). Celle-ci repose sur un renforcement du « référentiel intercommunal » promu par des « médiateurs » (Muller, 1995 et 2000) nationaux. Celui-ci encourage le regroupement des communautés dans des EPCI de taille plus importante. Aussi la dimension identitaire du référentiel (Muller, 1995, p.159) va jouer un rôle majeur dans un contexte havrais où la fusion oblige à composer avec des territoires urbains, ce à quoi résistent les anti-fusion. Selon le camp adverse, le clivage pourrait se résumer à une querelle des Anciens et des Modernes. Dès lors gratitude et gratification récompenseraient la « clairvoyance » des élus favorables au projet :
- 70 « Ce sont des clairvoyants, ce sont des visionnaires ». Un autre maire pro-fusion, juin 2018.
- 71 « Non, c'est plutôt ceux qui veulent surtout que ça ne bouge pas, qu'on ne change rien, et ceux qui veulent que ça bouge ». Un autre maire pro-fusion, juin 2018.
- 72 « C'est très clair. Moi je trouve qu'on ne peut pas aller outre. Rester sur l'ancien... petite commune, gérer ses petits trucs, ça va bien ! [...] On ne peut pas faire autrement que d'exploser. D'aller vers l'avenir ». Un autre maire pro-fusion, juin 2018.
- 73 Cependant selon nos entretiens, le positionnement des maires pro-fusion relève davantage de la résignation que de l'enthousiaste adhésion. La faible présence des émotions positives dans les discours (cf. Diagramme hiérarchique 2), la faible occurrence des émotions<sup>26</sup> « Espérance » et « Aimer » (le projet de fusion) témoignent de ce constat.
- 74 « Mais j'ai plus de gros projets parce que je n'ai pas d'argent. C'est fini j'en ai plus. C'est une catastrophe [...] Les dotations de l'Etat là-dessus... Parce qu'on nous encourage, à mon avis, on nous force à aller vers une grande intercommunalité. Et moi c'est la seule façon de m'en sortir ». Un maire pro-fusion, juin 2018.
- 75 « Rejoindre la CODAH pour moi c'est hyper important. Pour le futur. On va mourir nous. Nous on va mourir, petite communauté, on va mourir. Et à un moment donné, ça sera d'office. Parce qu'il y aura plus assez de dotations...». Un autre maire pro-fusion, juin 2018.
- 76 Dans ce contexte, la maîtrise de la complexité technique (l'expertise) va jouer un rôle très important. On observe une corrélation entre « le niveau d'adhésion au référentiel intercommunal » et « le niveau d'expertise ». Plus un élu dispose d'une expertise élevée, plus son adhésion au référentiel augmente. Or cette variable « expertise » apparaît comme celle discriminant le plus les pro- et anti-fusion (plus faiblement doté : figure 5). Dès lors, la question de la protection d'une territorialité communale et rurale semble moins sensible pour des pro-fusion davantage « experts » et acculturés aux problématiques dépassant leur périmètre municipal : « Moi je suis pour la grande intercommunalité, la communauté urbaine, je pense que financièrement on va s'y retrouver un peu. Donc, il n'y a pas que ça. Tout est devenu très compliqué, et on a pas les spécialistes, dans nos communes, capables de prendre tel ou tel dossier, et les élus ne sont pas non plus capables de les prendre ». Un autre maire pro-fusion, juin 2018.

- 77 Aussi, expertise et résignation se corrént pour des élus conscients de leurs faiblesses face aux exigences des politiques publiques locales. Acceptant la technicisation de l'action locale, ils semblent opérer une euphémisation de leurs émotions. *A contrario*, ils reprochent aux anti-fusion leur « sentimentalisme », voire une forme d'instrumentalisation :
- 78 « *Enfin jouer ou pas jouer, je ne sais pas si le maire X fait exprès ou pas, mais en se mettant à pleurer en réunion, vous essayez d'apitoyer. De par vos émotions... de faire changer d'avis d'autres personnes. Et, parfois ça peut marcher. [...]* Mais, *c'est quelque chose qui a joué beaucoup sur la fusion. De travailler sur l'émotion des gens, [...], de se mettre à pleurer. [...]* On avait l'impression que c'était sa communauté de communes. Ça m'a choqué un petit peu quand même. Ce maire est élu, ce n'est pas à lui [le maire], ce n'est pas son enfant. [...] On veut vraiment jouer sur l'affect des gens ». Un autre maire pro-fusion, juin 2018.
- 79 Dès lors, invoquant le principe de réalité, les pro-fusion incarneraient la raison face à leurs collègues qualifiés d'irresponsables. Aussi, pour les élus favorables au projet, les comportements « raisonnables » généreraient gratification et gratitude : « *C'est des gens qui sont responsables [les pro-fusion]. Les autres, c'est des irresponsables* ». Un autre maire pro-fusion, juin 2018.
- 80 Toutefois, la raison est à géométrie variable dans cette affaire. On retrouve en effet les mêmes griefs formulés à l'encontre du camp adverse dans le discours des pro- et anti-fusion. Les problèmes de forme sont de nouveau invoqués, les pro-fusion reprochant à leurs opposants « *de ne pas avoir voulu négocier et de se plaindre maintenant* » : « *Il [un maire anti-fusion] a reproché au Président Lemonnier de ne pas avoir voulu le rencontrer. Mais il a toujours reporté les rendez-vous. Ils s'étaient rencontrés dans les couloirs, et puis ils en ont discuté et puis, il a dénié l'avoir rencontré...* ». Un autre maire pro-fusion, juin 2018.
- 81 De même, de nouveau le camp adverse est accusé d'avoir des ambitions politiques, des positions électoralistes et protectionnistes :
- 82 « *Il y a des gens qui pensent déjà aux prochaines municipales. Et puis, vis-à-vis de la population, il ne faut pas se disperser et aller sur le Havre* ». Un autre maire pro-fusion, juin 2018.
- 83 « *Non, non, c'est l'ambition de rester maître chez eux, de ne pas être commandé par la grande ville... En deux mots, que le pouvoir ne vienne pas d'ailleurs* ». Un autre maire pro-fusion, juin 2018.

## Conclusion

- 84 Les oppositions et alliances entre maires de l'aire urbaine havraise ont permis d'illustrer les processus à l'œuvre en matière de découpage territorial. A partir d'un projet de fusion entre EPCI, il s'agissait d'analyser le rôle des émotions dans les recompositions intercommunales.
- 85 Nous pourrions retenir du cas havrais que plus un élu bénéficie de compétences et ressources cognitives dans le cadre de son « métier de maire » (apprentissage élevé, fort leadership, expertise), moins il semble perméable aux émotions inhérentes au jeu territorial (peur, fierté, tristesse, détestation, etc.). Celles-ci conditionneraient plus faiblement ses décisions et il serait enclin à une forme de pragmatisme. *A contrario*, les élus disposant de peu de ressources auront tendance à laisser davantage leurs émotions influencer les recompositions dont il est question.



- 86 Si cette corrélation apparaît significative, notre analyse ne se résume pas à cette interdépendance et il ne s'agit pas d'opposer compétences et émotions. L'essentiel de notre propos est ailleurs. Les recompositions spatiales combinent dimensions politique, cognitive, territoriale et émotionnelle. Aussi, isoler cette dernière variable lui ferait perdre son potentiel heuristique. A la fois causes et conséquences, les émotions des maires sont des principes actifs, mais également des révélateurs du jeu territorial. Etudier les découpages spatiaux au prisme des émotions permet ainsi d'éclairer les processus décisionnels à l'œuvre, les mécanismes de gouvernances activés et la géopolitique qui en résulte. Substance amplificatrice, les émotions exacerbent les questions de pouvoir, identité, souveraineté... En cela, elles constituent un ressort de l'action et encouragent le passage à l'acte. Dès lors si « l'espace est politique », les émotions peuvent le devenir.

---

## BIBLIOGRAPHIE

- ANDERSON, K. et SMITH, S., 2001, « Editorial: Emotional geographies », *Transactions of the Institute of British Geographers*, vol. 26, n°1, p.7-10.
- BARAIZE, F., 2001, « Quel leadership pour les agglomérations françaises ? », *Sciences de la Société*, n° 53, p.43-63.
- BARKER, R-L., 1995, *The Social Work Dictionary*, Washington (D.C.), NASW Press.
- BLONDIAUX, L., 2007, « Faut-il se débarrasser de la notion de compétence politique ? Retour critique sur un concept classique de la science politique », *Revue française de science politique*, Vol. 57, n°6, p.759-774.
- BOCHET, B., RACINE, J-B., 2002, « Connaître et penser la ville : des formes aux affects et aux émotions, explorer ce qu'il nous reste à trouver. Manifeste pour une géographie sensible autant que rigoureuse », *Géocarrefour*, vol. 77, n°2, p.117-132, [En ligne] <https://doi.org/10.3406/geoca.2002.1563>[https://www.persee.fr/doc/geoca\\_1627-4873\\_2002\\_num\\_77\\_2\\_1563](https://www.persee.fr/doc/geoca_1627-4873_2002_num_77_2_1563)
- BONNEMAISON, J., 1981, « Voyage autour du territoire », *L'Espace géographique*, vol. 10, n°4, p. 249-262.
- BOUBA-OLGA, O. et GROSSETTI, M., 2008, « Socio-économie de la proximité », *Revue d'Économie Régionale et Urbaine*, n°3, p.311-328.
- BUSSI, M., 2009, « La coopération territoriale : un déficit théorique », in Bussi, M., *Un monde en recomposition. Géographie des coopérations territoriales*, Rouen, Publications des universités de Rouen et du Havre, p.11-29.
- CAVILLE, F., 2016, « (Ap)prendre la géographie par les sentiments », *Carnets de géographes*, n°9, [En ligne], <http://journals.openedition.org/cdg/565>
- CHRISTENSON, J-A., FENDLEY, K., ROBINSON, J-W., 1989, « Community Development » in Christenson, J-A., Robinson, J-W., *Community Development in Perspective*, Ames (Iowa), Iowa State University Press, p.3-25.

- DARDEL, E., 1952, *L'Homme et la terre : nature de la réalité géographique*, Paris, Colin.
- DAVIDSON, J., BONDI, L., SMITH, M., 2007, *Emotional geographies*, Aldershot, Ashgate.
- DAVIDSON, J., MILLIGAN, C., 2004, « Embodying emotion, sensing space: introducing emotional geographies », *Social and Cultural Geography*, vol. 5, n°4, p.523-532.
- FAURE, A., 2015, « Les passions de l' élu local, du notable au médiateur », *Histoire@Politique*, vol. 1, n° 25, p.197-211.
- FAURE, A., 2001, « Dynamique intercommunales, leadership et territoire », *Sciences de la Société*, n° 53, p.63-87.
- FONTAINE, J., LE BART, C., 1994, *Le Métier d' élu local*, Paris, L'Harmattan.
- FREMONT, A., 1976, *La Région, espace vécu*, Paris, Flammarion,
- GERVAIS-LAMBONY, P., 2012, « Nostalgies citadines en Afrique du Sud », *EspacesTemps.net*, [En ligne] <http://www.espacestemp.net/articles/nostalgies-citadines-en-afrique-sud/>
- GUMUCHIAN, H., GRASSET, E., LAJARGE R., ROUX E., 2003, *Les acteurs, ces oubliés du territoire*, Paris, Economica.
- GUINARD, P., et GERVAIS-LAMBONY, P., 2016, « Nostalgie et géographie », *Carnets de géographes*, n°9, [En ligne] <http://journals.openedition.org/cdg/618>
- GUINARD, P., et TRATNJEK, B., 2016, « Géographies, géographes et émotions », *Carnets de géographes*, n°9, [En ligne] <http://journals.openedition.org/cdg/605>
- LAGROYE, J., 1994, « Être du métier », *Politix*, n° 28, p.5-15.
- LAJARGE, R., 2007, « Acteurs, engagement et dégage ment », *Géodoc*, n°55, p.69-81.
- LE BART, C., 2003, *Les maires, sociologie d'un rôle*, Villeneuve d'Ascq, Septentrion Presses Universitaires.
- LOUBET, L., 2012, « L'apprentissage de la coopération intercommunale : modalités et instruments », *L'espace Politique*, n°18 [En ligne]<http://journals.openedition.org/espacepolitique/2454>
- LOUBET, L., 2011, *Les maires confrontés à l'apprentissage de l'intercommunalité : l'exemple de l'agglomération toulousaine*, Thèse de doctorat en Géographie-Aménagement, Université Toulouse 2, [En ligne] [http://tel.archivesouvertes.fr/docs/00/64/10/63/PDF/Loubet\\_Lilian.pdf](http://tel.archivesouvertes.fr/docs/00/64/10/63/PDF/Loubet_Lilian.pdf)
- MULLER, P., 2000, « L'analyse cognitive des politiques publiques : vers une sociologie politique de l'action publique », *Revue Française de Science Politique*, vol. 2, n°50, p. 189-208.
- MULLER, P., 1995, « Les politiques publiques comme construction d'un rapport au monde », in Faure, A., Pollet, G., Warin, P., *La construction du sens dans les politiques publiques*, Paris, L'harmattan, p.153-179.
- NEGRIER, E., 2001, « Territoire, leadership et société, George Frêche et Montpellier », *Sciences de la Société*, n°53, p.63-87.
- NINACS, W-A., 2002a, *Types et processus d'empowerment dans les initiatives de développement économique communautaire au Québec*, Thèse de doctorat en sciences sociales, Université Laval.
- NINACS, W-A., 2002b, « Le pouvoir dans la participation au développement local », in Tremblay M., Tremblay P-A., Tremblay S., *Développement local, économie sociale et démocratie*, Québec, Presses de l'Université du Québec, p.15-40.



- ORTONY, A., CLORE, G., COLLINS, A., 1988, *The Cognitive structure of Emotions*, Cambridge, Cambridge University press.
- PAIN, R., SMITH, S., 2008, *Fear: critical geopolitics and everyday life*, Aldershot, Ashgate.
- PICARD, R.W., 1998, *Affective Computing*, Cambridge, MIT Press.
- RAFFESTIN, C., 1980, *Pour une géographie du pouvoir*, Paris, LITEC.
- SAVARY, G., 1998, « La régulation consensuelle communautaire : facteur d'intégration / désintégration politique. L'exemple de la Communauté urbaine de Bordeaux », *Politiques et management public*, Vol.16, n° 1, p.107-139.
- SMITH, M. et al., 2009, *Emotion, place and culture*, Farnham, Ashgate.
- STASZAK, J-F., 2001, *Géographies anglo-saxonnes : tendances contemporaines*, Paris, Belin.
- THRIFT, N., 2004, « Intensities of feeling: towards a spatial politics of affect », *Geografiska Annaler: Series B, Human Geography*, vol. 86, n°1, p.57-78.
- VANIER, M., 2002, « Recomposition territoriale : la voie française », *L'Information géographique*, Vol. 66, No.2, p.99-112.
- VIDAL DE LA BLACHE, P., 1911, « Les genres de vie dans la géographie humaine », *Annales de Géographie*, vol. 20, n°112, p.289-304.

## NOTES

1. On citera notamment la loi du 27 janvier 2014, 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, dite loi NOTRe.
2. Etude réalisée auprès de l'ensemble des maires des trois communautés structurant l'agglomération toulousaine durant cette période. Entretien avec tous les maires\* des trois communautés d'agglomération : 36 dans la communauté d'agglomération (CA) du SICOVAL, 25 dans la CA du Grand Toulouse (devenue Métropole), 14 dans la CA du Muretain. 80 entretiens semi-directifs ont été réalisés. Les 75 maires (mandat 2008-2014) ont été rencontrés\* en mairie à une ou plusieurs reprises, ainsi que plusieurs anciens maires (mandat 2001-2008). Ces entretiens, sous couvert d'anonymat, ont été enregistrés puis intégralement retranscrits. Les données recueillies ont fait l'objet :
  - d'une analyse de contenu
  - d'une analyse comparative, des différentes analyses de contenus, visant à relever les positions respectives de chaque acteur par rapport à un ensemble de thématiques identifiées (découpe des éléments de discours en unités thématiques).
- \* Dans trois cas, le maire convalescent ou indisponible s'est fait représenter par un adjoint.
3. L'approche que nous retiendrons s'inspire des travaux du Groupe d'étude du métier politique (GEMEP) menés durant les années 1990.
4. Processus qui conduit le maire à limiter la prégnance communale, à englober peu à peu le territoire communautaire en tant que territoire de représentation, de projection et d'identification
5. « Elu leader » : au cœur du dispositif, pesant sur les instances décisionnelles (y compris informelles), capable de peser sur l'ensemble des domaines d'intervention (légitimité transversale).  
« Elu sous-leader » : impliqué dans les sphères décisionnelles (associé ponctuellement aux sphères informelles), capable de peser sur les instances décisionnelles, disposant d'une légitimité

spécifique (liée à un domaine d'intervention, d'expertise ou à un statut politique particulier).

« Elu suiveur » : en retrait du dispositif décisionnel intercommunal, disposant d'une légitimité statutaire.

6. L'évaluation de cette dimension repose sur :

- l'évaluation du leadership de l' élu par les pairs (les autres maires) avec classement des élus en fonction du croisement des réponses de l'ensemble des maires aux questions suivantes : *Quels sont les acteurs ou groupes d'acteurs leaders / Les autres groupes d'acteurs ? / Les acteurs au centre de l'organisation intercommunale ? / Les acteurs à la marge s'éloignant des objectifs du projet intercommunal ?*, etc. pondérée par :

- l'évaluation de l'enquêteur (croisement des données issues de l'entretien)

- la composante réflexive / auto-évaluation du niveau de leadership de l' élu.

Dès lors, nous répartirons les maires selon trois niveaux : « leader », « sous-leader », « suiveur ».

7. Ce modèle est ici utilisé en tant que grille d'analyse facilitant l'identification et le classement par l'enquêteur des émotions verbalisées par l'enquêté

8. Ces questions à échelle d'intensité ne viennent qu'en complément de l'analyse de contenu. Elles ont également le mérite de libérer rapidement la parole des élus facilitant une forme de catharsis.

9. Sources : Insee, RP2009 et RP2014 exploitations principales en géographie au 01/01/2016

10. Idem

11. Idem

12. Le Havre (sous-préfecture de la Seine-Maritime) et Rouen (préfecture) entretiennent une rivalité classique entre agglomérations voisines. La démographie renforce ce phénomène dans la mesure où elle ne permet pas à l'une ou l'autre de s'imposer fortement (si l'agglomération de Rouen est plus peuplée, la commune du Havre surpasse sa voisine en nombre d'habitants). Les appartenances politiques de leurs dirigeants confortent cette situation (oppositions partisans droite/gauche). Toutefois, à cette rivalité s'associe une nécessité de partenariat à l'échelle régionale, d'autant plus que la « Haute » et la « Basse-Normandie » ont fusionné en 2016 constituant une métropole tricéphale Le Havre-Rouen-Caen.

13. A la suite de la loi du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles.

14. Propos recueillis par Valentine Godquin, dans actu76, [en ligne] [https://actu.fr/normandie/havre\\_76351/fusion-des-collectivites-mariage-a-trois-impossible-lagglomeration-du-havre-a-la-traine\\_714409.html](https://actu.fr/normandie/havre_76351/fusion-des-collectivites-mariage-a-trois-impossible-lagglomeration-du-havre-a-la-traine_714409.html), publié le 13 juin 2016, consulté le 6 avril 2019.

15. Propos recueillis dans Ouest France, [En ligne] <https://www.ouest-france.fr/normandie/le-havre-dit-non-criquetot-lesneval-4277860>, publié le 05 juin 2016, consulté le 6 avril 2019.

16. Estelle Grelier, membre du Parti socialiste (PS), députée européenne, puis député de Seine-Maritime jusqu'en 2016, nommée en 2016 secrétaire d'État chargée des Collectivités territoriales dans le gouvernement Valls II, puis confirmée dans le gouvernement Cazeneuve.

17. Frontalière de la CC du canton de Criquetot-L'Esneval et donc aujourd'hui de la CU Le Havre Seine Métropole

18. Publié dans « Paris Normandie », le 21/02/2018, [En ligne] <https://www.paris-normandie.fr/region/codah--un-mariage-a-trois-en-janvier-2019-HI12294164>

19. Commission départementale de coopération intercommunale : elle a pour mission de suivre le développement de la coopération intercommunale dans le département, ainsi que de formuler des propositions afin de la renforcer. Elle est consultée par le représentant de l'Etat dans le département concernant tout projet de création d'un EPCI ou de syndicat mixte.

20. Disponible : [http://www.antifusion76430.fr/\\_media/cdci-projet-discours-denis-merville-2.pdf](http://www.antifusion76430.fr/_media/cdci-projet-discours-denis-merville-2.pdf)

21. Insee, 2015

22. Chaque discours de maire a fait l'objet d'une évaluation. Chaque attribut a été mesuré selon trois niveaux : 3 = Fort, 2 = Moyen, 1 = faible. Enfin, la moyenne des résultats de chaque groupe de maires (anti et pro-fusion) a été effectuée.

23. Les citations révélant une émotion dans le discours des maires ont été encodées par l'enquêteur (au moyen d'un logiciel d'analyse textuelle) et classées selon le modèle OCC (cf. tableau 2). Les maires ont été regroupés en fonction de leur appartenance aux groupes des pro-ou anti-fusion. En abscisse, le nombre de citations (« références d'encodage ») détermine si une émotion est dominante. Plus une émotion est présente en nombre d'occurrences dans le discours de l'acteur et plus la barre colorée sera large (les couleurs n'ont aucune signification, elles servent de repères visuels dans la comparaison entre les deux groupes d'élus). Seules les émotions dominantes, matérialisées par les barres colorées les plus larges, sont nommées dans ce graphique (colère, tristesse, etc.). Les barres colorées, sans nom, renvoient à des émotions jugées statistiquement (par manque d'occurrence) non significatives par l'enquêteur (dans le cadre de ce graphique).

24. Les 220 citations révélant une émotion dans le discours des maires ont été encodées par l'enquêteur (au moyen d'un logiciel d'analyse textuelle) et classées selon le modèle OCC (cf. tableau 2). Ce diagramme hiérarchique est un graphique de type « compartimentage » qui fournit une vue hiérarchique des émotions. Les branches de l'arborescence sont représentées par des rectangles (bleu foncé pour les émotions négatives et orange foncé pour les émotions positives). Les sous-branches sont représentées par des rectangles plus petits (bleu clair et orange clair) reprenant le modèle OCC du tableau 2 (reproche EAA, colère EAA, etc.). Plus une émotion est présente dans le discours des maires d'un groupe, plus la surface du rectangle sera importante. Les rectangles à la surface trop faible sont sans nom car renvoyant à des émotions jugées statistiquement (dans le cadre de ce graphique) non significatives par l'enquêteur. Idem concernant les 125 citations révélant une émotion dans le discours des maires pro-fusion.

25. Disponible : [http://www.antifusion76430.fr/\\_media/cdci-projet-discours-denis-merville-2.pdf](http://www.antifusion76430.fr/_media/cdci-projet-discours-denis-merville-2.pdf)

26. Emotions entendues selon le modèle OCC (cf. tableau 2).

---

## RÉSUMÉS

Les recompositions territoriales apparaissent comme le produit de variables « rationnelles » (techniques, politiques et territoriales), mais également « irrationnelles ». Aussi, les émotions des élus conditionneraient en partie la construction des territoires et le découpage de leurs périmètres. À partir d'une série d'entretiens auprès de maires, il s'agira d'analyser la manière dont leurs émotions influencent leurs décisions et les recompositions territoriales qui en résultent. Le projet de fusion entre trois intercommunalités de l'aire urbaine havraise, afin de créer une communauté urbaine, permettra d'illustrer le phénomène. Outre la pertinence du périmètre et du projet, celui-ci est vécu par la majorité des élus d'une des communautés comme une absorption forcée (soutenue par l'ancien maire du Havre, aujourd'hui Premier ministre). Ainsi les questions de territorialités, d'identité (urbaine *versus* rurale), de souveraineté vont être débattues dans un contexte où la dimension affective joue un rôle significatif et conditionne en partie les découpages territoriaux.

Territorial restructuring appears to be a product of “rational” variables (technical, political and territorial), but also of “irrational” ones. The emotions of elected officials also partially condition the construction of territories and the redrawing of their boundaries. Drawing on a series of interviews with mayors, analysis of the way in which their emotions affect their decisions is made, and the territorial restructuring that ensues. In the national context of a France affected by institutional change (the new phase of decentralisation), the urban area of Le Havre (Normandie) illustrates the issues of restructuring that occur in many territories. The project of an amalgamation of three inter-municipalities to create a larger entity helps to provide input into the works of the local geopolitics. In addition to the significance of the boundary and the project, a majority of elected officials from one of the inter-municipalities sees it as being a forced absorption (backed by the former mayor of Le Havre, today the Prime Minister of France). Discussions about the questions of territoriality, identity (urban versus rural), and of sovereignty take place in a context where the affective dimension plays a significant role. Consequently, the literature from the fields of “emotional geography”, “political geography”, “cognitive analysis of public policies” and “territorial development” constitute the theoretical framework of this article. The cognitive sciences are also brought into play in order to analyse the cognitive structure of mayoral emotions. Every mayor of the inter-municipality who “joined the resistance” took part in semi-directive interviews carried out in the city hall on condition of anonymity. The data collected were the object of a contents analysis, a comparative analysis and a textual statistical analysis. We were able to determine from the Le Havre case that the more an elected official benefits from cognitive competences and resources in the framework of his “job as mayor” (high level of instruction, strong leadership and expertise), the less permeable he seems to be to the emotions inherent in territorial play. These could have a lesser influence on his decisions and he might be prone to a form of “pragmatism”. Conversely, those elected officials having few resources at their disposal will be more inclined to allow their emotions to affect the restructuring in question. If, according to our findings, this correlation appears significant, our analysis is more than an interdependence and it is not a matter of opposing competences and emotions. The essential point of our article lies elsewhere. Spatial restructuring combines political, cognitive, territorial and emotional dimensions. Furthermore, isolating the latter variable would lead to a loss of its heuristic potential. Both the cause and consequence, the emotions experienced by mayors are active principles, but also indicative of territorial play. Studying the redrawing of space through the prism of emotions makes it possible to shed light on the decision-making processes at work, the mechanisms of governance activated and the geopolitics that ensue. The emotions are an enhancing substance, intensifying the questions of power, identity and sovereignty, etc. In that, they constitute a springboard for action and a move from word to deed.

## INDEX

**Mots-clés** : recomposition territoriale, intercommunalité, émotions, élus, gouvernement local

**Keywords** : territorial restructuring, inter-municipality, emotions, elected official, local government, local geopolitics, urban geopolitics

## AUTEUR

**LILIAN LOUBET**

Maître de conférences en aménagement de l'espace et urbanisme  
Chercheur à l'UMR CNRS 6266 IDEES - Université Le Havre Normandie  
lilian.loubet@univ-lehavre.fr