

Représenter l'intercommunalité

Enjeux et pratiques de la communication
des communautés

AdCF

Étude AdCF

Sommaire

Préface	4
Partie I. Représentation de l'intercommunalité et communication. Éléments de contexte et de définition	5
1. Le constat de la mauvaise connaissance et du peu de visibilité de l'intercommunalité	6
1.1 - Une intercommunalité en cours de généralisation, mais qui reste mal connue des habitants	6
1.2 - Expliquer cette faible visibilité: les spécificités politiques et institutionnelles de l'intercommunalité	7
1.3 - Des enjeux renouvelés par la réforme électorale et la généralisation de la carte intercommunale	8
2. Représenter l'intercommunalité	9
2.1 - La difficile représentation de l'intercommunalité	9
2.2 - Pourquoi représenter l'intercommunalité?	10
3. La communication intercommunale	14
3.1 - Les spécificités de la communication intercommunale	14
3.2 - Un renouvellement de la communication à l'heure de la généralisation de l'intercommunalité	16
Partie II. Les mots de l'intercommunalité: du nom au récit	21
1. Nommer l'intercommunalité	22
1.1 - Le choix du nom de la communauté	22
1.2 - Le sens des noms: petite typologie des noms des communautés	25
1.3 - Changer le nom de la communauté	29
2. Construire le récit de l'intercommunalité	33
2.1 - Pourquoi faire le récit d'une intercommunalité?	33
2.2 - L'élaboration du récit intercommunal	36
Partie III. L'institution, les politiques, le territoire: les grands axes de la représentation de l'intercommunalité	41
1. Incarner et expliquer l'intercommunalité: l'absence de l'institution	42
1.1 - La faiblesse de l'incarnation politique de l'intercommunalité	42
1.2 - La communication sur le volet institutionnel de l'intercommunalité	50
2. Informer et expliquer les politiques intercommunales: communiquer sur les services, les compétences et les réalisations	55
2.1 - Identifier l'intercommunalité par ses compétences et ses services	55
2.2 - Les nouvelles communications sur les services et les réalisations intercommunales	58
3. Unifier et valoriser le territoire intercommunal	64
3.1 - Communiquer sur l'intégration du territoire intercommunal	64
3.2 - Promouvoir le territoire: attirer des entreprises, des touristes et de nouveaux habitants	71
Conclusion	79
Annexes	83
1. Éléments de méthodologie	84
2. Entretiens : élus délégués et directeurs de la communication	84
3. Témoignages : présidents de communauté	85
4. Témoignages : experts et chercheurs	86

Préface



S'intéresser aujourd'hui à la communication intercommunale pose clairement la question de l'avenir des communautés, de la nature de l'intercommunalité et de ses évolutions dans les prochaines années.

Aujourd'hui, l'intercommunalité est plus qu'une somme de services à la population. Elle repose sur la construction d'un projet pour un territoire, répondant à une vision partagée, qui donne sens à la coopération entre les communes qui la composent. Alors que les champs de la coopération intercommunale se sont élargis, que les services se sont multipliés et répondent à des enjeux économiques et sociaux forts, la question de la lisibilité de l'action communautaire auprès des habitants se pose avec d'autant plus d'acuité.

Quelle est la place du citoyen de l'intercommunalité? Comment faire en sorte que celui-ci ne soit pas simplement un consommateur de services mais bien un acteur du projet de territoire? Comment construire la démocratie à l'échelle intercommunale?

Aux côtés de l'avancée que constitue l'élection des conseillers au suffrage direct, la communication intercommunale, parce qu'elle s'inscrit dans une logique d'information, de consultation des habitants voire de co-élaboration, se met au service d'une vision de la démocratie locale. Rapprocher l'intercommunalité du bassin de vie, permettre aux citoyens de s'exprimer, faire le lien entre les impératifs de proximité et les grands enjeux du projet de territoire sont autant de défis auxquels la communication des communautés doit répondre.

Appuyée sur de nouveaux outils de communication, relayée par des élus municipaux dans leurs communes et par les agents de la communauté qui œuvrent au quotidien pour les habitants du territoire, l'intercommunalité se doit de devenir un nouveau cadre de la vie citoyenne, reposant sur une véritable identité communautaire.

Cette identité communautaire fait aujourd'hui l'objet d'une reconnaissance implicite par les habitants: l'intercommunalité est de plus en plus reconnue par le citoyen, parce qu'elle offre un service, parce qu'elle s'occupe du réseau de transports... Le défi aujourd'hui est de consolider ce sentiment d'appartenance à un territoire, de renforcer cette identité, non seulement fondée sur un enracinement géographique et historique, mais aussi alimentée par un projet qui lui donne son contenu.

En tenant compte de l'imbrication entre les différentes échelles des politiques publiques et de la vie citoyenne, la communication sert à l'ancrage de l'action communautaire en même temps qu'à la reconnaissance du niveau d'un espace communautaire à l'importance croissante. La communication, autant que les politiques publiques, contribue à construire l'objet «intercommunalité», à l'inscrire dans la vie quotidienne: elle matérialise l'identité communautaire, dans les supports qu'elle mobilise, dans la charte graphique qu'elle utilise, s'appuyant sur les hommes et les femmes qui l'incarnent et qui représentent les habitants qui les ont élus.

Daniel Delaveau
Président de Rennes Métropole
Président de l'AdCF

Partie I

Représentation de
l'intercommunalité et
communication.

Éléments de contexte
et de définition

Représentation de l'intercommunalité et communication. Éléments de contexte et de définition

I - Le constat de la mauvaise connaissance et du peu de visibilité de l'intercommunalité

1.1 - Une intercommunalité en cours de généralisation, mais qui reste mal connue des habitants

Les années 1990 et 2000 ont vu s'accroître l'institutionnalisation de l'intercommunalité à fiscalité propre, selon un double mouvement de **renforcement de l'intégration communautaire**, via un transfert croissant de compétences, et de **généralisation des structures intercommunales sur l'ensemble du territoire**. L'intercommunalité s'est ainsi imposée comme un élément structurant du paysage institutionnel français, en raison du développement des champs couverts par les compétences communautaires mais aussi de l'achèvement de la carte intercommunale, priorité réaffirmée avec l'adoption de la loi du 16 décembre 2010 de réforme des collectivités territoriales.

Pour autant, si l'intercommunalité se généralise, elle demeure mal connue des Français. Si l'échelon intercommunal a progressivement émergé comme un territoire pertinent pour répondre à des impératifs de politiques publiques, il est surtout le produit d'une **construction politique pragmatique**. L'intercommunalité se distingue en ce sens de la commune qui s'était historiquement imposée comme l'unité de référence de la gestion de proximité et de l'identification territoriale. **Son fonctionnement institutionnel et politique ne facilite pas son appropriation par ses habitants**, qui ne perçoivent pas toujours ce qui relève de son champ de compétences et sont peu réceptifs aux formes du jeu politique communautaire, lui-même peu propice à l'émergence de nouvelles pratiques démocratiques.

La **perception de l'intercommunalité par les Français** a été évaluée par différents sondages, antérieurs aux élections municipales de 2008 et légèrement postérieurs à celles-ci. Sans s'arrêter dans le détail sur leurs résultats, certains éléments peuvent être notés.

Trois vagues de sondages ont été réalisées par l'Ifop pour l'AdCF en 2005, 2006 et 2007¹. Ces sondages ont montré que les Français avaient une image plutôt positive de l'intercommunalité, même s'ils étaient nombreux à mettre en avant une **impression de complexité, de technicité et d'éloignement des élus**, la qualité de l'information sur l'intercommunalité étant, de ce point de vue, jugée comparable à celle qui concerne la région ou le département. Les personnes interrogées soulignaient un **manque d'information** à son sujet d'autant plus important qu'elles étaient conscientes du rôle croissant que celle-ci était amenée à jouer. À ce manque d'information sur les actions de l'intercommunalité s'ajoutait une **grande méconnaissance de leurs élus communautaires**.

Un sondage réalisé par CSA pour le compte de l'AdCF et de l'ACUF, publié en octobre 2008², marquait une évolution : il montrait que 67 % des Français s'estimaient bien informés sur l'action de l'intercommunalité et reconnaissaient l'importance des actions menées par les communautés dans leurs différents champs de compétences. Pour autant, il soulignait que **la commune restait, aux yeux des Français, perçue comme le niveau le plus efficace, y compris dans des domaines relevant de compétences communautaires**. Enfin, il confirmait les résultats des sondages précédents, en montrant que seuls 38 % des Français connaissaient le nom du président de leur communauté.

Si nous ne disposons pas de sondage équivalent depuis 2008, nous pouvons trouver des résultats comparables dans l'enquête réalisée à l'automne 2012 par Médiascopie, recueillant la manière dont les Français se représentent l'échelon local³. Celle-ci montre que l'intercommunalité a fini par s'imposer comme niveau institutionnel reconnu, mais que les personnes interrogées continuent à déplorer le manque d'information la concernant. Enfin, l'enquête confirme les résultats des sondages des années 2005-2008 en soulignant l'ignorance des Français de leurs élus communautaires.

1- Baromètre « Les Français et l'intercommunalité », sondage Ifop pour l'AdCF, trois vagues réalisées en 2005, 2006 et 2007.

2- « Les Français et les structures intercommunales », sondage CSA pour l'AdCF et l'ACUF, octobre 2008.

3- Enquête Médiascopie - La Gazette - MNT, « Opinion des Français sur l'échelon local : entre confiance et exigence », novembre 2012.

Ces différents sondages convergent pour montrer que si **l'intercommunalité en tant que principe est de plus en plus reconnue, la réalité des communautés dans leur territoire l'est de manière bien plus inégale, dépendant largement des contextes politiques et institutionnels locaux**. De fait, les témoignages confirment et nuancent les résultats des enquêtes. Ainsi, si les communautés, et notamment les agglomérations, sont parfois connues des habitants qui l'identifient à certains services de proximité, elles souffrent quelquefois d'un déficit d'image, notamment dans les communautés plus récentes, aux compétences parfois limitées.

La perception de l'intercommunalité

Une intercommunalité méconnue...

«Au début des années 2000, on se rendait bien compte que l'intercommunalité était mal connue. Elle n'avait pas de notoriété, pas de contenu d'image. On ne connaissait pas ses compétences. Dans l'esprit du public, ce n'était qu'une strate administrative de plus...»

Dominique Bodet, directrice de la communication, communauté de communes du Pays de Lunel (Hérault)

«L'agglomération souffre d'un véritable déficit d'image. Elle est connue sur ses fonctions "régaliennes" comme le ramassage des ordures, mais moins sur d'autres aspects comme le développement économique ou l'urbanisme, alors même qu'elle est devenue un acteur essentiel dans ces domaines.»

... voire mal perçue

«Mais plus que la méconnaissance, le problème concernait surtout l'image de la communauté, qui était plutôt négative. Celle-ci n'était pas connue sur ses points forts.»

Cynthia Capelle, chargée de communication, communauté de communes du Val de l'Ailette. (Aisne)

«L'intercommunalité est mal perçue. Car pour les gens, l'intercommunalité, c'est les ordures ménagères. Or les ordures ménagères, c'est coûteux et contraignant. Donc nous sommes mal perçus.»

Audrey Borne, chargée de communication, communauté de communes du Pays de Salers (Cantal)

Cette méconnaissance par les Français de leur intercommunalité (indépendamment de l'image favorable que celle-ci peut avoir) renvoie à ses spécificités institutionnelles et politiques, qui contribuent à sa faible visibilité.

1.2 - Expliquer cette faible visibilité : les spécificités politiques et institutionnelles de l'intercommunalité

■ Un système intercommunal fondé sur le consensus

Jusqu'à présent, le conseil communautaire **se compose de délégués élus au second degré parmi les conseillers municipaux**. Dans le cas des communautés de communes et des communautés d'agglomération où l'élection se fait au scrutin uninominal majoritaire, il est courant que **les oppositions à la majorité de chacun des conseils municipaux ne disposent pas de sièges au conseil communautaire**. Ce dernier est donc rarement le lieu d'expression des clivages partisans. Si des clivages liés aux enjeux locaux existent, ils s'effacent derrière la valorisation, par les élus, de la **recherche du consensus**, conduisant souvent à **l'euphémisation des conflits au profit du résultat, de l'accord trouvé**.

Cette recherche du consensus est souvent justifiée par la réputation de technicité des sujets traités par le conseil, fondée notamment sur les **caractéristiques de la structure juridique des communautés**, établissements publics de coopération intercommunale qui ne peuvent intervenir qu'à l'intérieur de leur périmètre et uniquement dans le champ des compétences qui leur ont été transférées ou déléguées, qu'elles soient obligatoires, optionnelles ou facultatives.

La «culture du consensus», et la valorisation des résultats plus que le processus de décision, va de pair avec une **très faible publicisation des débats menés au sein du conseil mais également des élections des membres de celui-ci**. Cela contribue à la faible visibilité des élus du conseil ou de l'exécutif – et notamment celle du président – qui restent peu connus des habitants du territoire communautaire. Une des conséquences du fonctionnement de l'intercommunalité serait une **forme de décalage entre un espace de représentation et de débat politique que serait le conseil municipal, et un espace plus**

refermé, lieu d'élaboration des politiques publiques, que serait le conseil communautaire. Réponse à la dimension « technique » de l'intercommunalité, exigeant des débats complexes et des arbitrages techniques, cette dissociation conduirait au **fonctionnement des conseils en arène fermée, exigé au nom de l'efficacité et de la nécessité de dialogue.**

■ ■ Le poids du rapport entre communes et communauté

Le poids des enjeux locaux dans les débats du conseil et le mode de désignation des conseillers interroge sur le **rapport entre communes et communauté dans le jeu politique.**

Ainsi, dans le contexte des élections municipales, compte tenu du mode d'élection indirect, **c'est la commune qui reste le territoire structurant du jeu électoral**, de même que l'espace investi à l'occasion de la campagne des municipales, comme ce fut le cas en 2008⁴. Le fait intercommunal et la capacité de l'intercommunalité à porter des politiques publiques ont été largement occultés. Si la campagne des dernières élections municipales a été l'occasion d'une **évocation des projets et des réalisations communautaires par les candidats**, ces derniers s'en sont **approprié les résultats, sans faire référence à la dimension institutionnelle de l'intercommunalité ou alors en présentant celle-ci comme un outil, comme une agence au service des communes** et dont il s'agit de capter les ressources.

Par-delà le contexte proprement électoral, **la commune et le maire correspondent bien souvent au « point d'entrée » du citoyen sur l'intercommunalité, la communauté étant comme une sorte de « prolongement » de la commune**, perçue comme le premier bénéficiaire des politiques et des réalisations intercommunales. Le maire, incarnation de son territoire, **dont la légitimité est fortement valorisée au détriment de celle des élus intercommunaux, apparaît alors comme l'intercesseur principal auprès de la communauté**, au nom de sa commune.

1.3 - Des enjeux renouvelés par la réforme électorale et la généralisation de la carte intercommunale

Ces différents enjeux doivent être considérés à la lumière de transformations induites par différents dispositifs législatifs que sont l'achèvement de la carte intercommunale d'une part, et l'élection des délégués communautaires au suffrage universel direct d'autre part.

■ ■ L'achèvement de la carte intercommunale

La loi du 16 décembre 2010 de réforme des collectivités territoriales a pour objectif **l'achèvement de la carte intercommunale par la réduction du nombre de communautés, par l'évolution des périmètres et par la généralisation des intercommunalités sur l'ensemble du territoire**, l'obligation de couverture intégrale du territoire par des EPCI à fiscalité propre étant valable partout, à l'exception des départements de petite couronne francilienne. Cette rationalisation s'appuie sur des schémas départementaux de coopération intercommunale (SDCI), préparés par les préfets, présentés aux commissions départementales de coopération intercommunale (CDCI), soumis aux conseils municipaux et aux conseils communautaires pour avis, avant d'être de nouveau présentés aux CDCI susceptibles d'amender les projets. Les conséquences de l'achèvement de la carte sont multiples, sur le plan financier et fiscal, de la gouvernance locale ou des compétences.

Les évolutions de la carte intercommunale en quelques chiffres (Source: DGCL, 2013)

2 456 EPCI à fiscalité propre en 2013 (2 581 en 2012)

614 communes isolées (1 377 en 2012)

92 fusions en 2012 (14 en 2010 et en 2011)

432 opérations relatives aux périmètres intercommunaux ont eu lieu pendant l'année 2012. Environ 300 autres, lancées en 2012, doivent aboutir en 2013.

4- Rémy Le Saout (sous la dir.), L'intercommunalité en campagne, PUR, Rennes, 2010.

Cette évolution massive des périmètres communautaires, qu'elle ait été acceptée de plus ou moins bon gré par les communautés, introduit de nouveaux questionnements qui renvoient à la **pertinence des nouvelles frontières des communautés, à l'évolution des relations avec les communes qui les composent** (de manière d'autant plus marquée si les changements de périmètre ont été imposés contre l'avis des communes concernées), ou encore à **l'unité d'un groupement de communautés de plus en plus vaste**.

■ ■ L'élection des conseillers communautaires au suffrage universel direct

L'adoption par l'Assemblée nationale, le 17 avril 2013, de la loi sur les élections locales dite loi « Valls » correspond à une étape importante dans l'institutionnalisation de l'intercommunalité puisqu'elle organise, dans les communes de plus de 1 000 habitants, **l'élection au suffrage universel direct des conseillers communautaires**, dont le principe est posé dès la loi de réforme des collectivités territoriales du 16 décembre 2010. La loi Valls introduit en effet un système de fléchage des noms des candidats communautaires : **les bulletins de vote comporteront deux listes, municipale et communautaire, les candidats au conseil communautaire n'étant pas forcément placés en tête sur la liste municipale**. Ce scrutin de liste est valable au-dessus d'un seuil démographique abaissé de 3 500 à 1 000 habitants. Pour les communes qui se trouvent sous ce seuil, les conseillers communautaires seront désignés, par le conseil communautaire, dans l'ordre du tableau.

En dotant **le mandat communautaire d'une légitimité comparable à celle des autres mandats locaux**, la loi Valls devrait modifier les enjeux des élections municipales de 2014, **la simple existence d'une double liste rendant tangible l'existence de l'élection des conseillers communautaires au même titre que celle des conseillers municipaux**.

Mais de nombreuses inconnues demeurent sur les effets de cette loi sur la campagne de 2014 : comment la question intercommunale sera-t-elle abordée par les candidats entrants et sortants ? La campagne sera-t-elle l'occasion d'une mise en œuvre d'une véritable « pédagogie » de l'intercommunalité, ou les thématiques communautaires seront-elles, comme en 2008, passées sous silence, instrumentalisées par les candidats sortants ou dénoncées par les entrants potentiels ?

2 - Représenter l'intercommunalité

2.1 - La difficile représentation de l'intercommunalité

■ ■ Identifier l'intercommunalité

Quels sont les fondements de la connaissance de l'intercommunalité ? **Quels regards portent les habitants sur les élus intercommunaux ? Les politiques intercommunales, les réalisations intercommunales sont-elles perçues et comprises comme telles ?** Ces questions nous invitent à revenir sur les **leviers et supports qui permettent de dire ce qu'est l'intercommunalité, de la représenter comme une entité singulière, distincte à la fois des autres communautés et des autres niveaux institutionnels**.

Plus largement, dans quelle mesure une communauté de communes ou d'agglomération pourrait-elle devenir un des **éléments constitutifs des identités plurielles et des cercles d'appartenance auxquels s'affilient les individus** ? Pourrait-on envisager l'appropriation, par les individus, de leur intercommunalité comme un cadre social et politique comparable à celui de la commune ? Y aurait-il une identité qui pourrait se construire hors des cadres des circonscriptions politiques traditionnelles ?

■ ■ Représenter l'intercommunalité

La politisation de l'intercommunalité par des élections au suffrage universel direct, la transformation des périmètres communautaires, la promotion du territoire à l'extérieur, la mise en avant des réalisations et des services rendus par l'intercommunalité sont autant de thématiques qui posent **la question de la représentation de la communauté, du discours porté par l'institution sur elle-même**, de la manière dont l'intercommunalité est identifiée par ceux qui n'en sont ni les élus, ni les agents.

L'intercommunalité est loin d'avoir une image unique et stabilisée. Son ancrage, auprès des habitants notamment, n'est pas assuré, et ce, en dépit de l'importance croissante qu'elle prend dans la gestion locale quotidienne. Plusieurs explications à cette situation peuvent être avancées.

- La relative **jeunesse de cette institution**, notamment dans sa forme d'EPCI à fiscalité propre.

« Les intercommunalités sont des structures trop récentes. Elles sont très difficiles à comprendre pour qui n'a pas le temps de s'y intéresser sérieusement. »

Cynthia Capelle, chargée de communication, communauté de communes du Val de l'Ailette (Aisne)

« La communauté de communes de Lacq existe depuis 1974, sous la forme d'un district. Ce n'est donc pas nouveau pour les populations. Ici, les gens ont une vraie connaissance de l'échelon intercommunal, car cela va faire 40 ans que les services de la communauté interviennent au quotidien, sur le traitement des déchets, sur le développement économique, sur l'entretien de l'espace public, etc. »

Jérémy Martin, directeur de la communication, communauté de communes de Lacq (Pyrénées-Atlantiques)

- Le fait que **le niveau communautaire soit étroitement imbriqué avec celui**, bien plus connu et historiquement reconnu, **de la commune**.

« Les gens connaissaient la commune, le département et la région, mais pas la communauté de communes. Et comme on s'appelle « Pays de Lunel », ça engendrait une confusion entre les messages de la ville (Lunel) et ceux de la communauté de communes. Les autres communes, par conséquent, ressentaient le besoin d'une communication qui rassemble l'ensemble du territoire. »

Dominique Bodet, directrice de la communication, communauté de communes du Pays de Lunel (Hérault)

- Le fait que les élus aient souvent **mis davantage en avant la dimension technique de l'intercommunalité**, au détriment de sa dimension politique.

« La communauté était trop administrative, trop technique, pas assez humanisée. C'était seulement des services, et pas des hommes et des femmes. »

Véronique Fleschmann, chargée de mission, communauté de communes Nord Limagne (Puy-de-Dôme)

2.2 - Pourquoi représenter l'intercommunalité ?

■ Les enjeux de la représentation de l'intercommunalité

La représentation de l'intercommunalité désigne donc des processus complexes de **construction et de circulation des discours et des images relatifs à l'institution et au territoire intercommunal**. Les images, les symboles, les incarnations de l'intercommunalité sont élaborés et véhiculés via un travail politique de mise en récit de l'intercommunalité. Ce travail fait d'elle **un élément singulier dont les frontières et les caractéristiques sont délimitées par le discours des élus, par les outils de communication de l'institution, par les repères matériels qui alimentent ce discours**.

Ces démarches font écho à plusieurs enjeux que sont :

- **l'impératif d'information sur les activités de l'intercommunalité**, reflétant la nécessité de transparence des décisions administratives et l'existence d'un droit à l'information des citoyens ;
- **la nécessaire légitimation de l'intercommunalité** : au-delà de la seule obligation de rendre compte des activités de la communauté, il s'agit de légitimer son action qui, en l'absence d'une élection au suffrage universel direct, passe par ses résultats et ses réalisations, qui constituent pour elle une forme de légitimation technique ;
- **la reconnaissance des élus et de la dimension politique de l'intercommunalité** par-delà les questions de gestion et d'administration locale.

■ ■ Le politique et le territoire : les niveaux de représentation intercommunale

La représentation de l'intercommunalité est d'abord une représentation politique. Cette dimension se décline en deux niveaux.

- Le premier niveau est celui des **politiques publiques, des réalisations, des équipements ou encore des services intercommunaux**. Il désigne l'ensemble des politiques et des projets mis en œuvre. Ces derniers sont donc des repères qui rendent visible et permettent l'incarnation concrète de l'intercommunalité et de ses actions au quotidien, et nourrissent le projet de territoire.
- Le second niveau est celui de la « politique ». Il **fait écho aux caractéristiques de l'institution et de son fonctionnement, à la place des élus et du conseil communautaire**. Celle-ci interroge l'articulation entre les considérations partisans et les considérations proprement locales, la manière dont est alimenté le consensus communautaire ainsi que sa mise à l'épreuve des enjeux électoraux et partisans.

Mais représenter l'intercommunalité consiste également à représenter le territoire intercommunal.

- **Comme espace hérité, le territoire intercommunal est doté de caractéristiques politiques, sociologiques, historiques et économiques propres**. Il correspond souvent à un bassin de vie, à une échelle de référence pour ses habitants dont le travail et les loisirs s'inscrivent au-delà des frontières communales. Le territoire intercommunal existe donc indépendamment de l'institution.
- Ce territoire est également **un territoire politique**. Il est délimité par des communes qui le composent et sont amenées à travailler ensemble tout en veillant à préserver leur indépendance et leur autonomie. Son nom est fixé dans les statuts de la communauté.
- C'est **un enjeu pour l'action publique locale**. En premier lieu parce qu'il peut prendre la forme d'un **territoire de projet**, dont les caractéristiques nourrissent le diagnostic et les axes d'action de la communauté. En second lieu parce que le territoire constitue véritablement **une cible de l'action publique locale**.

Le territoire est non seulement **un support, maillé par les services intercommunaux, mais aussi une donnée constamment transformée par les politiques mises en œuvre**. Il s'agit à la fois de ce qui correspond à la réalité la plus tangible, sur le plan spatial, historique et humain, et de ce qui relève le plus d'un travail politique de mise en forme.

Ces différents niveaux ne sont pas exclusifs. Des décalages existent, notamment entre la représentation du territoire et celle de l'institution qui est moins identifiée. Mais l'analyse de la construction de la représentation de l'intercommunalité suppose **l'examen des modalités du rapprochement de ces différentes dimensions, qui participent à l'élaboration d'une vision globale de la communauté**.

■ ■ Rassembler et distinguer : deux objectifs cette représentation

La représentation des communautés se construit selon des logiques complémentaires couvrant des enjeux territoriaux, institutionnels et d'action publique : **une logique de rassemblement et d'unité, et une logique de singularisation et de différenciation**.

L'unité est d'abord **un enjeu politique, qui fait écho à l'accord entre les élus des différentes communes membres, aux modalités de construction et de mise en œuvre du consensus communautaire**, par-delà des intérêts locaux différenciés liés à la diversité des situations locales. Cet impératif d'unité et de rassemblement renvoie aussi à la manière dont **les habitants vivent et s'approprient le territoire intercommunal**, marqué par des repères partagés par tous, espace de référence pour ceux qui y habitent et y travaillent.

Rassembler, qu'il s'agisse de communes ou de populations, est donc un défi auquel sont confrontées de nombreuses communautés, aux configurations très différentes d'un cas à l'autre : lorsque est posée la question des relations entre une ville centre et les communes périphériques, de la rivalité entre deux principales communes d'une même communauté, lorsque le territoire intercommunal couvre à la fois des espaces urbains et des espaces ruraux, ou encore quand celui-ci est sous l'influence de pôles qui lui sont extérieurs.

L'impératif de différenciation peut être considéré dans une logique interne – une communauté cherche à se singulariser pour résister à l'influence, à l'attraction d'une autre communauté. Mais il doit l'être surtout dans une logique externe, liée aux discours que les **communautés adressent aux acteurs extérieurs à leur territoire**. La décentralisation et l'évolution des modalités de financement des collectivités locales **ont conduit les territoires à chercher à s'organiser** pour se développer, entrant en **concurrence croissante, s'efforçant d'attirer richesses et populations**. Il est apparu comme essentiel, pour ces territoires, de

chercher à se distinguer des autres, à **mettre en avant leurs spécificités afin d'attirer de nouveaux habitants, touristes, investisseurs et entreprises**. Les ressources de l'intercommunalité, ses compétences dans le domaine de l'aménagement et du développement économique lui permettent de s'imposer comme **un acteur clé de cette compétition territoriale**.

■ La représentation de l'intercommunalité entre l'existant et le construit

Ce travail de représentation permet de faire de l'intercommunalité non plus une entité abstraite et technique, mais une réalité tangible et connue de tous.

Cette représentation s'appuie sur un certain nombre de données existantes : les communes, avec leurs spécificités politiques et géographiques, mais aussi des **marqueurs identitaires** qui incarnent « l'épaisseur » sociale et historique du territoire communautaire et contribuent à enraciner la communauté dans une histoire. Ceux-ci se déclinent en :

- **marqueurs géographiques et topographiques**, liés aux paysages et à la dimension physique de l'espace ;
- **marqueurs historiques et culturels**, symboles du passé du territoire, à la fois matériel – monuments, architecture, patrimoine industriel, sportif – et immatériel – à l'image d'une personnalité identifiée au territoire ;
- **des marqueurs sociaux**, qui témoignent de la réalité sociale de ce même territoire.

Pour autant, qu'elle ait fait l'objet d'un choix des élus des communes membres ou qu'elle ait été imposée par le préfet, la création des communautés est bien d'origine politique. Cette **dimension politique fait la spécificité de la représentation de l'intercommunalité**. Celle-ci passe elle-même par un travail politique de mise en récit de la communauté, qui s'appuie sur des marqueurs fondés par les politiques publiques, nouveaux symboles de la communauté, qui en bornent les frontières et en dessine une nouvelle géographie.

La représentation de l'intercommunalité, tenue à l'écart des discours partisans, objet d'un consensus, est avant tout **objet de discours, travail de nomination**. Le nom choisi par les élus, met en forme et symbolise un territoire politique dont il marque à la fois l'unité et la différence par rapport à ses voisins.

TÉMOIGNAGE



Patrick Le Lidec

*Chercheur au CNRS – Centre d'études européennes,
Sciences Po Paris*

Communication et intercommunalité

Dans notre pays, où l'intercommunalité a été cantonnée par les maires dans un rôle second, il peut paraître curieux de s'interroger sur le statut de la communication intercommunale tant celle-ci semble relever de l'oxymore : institution de second ordre vouée à s'effacer derrière la commune, l'intercommunalité est apparue jusqu'ici comme une institution assignée à la discrétion, ne communiquant pas ou peu, quand elle n'était pas, tout simplement, privée de parole.

De fait, les intercommunalités n'ayant pas été considérées jusqu'ici comme des institutions politiques autonomes (vis-à-vis des communes),

il aurait été étonnant qu'elles jouissent, dans le domaine de la communication, d'une autonomie qui leur fait défaut ailleurs. La comparaison des journaux municipaux et des journaux intercommunaux (quand ils existent), ou de leurs sites web respectifs, révèle en effet un contraste saisissant d'incarnation de l'institution : l'omniprésence des maires (dont de multiples photographies ornent généralement les pages des bulletins municipaux) contraste avec l'absence des présidents de communauté, qui semblent comme contraints de s'effacer dans les supports de communication intercommunaux. Il est frappant de constater à quel point le discours

que les communautés portent sur elles-mêmes contribue à les cantonner à un niveau infra-politique et désincarné. Nombreux sont les éléments qui contribuent à cette désincarnation politique des communautés. Lorsqu'on cherche les photographies des élus communautaires sur les sites web intercommunaux, on ne les trouve (généralement) pas. L'intercommunalité préfère se donner à voir à travers ses équipements, ses fonctionnaires (de préférence subalternes) ou ses paysages. Tout ceci révèle en réalité une conception implicite de l'intercommunalité comme objet technique : celle-ci ne semble acceptable aux yeux des élus municipaux qu'à condition de demeurer discrète, sinon invisible aux yeux des citoyens. L'institution communautaire est généralement si peu incarnée que l'on peut se demander si tout n'est pas fait pour la soustraire au regard du citoyen. Dès lors, faut-il s'étonner que les enquêtes d'opinion nous disent la popularité des maires et l'invisibilité des présidents d'intercommunalité ?

Pour caricaturer, on pourrait dire que si les communautés n'ont pas de visage, elles ne semblent bien souvent ne pas avoir non plus de nom ni de territoire. Les éléments qui permettraient de les identifier clairement font encore défaut. Combien y a-t-il par exemple de communautés de communes dites « des trois cantons » ? Le succès des noms sans ancrage géographique, ou dont la référence toponymique est difficilement identifiable, contribue à faire de l'institution intercommunale un objet flottant, produit de compromis municipaux qui interdisent de la nommer sous peine de nier la primauté de ses composantes. Le terrain de la communication fonctionne comme un miroir grossissant qui suggère à quel point l'institution communautaire demeure sous la tutelle des existences communales qui la fondent. Par sa communication, l'intercommunalité est cantonnée à un registre d'inexistence politique, à un statut d'outil technique au service de maires.

On voit qu'il reste bien des étapes à franchir si l'on veut en faire un jour des collectivités (ce qui n'est pas forcément le souhait d'une majorité d'élus). Une collectivité locale, c'est d'abord un nom, un territoire et une population. Or, si les EPCI ont bien une population, il n'est pas sûr qu'ils aient véritablement un nom et un territoire : leur nom ne suffit pas toujours à les singulariser et à les situer géographiquement (de quelle communauté dite « des trois cantons » parle-t-on dès lors qu'il semble y en avoir un certain nombre ?). Ils ont un espace (par exemple la réunion de trois cantons), mais celui-ci ne fait pas nécessairement territoire :

pour que l'espace fasse territoire, il faut encore que s'y exerce un leadership politique, ce qui n'est pas nécessairement le cas.

Cette situation reflète bien le contrôle que les maires ont exercé jusqu'ici sur la construction communautaire. En même temps, on peut se demander si ce monopole mayoral sur la communication locale ne va pas se lézarder. De multiples changements vont se conjuguer. L'abandon du panachage dans les communes de 1 000 à 3 500 habitants, la réduction du nombre de vice-présidents dans les communautés (pour autant qu'elle n'est pas contournée par la création de postes de conseillers), l'accroissement de la contrainte budgétaire (qui va imposer de faire des choix), la spécialisation fiscale (avec des communautés qui vont sans doute recourir davantage à l'impôt ménage), la repondération des sièges entre communes membres : tout ceci peut concourir à politiser davantage l'intercommunalité, et donc à lui donner une plus grande visibilité vis-à-vis des citoyens. Mais si ces facteurs peuvent contribuer au changement, ils n'auront probablement pas d'effets mécaniques.

La mise en visibilité des intercommunalités demeure largement indexée sur la lecture des enjeux locaux proposée par la presse quotidienne régionale qui, jusqu'ici, a donné peu d'écho aux débats et problèmes communautaires. De ce point de vue, il n'est pas certain que les choses soient appelées à évoluer à brève échéance. Que la presse quotidienne régionale continue à mettre particulièrement en scène les maires est d'ailleurs logique dans la mesure où ces derniers conservent la haute main sur la distribution des subventions aux associations, ce qui leur vaut de prononcer des discours dans de multiples enceintes. On voit bien que dans la division du travail entre communes et communautés, les maires ont conservé les attributions les plus valorisantes et les compétences qui permettent de construire des relations directes avec les citoyens électeurs, tandis que les communautés ont été chargées de financer des équipements coûteux, éventuellement sources de nuisance (comme les incinérateurs). Qu'on le veuille ou non, il ne sera pas forcément facile de remettre en cause un tel partage des rôles et de faire exister positivement les communautés aux yeux des citoyens.

3 - La communication intercommunale

3.1 - Les spécificités de la communication intercommunale

Relais des discours politiques et institutionnels, véhiculant différentes visions de la réalité intercommunale, la communication conduit également à considérer **les modalités de réception de ce discours en fonction des moyens et des outils utilisés**.

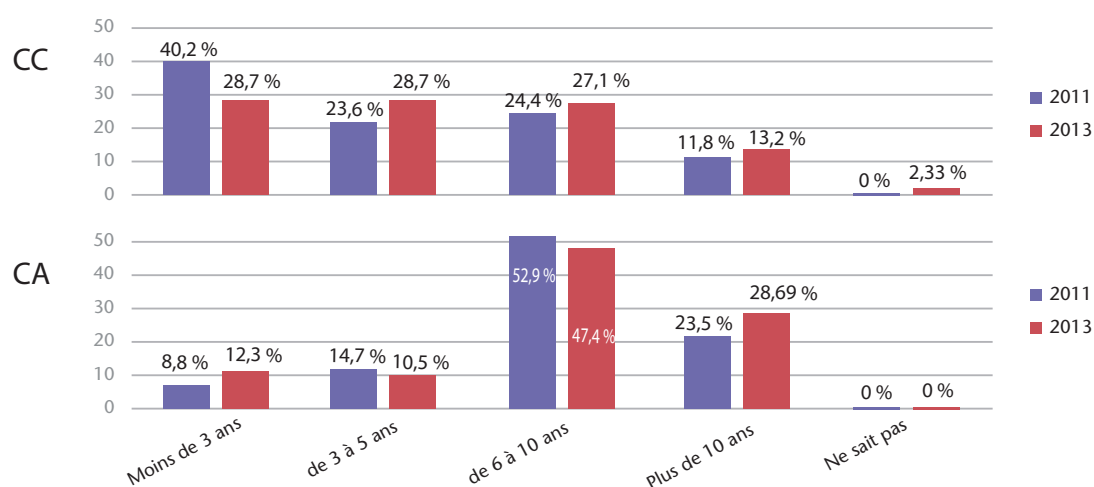
Devenue de plus en plus importante à mesure que l'intercommunalité se généralise et gagne en compétences, la communication intercommunale est **une forme de communication spécifique, distincte des formes mises en œuvre par les autres niveaux territoriaux et notamment par les communes**. Les enjeux sont multiples : la communication **permet à l'intercommunalité de s'imposer et de trouver sa place au sein du paysage institutionnel français**, mais également **d'assurer sa visibilité auprès de différents acteurs**, notamment économiques, de **se rapprocher des habitants de son territoire**, et ce d'autant plus qu'elle n'a pas, jusqu'alors, bénéficié de la publicisation permise par le jeu électoral. Dès lors, **si la communication intercommunale mobilise les mêmes outils que la communication d'autres collectivités, les objectifs, les publics et les moyens mis en œuvre sont différents**.

Les résultats du baromètre de la communication intercommunale 2013, réalisé par l'AdCF et l'agence Epiceum⁵, permettent de revenir rapidement sur les caractéristiques de cette communication intercommunale.

■ La place de la fonction communication dans les communautés

Cette enquête rappelle **que la communication est une fonction de plus en plus institutionnalisée dans les communautés**. Présente dans la quasi-totalité des communautés d'agglomération, elle se développe de plus en plus dans les communautés de communes où elle est présente dans 61 % des cas, contre 42 % en 2008. Ceci donne à penser qu'il existe une **certaine corrélation entre la taille de l'intercommunalité, l'importance de ses compétences et des enjeux politiques et donc la nécessité de se doter d'une fonction de communication**. Dans les communautés d'agglomération, cette institutionnalisation de la communication s'est faite sur la durée : 76 % des services communication ont plus de 6 ans, dont 29 % plus de 10 ans. Ce phénomène est plus récent dans les communautés de communes où les services communication ont été mis en place de manière beaucoup plus progressive, puisque 29 % des services ont moins de 3 ans, 29 % entre 3 et 5 ans et 27 % entre 6 et 10 ans.

Figure I : Ancienneté des services communication des communautés



(Source : Baromètre communication AdCF – Epiceum, février 2013)

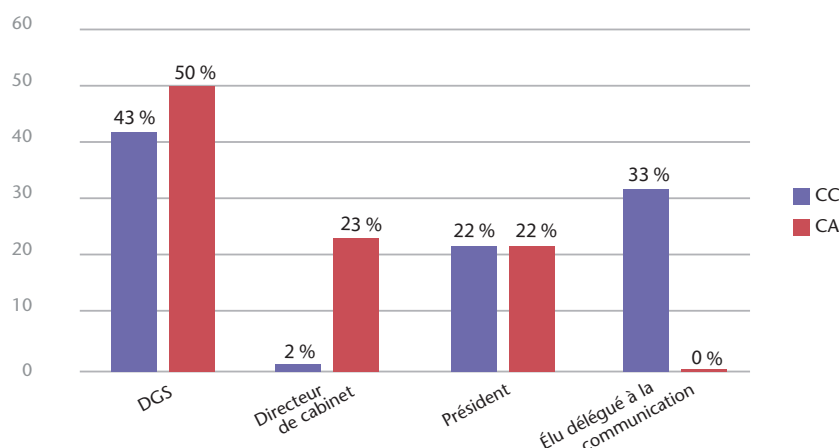
5- « Baromètre de la communication intercommunale 2013 », AdCF et Epiceum, troisième vague en février 2013. Enquête réalisée entre octobre et décembre 2012 par l'AdCF. Deux autres baromètres ont été réalisés en 2011 et 2008.

À cela s'ajoutent des moyens de plus en plus importants, à la fois humains et financiers, notamment dans les communautés d'agglomération. Ainsi, 41 % des communautés de communes ont un budget communication inférieur à 10 000 euros, celui-ci étant compris entre 10 000 et 50 000 euros pour 38 % d'entre elles. Dans les communautés d'agglomération, le budget est compris entre 10 000 et 500 000 euros pour 50 % d'entre elles, tandis qu'elles sont 38 % à disposer d'un budget supérieur à 500 000 euros. Dans le contexte actuel de crise, ces budgets communication connaissent une **certaine stagnation voire une diminution** au sein des agglomérations, mais continuent à augmenter dans les communautés de communes.

Par ailleurs, notons que cette communication revêt **un caractère de plus en plus stratégique**, en particulier dans les communautés d'agglomération – via la mise en place croissante de plans de communication –, tout en restant **peu politisée**, malgré une prise plus directe avec la présidence de la communauté à travers le développement de la fonction cabinet.

La fonction communication est **de plus en plus au contact direct des élus**, dans le but de mieux **cerner la commande publique et d'être plus au fait des enjeux locaux** : dans le cas des communautés d'agglomération, 22 % des services sont sous l'autorité des présidents et 23 % sous celle des directeurs de cabinet. Ce phénomène est encore plus marqué dans le cas des communautés de communes, puisque les services sont à 22 % sous la responsabilité d'un élu délégué et à 33 % sous celle du président. Dans le même temps, **cette fonction se « banalise » en étant de plus en plus intégrée dans les organigrammes des communautés**, comme signe de la reconnaissance de sa dimension opérationnelle, via un rattachement au directeur général des services dans 50 % des communautés d'agglomération et dans 43 % des communautés de communes.

Figure 2: Mode de rattachement du service communication



(Source : Baromètre communication AdCF – Epiceum, février 2013)

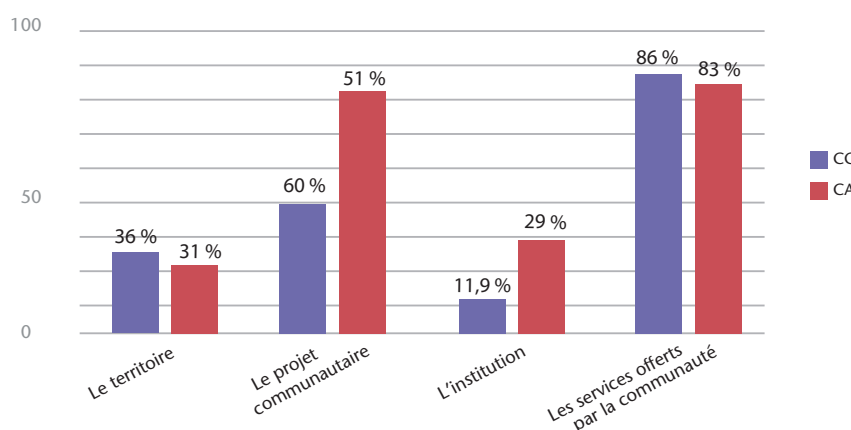
Se pose également la question des **rapports entre la communication d'une communauté et celle des communes membres**. Les services des communes sont rarement coordonnés avec celui de la communauté, ainsi que le rappellent 57 % des répondants, même si, pour 31 % d'entre eux, une coordination officielle existe. **De cette organisation découle souvent un brouillage dans la perception des messages, les publics différenciant mal ce qui provient de la commune de ce qui provient de la communauté**. Ces enjeux organisationnels interrogent les rapports entre la communauté et les communes qui en sont membres, les degrés de l'intégration communautaire et les effets de celle-ci sur les discours portés sur l'intercommunalité.

■ Les objets de la communication intercommunale

La communication intercommunale a de multiples objectifs. Ceux-ci vont de **l'information** – sur les services, sur l'animation de la vie locale, sur les finances locales et la fiscalité – à **la promotion** – des réalisations de l'institution, du territoire, mais également des bonnes pratiques en lien avec les compétences communautaires. **Les objectifs sont à la fois d'informer, d'expliquer, de faire connaître et d'attirer**.

Parmi les objets de la communication des communautés, la seconde vague du baromètre de la communication intercommunale, datée de 2011, distinguait les **services** (pour 86 % des communautés de communes et 83 % des communautés d'agglomération), le **projet** (pour 60 % des communautés de communes et 51 % des communautés d'agglomération), le **territoire** (pour 36 % des communautés de communes et 31 % des communautés d'agglomération) et, enfin, **l'institution** (11,9 % des communautés de communes et 29 % des communautés d'agglomération).

Figure 3: Objets de la communication des communautés



(Source : Baromètre communication AdCF – Epiceum, 2011)

Ces différents objets de la communication intercommunale peuvent se décliner en **trois principaux enjeux**, à travers lesquels il est possible de relier communication et conception de l'intercommunalité et de l'intégration communautaire.

- Le premier enjeu correspond à une **communication portant sur les réalisations**, concernant tout particulièrement les services rendus à la population, sur la gestion locale, sur les réalisations communautaires, et qui renvoie à une vision de l'intercommunalité pensée comme une instance de gestion au service des habitants d'un territoire ;
- Le deuxième enjeu renvoie davantage à une **communication sur le projet**, mettant davantage en avant une vision d'ensemble des politiques locales dans une logique de développement du territoire, et qui correspond à une logique plus stratégique de l'intercommunalité ;
- Enfin, le dernier enjeu renvoie à une **communication reflétant une vision plus « identitaire »**, fondée sur un travail sur l'identité du territoire et de l'institution, dans une perspective globale destinée à favoriser l'identification de l'intercommunalité par différents publics.

3.2 - Un renouvellement de la communication à l'heure de la généralisation de l'intercommunalité

Décentralisation, évolution de la carte intercommunale, élection des conseillers communautaires au suffrage universel direct, les années 2013 et 2014 correspondent assurément à une **période charnière pour l'intercommunalité**, et donc **charnière également pour la communication intercommunale**. Celle-ci se traduit par un certain renouvellement de cette communication intercommunale. Les résultats du baromètre 2013 soulignent ainsi un renouvellement des priorités et des cibles en même temps que des outils de la communication intercommunale.

■ De nouveaux objets

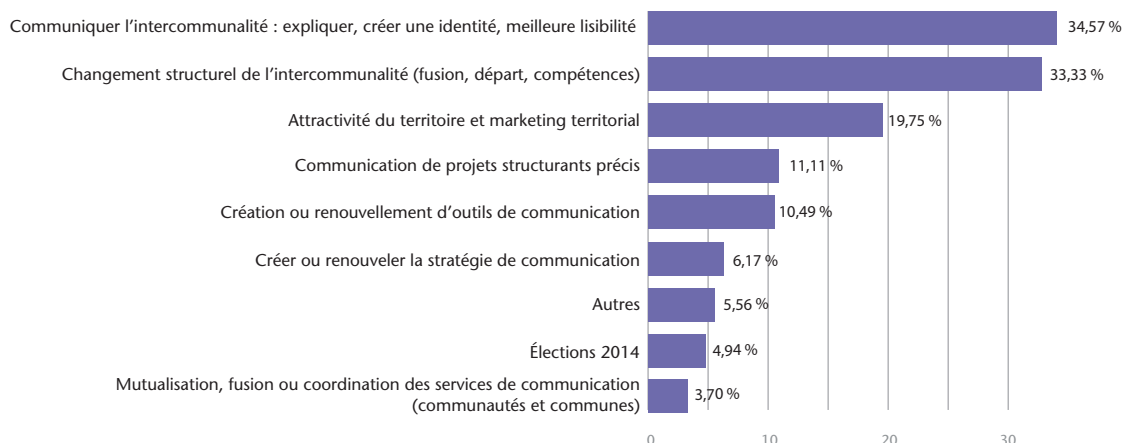
Le baromètre rappelle que les priorités pour les années à venir concernent tout particulièrement **la prise en compte de nouveaux objets pour la communication intercommunale**. Ces objets ne se réduisent pas aux thématiques traitées mais conditionnent véritablement les formes de la communication, si bien que l'on pourrait parler « des » communications intercommunales.

Ces objets sont relatifs à la dimension institutionnelle de l'intercommunalité, avant de prendre en compte sa dimension territoriale et de considérer le volet des services et des réalisations, redéfinissant la hiérarchie des priorités par rapport aux années précédentes.

- Ainsi, **le volet institutionnel** se trouve décliné à travers deux priorités principales :
 - expliquer l'intercommunalité, créer une identité et assurer une meilleure lisibilité, pour 35 % des répondants ;
 - accompagner les changements structurels de l'intercommunalité (fusion, compétences), pour 33 % d'entre eux.

- **Un volet plus territorial**, décliné à travers des objectifs d'attractivité et de marketing territorial, arrive en troisième position, évoqué par environ 20 % des répondants.
- **La communication sur les projets et les réalisations** n'est, quant à elle, prioritaire que pour 11 % des répondants.

Figure 4: Principal enjeu de la communication des communautés

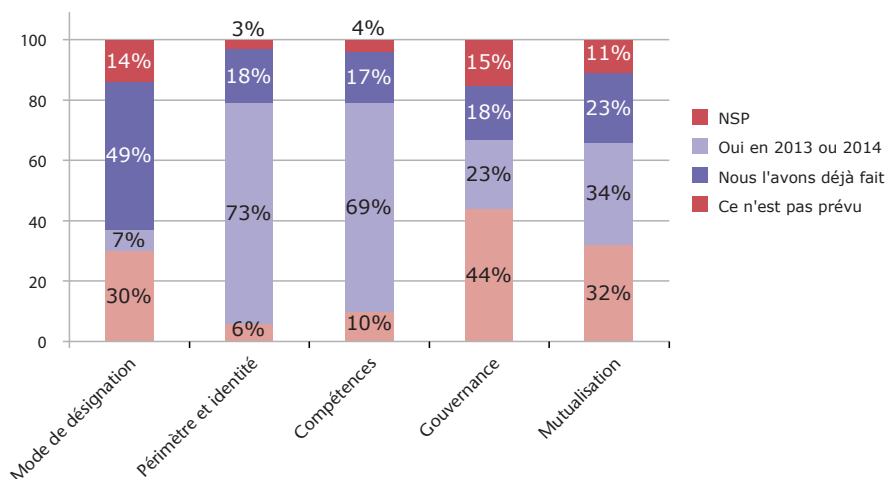


(Source : Baromètre communication AdCF – Epiceum, février 2013)

Ces différents enjeux, **évoqués davantage dans une logique prospective que dans une logique d'état des lieux des pratiques**, sont un prolongement clair de l'impératif avancé en 2011 qu'était la nécessité d'une plus grande visibilité de l'institution intercommunale.

À ces nouvelles priorités s'ajoutent **de nouvelles thématiques, inégalement prises en compte par la communication intercommunale**. Certains thèmes sont peu abordés : ainsi celui, très politique, des modes de gouvernance (23 % communautés l'ont déjà fait et 18 % envisagent de le faire). À l'inverse, **les thématiques plus organisationnelles sont davantage prises en compte : la mutualisation des services** (déjà traitée par 34 % des communautés, envisagée par 23 % d'entre elles), les **compétences** (déjà traitée par 69 % des répondants et envisagée par 17 % d'entre eux) et surtout les **changements de périmètre et la redéfinition de l'identité du territoire** (déjà traités par 73 % des répondants et envisagés par 18 % d'entre eux). La question des élections de 2014 était beaucoup plus incertaine au moment où l'enquête a été effectuée : seuls 7 % des répondants disaient avoir déjà communiqué sur ces questions à la fin de l'année 2012, même si 49 % envisageaient de le faire dans les mois à venir.

Figure 5: Thématiques organisationnelles et institutionnelles prises en compte dans la communication des communautés



(Source : Baromètre communication AdCF – Epiceum, février 2013)

■ De nouveaux outils

On observe une **diversification croissante des outils de communication mobilisés par les intercommunalités** : mise en place de relations presse, publication d'un magazine interne, déploiement d'un affichage spécifique, création d'un site internet, organisation d'évènements, édition d'un rapport d'activité annuel, mise en place de repères signalétiques dans les communes... sont autant d'éléments qui **ponctuent le temps et l'espace de la communauté**. D'autres tendances commencent à se répandre, notamment dans les communautés d'agglomération (lancement de campagnes de publicité portant sur les bonnes pratiques, création de marques de territoire), et vont **au-delà du simple relais d'informations sur la communauté**. Enfin, les **nouveaux médias** jouent un rôle croissant : certaines communautés font leurs premiers pas sur les réseaux sociaux ou mettent en place des applications mobiles, induisant une autre forme de proximité entre l'institution et les publics auxquels elle s'adresse.

La **multiplication des outils utilisés se double d'une tendance au renouvellement, à la refonte de ceux-ci**. À l'occasion de changements de périmètres intercommunaux ou de fusions entre communautés, la transformation des outils s'impose souvent pour accompagner des évolutions en cours : adoption d'un nouveau nom, création d'une nouvelle identité visuelle, mise en place d'une nouvelle signalétique accompagnent la refonte complète des dispositifs d'informations (magazine, site internet) qui s'inscrivent dans le « nouveau » territoire. Autant d'outils destinés en premier lieu aux habitants de ce nouveau territoire, mais auxquels d'autres viennent s'ajouter, qui ciblent les agents, les élus communautaires et non communautaires.

■ De nouvelles cibles

La communication intercommunale est une communication de plus en plus **tournée vers les habitants**, qui vivent et travaillent sur le territoire communautaire, même si, dans le même temps, **les publics extérieurs sont de plus en plus pris en compte** : la communication intercommunale s'adresse ainsi **aux nouveaux habitants potentiels et aux entreprises extérieures au territoire**, en cherchant à les attirer de façon durable. La communication vers les agents et les élus locaux s'inscrit dans des considérations de communication interne, d'information des élus qui ne siègent pas au conseil communautaire, considérant également ceux-ci comme **des relais de l'intercommunalité auprès de leurs administrés**.

Avec les réformes en cours, l'impératif de **s'adresser aux habitants prend une importance nouvelle** : avant de penser au rayonnement du territoire, il s'agit de répondre à leurs besoins d'information, de les rassembler, de les fédérer afin d'ancrer plus largement l'intercommunalité, et plus seulement de pallier le déficit de légitimité et de visibilité de celle-ci. **Les habitants correspondent alors à une cible aux multiples facettes : ils sont considérés tantôt comme des usagers, des contribuables, tantôt comme des citoyens**.

La distance existant entre l'intercommunalité et les habitants – en raison notamment de l'absence de campagne électorale et de publicisation des débats communautaires – et le caractère encore mouvant et en évolution de l'institution avaient conduit **la communication intercommunale à se montrer particulièrement innovante**. Cette innovation se manifeste notamment dans la manière dont la communication cherche à **rendre possible le dialogue avec le citoyen**, sans s'inscrire systématiquement dans les sentiers de la démocratie participative. Cette communication contribue à un perpétuel renouvellement de l'intercommunalité, de plus en plus impliquée dans le quotidien des habitants.

Dès lors, quels seront les effets de la mise en place d'une élection au suffrage universel ? De quelle manière la transformation des habitants en électeurs modifiera-t-elle la communication intercommunale ?

TÉMOIGNAGE



Jean-Pierre Moure
Président de Montpellier Agglomération

« Le renouveau de l'intercommunalité doit appeler un renouveau de la communication »

La communication des agglomérations connaît plusieurs âges : un premier âge où l'institution doit se faire connaître et communiquer d'abord pour informer les habitants. Un second âge où l'agglomération, désormais identifiée, amorce un dialogue avec les habitants. L'agglomération de Montpellier est aujourd'hui entrée dans un dernier âge, celui où la communication de l'institution doit faciliter la mise en relation entre les différents potentiels, les différents acteurs du territoire, afin d'œuvrer ensemble à son développement.

Cette communication intercommunale a plusieurs objectifs : informer les citoyens, leur présenter les services mis à leur disposition, mais aussi leur rendre des comptes en leur montrant à quoi servent les actions de l'institution, en valorisant ses réalisations concrètes. Moyen d'éducation et de pédagogie servant à la mise en œuvre du service public et de ses missions d'intérêt commun, la communication permet également d'identifier la collectivité, à travers son action, dans un univers institutionnel parfois complexe. En étant au service de la participation citoyenne, la communication travaille à générer un espace de dialogue via, notamment, l'utilisation de nouveaux outils que sont internet et les réseaux sociaux. Enfin, la communication est un moyen de développement du territoire : tout d'abord parce qu'en présentant les actions de l'agglomération, elle met en avant les conditions de l'attractivité du territoire ; mais aussi parce qu'elle permet de capitaliser les ressources du territoire, à fédérer et à rapprocher des acteurs, pour faciliter le développement économique. Telle est la fonction de notre marque extra-institutionnelle, *Montpellier Unlimited*.

L'évolution de l'intercommunalité, et notamment le passage d'une coopération de gestion à une coopération de projet, a rendu cette évolution de la communication nécessaire alors que l'identification de l'institution intercommunale devenait impérative. Si l'identification de l'intercommunalité

ne bénéficie pas toujours de la personnalité d'un élu incarnant à lui seul l'institution, elle repose sur différents leviers. Elle passe par des logos, qui figurent sur ses réalisations, par un magazine édité par la communauté, par des actions de communication spécifiques qui participent à la reconnaissance de l'agglomération par les habitants et les acteurs d'un territoire. Mais cette reconnaissance repose également sur certaines réalisations, à l'image du tramway, utilisé au quotidien par les habitants mais dont le design assure une notoriété internationale, ou encore sur le « Pass Agglo », véritable sésame facilitant l'accès au service public par les habitants. Au-delà de l'identification, l'enjeu est de rapprocher l'agglomération des citoyens, de faciliter son appropriation par ces derniers.

Cette identification de Montpellier Agglomération est indispensable. Indispensable pour éviter que ne se creuse un fossé entre le politique, l'institutionnel et la population, et pour poser les bases d'une dynamique partagée entre l'agglomération et les acteurs du territoire. Indispensable car le passage du statut de communauté d'agglomération à celui de métropole ne doit pas être le signe d'une complexification des politiques locales mais bien d'un rapprochement du citoyen, pour plus de démocratie locale. Parce qu'elle s'inscrit dans ce mouvement, parce qu'elle est un moyen pour faire le lien entre l'institution, ses actions et les citoyens, la communication joue un rôle essentiel.

Ces questions vont se poser de manière encore plus vive avec la réforme du mode d'élection. Celle-ci devrait contribuer à ancrer davantage la réalité de l'intercommunalité et d'un travail partagé de diagnostic et de projet mené par celle-ci pour un territoire. Le scrutin sera l'occasion d'identifier l'intercommunalité comme une institution qui avance, qui innove. Une communication renouée est donc nécessaire, afin d'accompagner les actions menées au quotidien par la communauté, au service de la population de nos territoires.

Partie II

Les mots de l'intercommunalité: du nom au récit

Les mots de l'intercommunalité : du nom au récit

I - Nommer l'intercommunalité

1.1 - Le choix du nom de la communauté

■ Le nom, « acte de naissance » d'une intercommunalité

Le nom est le premier élément qui contribue à l'**identification de l'intercommunalité**. Acte politique, le nom de la communauté se distingue du nom des communes, largement hérité, qui s'impose à tous. Par là, le nom de l'intercommunalité se rapproche de celui des régions, ou encore des départements, ceux-ci étant, à l'image des communautés, des constructions politiques et administratives nées au XX^e siècle ou à la Révolution française et ne s'appuyant pas sur des entités historiques préexistantes.

Le nom de l'intercommunalité est un acte politique à double titre. Tout d'abord parce qu'il s'agit du **fruit d'une décision politique, objet d'une délibération des conseils municipaux**, souvent fruit de négociations et d'arbitrage entre les élus des communes qui composent la communauté; mais également parce que le nom de la communauté est un **acte fondateur de la communauté, symbolisant l'emprise du pouvoir communautaire sur son territoire**.

Dès lors, le nom apparaît, sinon comme le véhicule, du moins comme le reflet de dynamiques politiques à l'œuvre dans les communautés, réinterrogeant notamment les rapports entre celles-ci et les communes qui en sont membres, ainsi que les conceptions de l'intercommunalité.

■ Le nom, reflet des relations entre communes et communauté

Qu'il ait fait ou non l'objet de négociations et de débats, le nom reflète souvent **les relations entre les différentes communes membres**. Il est alors une forme de **symptôme d'une véritable géopolitique de l'intercommunalité**, tournant autour de l'influence de la ville centre, autour des rapports de celle-ci avec les autres communes.

Les enjeux varient en fonction des contextes locaux et des considérations politiques qui président aux choix des noms. Si le nom **entérine souvent la mise en avant de celui de la ville centre**, en ce qu'il sert de repère et de point de référence pour l'ensemble du territoire, le choix d'un nom neutre, sans référence territoriale ou mettant en avant un territoire plus vaste, **peut renvoyer à une volonté de lissage des différences entre les communes membres par la valorisation de ce qui est commun**. Alors que dans les contextes urbains, le nom de la ville centre s'impose de manière quasi-systématique, le cas est moins répandu dans les communautés rurales.

Si l'impératif de distinction est souvent de mise, l'existence, à ce jour, de huit communautés de communes nommées « les Trois Rivières » témoigne, dans le même temps, de la persistance d'une volonté d'anonymisation, dans le but de préserver le consensus politique local.

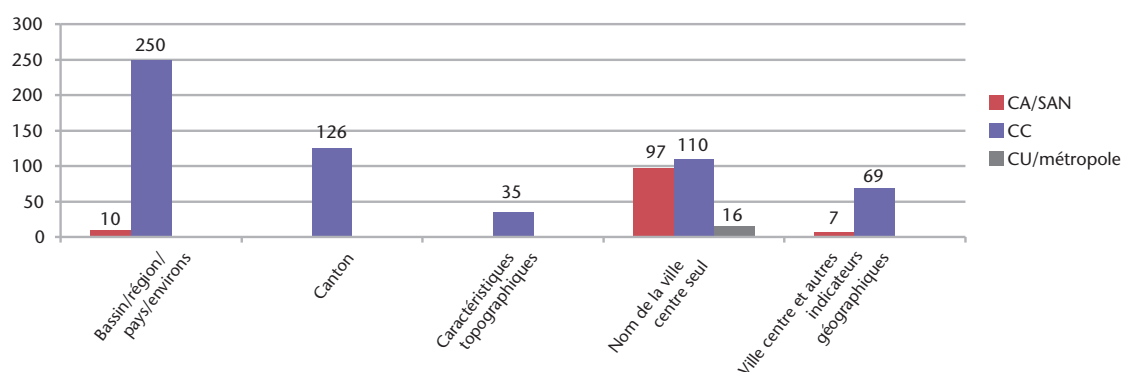
La place de la ville centre dans les noms des communautés

Sur la base d'un repérage des noms des communautés, le nom de la ville centre figure dans le patronyme d'un peu moins de 30 % des communautés (soit 720 communautés). Pour cette catégorie, nous avons retenu les cas où le nom de la ville centre figurait en toutes lettres (Valenciennes Métropole) et non sous une forme dérivée (par exemple « communauté de communes du Saint-Affricain »). Cette configuration concerne l'ensemble des communautés urbaines (et métropole), soit 16 cas, 54 % des communautés d'agglomération (et SAN), soit 115 cas, et 26 % des communautés de communes (589 cas). Lorsque le nom de la ville centre figure dans le nom de la communauté, plusieurs catégories peuvent être recensées :

- Dans 30 % des cas, le nom de la communauté est simplement le nom de la ville centre, à l'image de la communauté de communes d'Ancy-le-Franc ou de la communauté de communes de Dinan : la ville centre est un repère suffisant pour localiser et qualifier la communauté.

- Dans les autres cas de figure, le nom fait référence à un ensemble plus large que la seule ville centre. Le nom fait référence à un «canton» (dans 18 % des cas), à une autre entité géographique comme un «bassin», un «pays», une «région» (36 % des cas) : le nom de la ville localise la communauté, mais l'accent est mis sur l'unité géographique, sur un ensemble territorial aux frontières plus ou moins précises, formé par les communes qui composent la communauté. Le nom comporte aussi des références topographiques qui identifient l'entité territoriale de la communauté (5 %), par exemple la communauté de communes de Val de Morteau, ou place le nom de la ville centre au côté d'autres indicateurs géographiques (11 %), à l'image de la communauté de communes Castelnaudary Lauragais Audois, signe que le nom de la ville centre n'est qu'un repère parmi d'autres pour identifier le territoire.

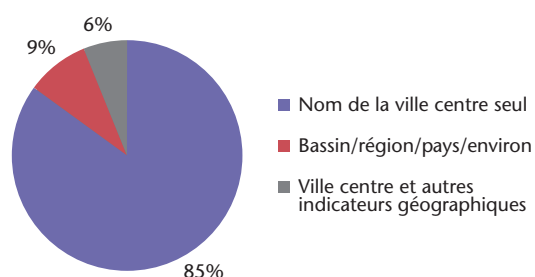
Figure 6 : Catégories de noms de communautés faisant référence au nom de la ville centre



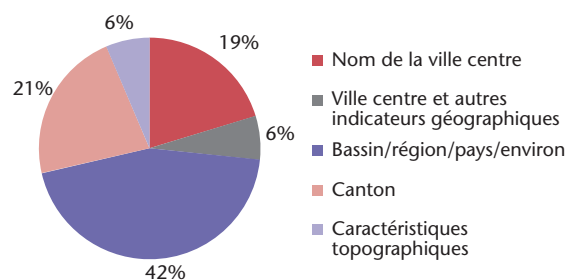
(Source : AdCF, juillet 2013)

Figure 7 : Typologie des noms des communautés d'agglomération et des communautés de communes

Communautés d'agglomération/Communautés urbaines



Communautés de communes



(Source : AdCF, juillet 2013)

Ville centre et territoire dans les noms des communautés : la mise en avant de la ville centre

« Le Créonnais est un territoire qui correspond au canton de Créon. Le nom de la communauté de communes fait donc référence à un territoire historiquement et administrativement accepté. Son nom fait référence à la ville, qui regroupe la plupart des services à la population, sans pour autant s'appeler "communauté de communes de Créon". »

Sylvia Giral, chargée de communication, communauté de communes du Créonnais (Gironde)

« Ce nom de Nord Limagne est d'abord le fruit de la volonté du maire d'Aigueperse, également président de la communauté de communes, qui ne voulait pas que sa ville domine les autres communes. La volonté politique était clairement de ne pas faire ressortir Aigueperse et ses éléments patrimoniaux, pour ne pas donner l'impression que l'intercommunalité, c'était Aigueperse, et éventuellement ce qui se passe autour. »

Véronique Fleschmann, chargée de mission, communauté de communes Nord Limagne (Puy-de-Dôme)

■ Les fonctions du nom de l'intercommunalité

Le nom de la communauté **ne témoigne pas simplement d'un travail de localisation, mais contribue au rapprochement entre le territoire et l'institution intercommunale, dont le nom devient le principal attribut**. De fait, le nom de la communauté revêt plusieurs fonctions distinctes mais complémentaires, parmi lesquelles :

- une **fonction «identitaire»**. Le nom permet, notamment pour ceux qui y habitent, une identification immédiate, une reconnaissance du territoire et de l'institution ;
- une **fonction d'individualisation et de distinction**. Par son nom, la communauté apparaît comme une entité singulière, distincte d'une autre communauté, dont le nom incarne le caractère unique.

Le nom de la communauté a souvent **une vocation interne au territoire, et s'adresse d'abord aux habitants** qui appartiennent aux différentes communes qui composent cette communauté. Ce nom leur permet d'identifier l'intercommunalité, de reconnaître son existence et ses actions. Reste que cette logique identitaire se double de plus en plus souvent **d'une logique centrée sur le développement, sur le rayonnement du territoire**. Le nom s'adresse alors à un public extérieur à celui de la communauté. Dans cette perspective, **le nom devient un symbole, un reflet de l'image du territoire, devenant ainsi un atout pour la promotion de celui-ci en mettant en avant certaines ressources** (géographiques, historiques, patrimoniales) de la communauté.

Un nom pour être identifié de l'extérieur

« Il était clair que la communauté de communes devait s'appeler "communauté de communes de Fécamp" et pas, par exemple, "le Pays des Hautes Falaises", car il fallait que l'on puisse identifier le territoire, que l'on puisse savoir de qui l'on parle. La question n'est pas de mettre Fécamp plus en valeur que les autres communes. Seulement, Fécamp concentre indéniablement des fonctions motrices pour la communauté, et c'est également un élément essentiel qui permet d'identifier l'intercommunalité de l'extérieur. »

Estelle Grelier, présidente de la communauté de communes de Fécamp (Seine-Maritime)

« Le nom de l'agglomération est "communauté d'agglomération Dracénoise". Mais le qualificatif "dracénoise" ne parle pas aux personnes extérieures au territoire. En effet, c'est le féminin de "dracénois", qui désigne l'habitant de Draguignan. Ce n'est pas représentatif de l'étendue du territoire. À l'extérieur, nous avons d'ailleurs tendance – les techniciens, et même certains élus – à nous présenter comme venant de la communauté d'agglomération de Draguignan. Car le nom de Draguignan est plus évocateur : on situe Draguignan dans le Var, l'arrière-pays varois, proche des grands axes de communication (autoroute A8 pour se rendre sur le golfe de Saint-Tropez, gare SNCF des Arcs-Draguignan. »

Célia Auclair, directrice de la communication, communauté d'agglomération Dracénoise (Var)

Un nom pour se distinguer

«Les habitants avaient l'habitude d'utiliser la dénomination de CCVA pour désigner notre intercommunalité. Ce n'était pas sans poser de problème car il y a beaucoup de communautés de communes alentours qui utilisent aussi ce sigle. Nous avons travaillé pour inciter à utiliser le nom "Val de l'Ailette". Ce nom nous permet de nous distinguer, de dire que nous ne sommes ni la communauté de communes des Vallons d'Anizy, ni celle du Val de l'Aisne, qui sont aussi des CCVA...»

Cynthia Capelle, chargée de communication, communauté de communes du Val de l'Ailette (Aisne)

Ces différentes fonctions que l'on cherche à assigner au nom de la communauté – être identifié d'une part, rassembler de l'autre – permettent ainsi d'expliquer le choix de celui-ci. Par ailleurs, alors que les communautés sont parfois désignées comme la «com de com», la «CC», «l'agglom...», témoignant de la place prise par l'institution dans le paysage local, il existe des **stratégies plus élaborées de dénomination des communautés**.

Celles-ci reposent le plus souvent sur une distinction entre l'appellation de l'institution – dont il s'agit d'identifier structure et actions – et un nom qui est celui d'un territoire, dont il s'agit de faire ressortir l'unité.

Un nom et un sigle

CAPI, CAMY, CREA sont autant de sigles par lesquels la communauté d'agglomération de la Porte d'Isère, la communauté d'agglomération de Mantes-en-Yvelines, la communauté d'agglomération Rouen Elbeuf Austreberthe sont de plus en plus désignées. Les sigles et acronymes autant que les noms à proprement parler deviennent des éléments d'identification de l'intercommunalité.

Ainsi, 2C2A est le sigle couramment utilisé en direction des habitants pour désigner la communauté de communes de l'Argonne Ardennaise (Ardennes); et, sur le site internet, l'institution et ses réalisations sont mentionnées sous cette dénomination. De la même façon, le bulletin communautaire, qui revient sur l'actualité de l'institution, a été baptisé 2C2A Mag. Mais lorsque le discours s'adresse à des cibles externes (économiques et touristiques), qu'il s'agit de mettre en avant, non plus l'institution mais le territoire et ses ressources, c'est bien de l'Argonne Ardennaise dont il s'agit.

Deux noms pour une agglomération

Cette logique se retrouve également dans le cas de communautés d'agglomération dont la double appellation s'est progressivement institutionnalisée. Ainsi, le nom Grenoble Alpes Métropole (Isère) désigne le territoire communautaire, en mettant l'accent sur le nom de la ville centre et sur sa spécificité géographique alpine. Ce nom figure sur le logo, sur les documents officiels ainsi que sur toutes les actions tournées vers l'extérieur. Le diminutif «La Métro» s'est quant à lui imposé pour qualifier l'institution communautaire, effaçant tout référent géographique ou toponymique, destiné à entrer dans le langage courant des acteurs locaux et des habitants.

1.2 - Le sens des noms: petite typologie des noms des communautés

Il est dès lors possible de distinguer différents types de noms de communautés, ceux-ci pouvant être combinés entre eux selon les cas.

■ **Référence à la ville centre:** ainsi «Grand Dax», «communauté de communes de Villefort», «Moulins Communauté» ou encore «communauté de communes du Pays de Falaise». Parfois, la ville centre donne son nom au territoire auquel fait référence le nom de la communauté: «communauté de communes du Sénonais» (région de Sens), «communauté d'agglomération du Grand Villeneuve» (siège à Villeneuve-sur-Lot).

« Il y a une évidence à mettre la ville centre en avant dans le nom de la communauté. Car la ville centre est l'image du territoire. C'est la ville qui regroupe les activités et les services, c'est elle qui attire, et pas le nom de Penthievre qui ne parle pas aux gens. »

Loïc Cauret, président de Lamballe Communauté (Côte-d'Armor)

■ **Référence à la géographie physique** (localisée ou non), avec des références aux fleuves, vallées, montagnes... Ainsi la « communauté de communes du Val d'Adour », la « communauté de communes de la Vallée d'Ouche », la « communauté de communes Gave et Coteaux ».

« L'Ailette est une rivière qui traverse la communauté de communes. C'est se placer dans l'optique de l'intercommunalité que ne pas favoriser une commune plus qu'une autre, qui serait Coucy-le-Château. Le nom signifie que notre communication porte sur la communauté, le territoire, et pas sur les communes. »

Cynthia Capelle, chargée de communication, communauté de communes du Val de l'Ailette (Aisne)

■ **Référence au patrimoine, matériel** – à l'image de la « communauté de communes des Bastides Dordogne Périgord » – ou **immatériel**, à la fois gastronomique – « communauté de communes des Coteaux du Layon », du « Grand Pic Saint-Loup » ou du « bassin de Marennes » –, historique – « communauté de communes du Pays de Du Guesclin » – ou littéraire – « communauté de communes d'Artagnan en Fézensac ».

« Salers était le seul point qui ressortait du territoire, le seul pôle. Salers, c'est surtout une vache connue de tous, il était évident qu'il fallait l'utiliser. »

Audrey Borne, chargée de communication, communauté de communes du Pays de Salers (Cantal)

■ **Référence au territoire géographique hérité**, à une ancienne province, à une sous-division du territoire : « communauté de communes Cœur de Combraille », « communauté de communes de Haute Saintonge », « communauté de communes de la Saulx et du Perthois »...

« La Hague est le nom d'un territoire délimité par deux rivières et le littoral. Son nom provient d'un toponyme viking qui signifie "enclos". C'est donc un territoire dont l'origine est très ancienne et qui a tout "naturellement" donné son nom à la communauté de communes. »

Grégoire Martin, directeur de la communication, communauté de communes de la Hague (Manche)

■ **Référence à la position géographique par rapport à un autre territoire**. Ainsi la « communauté de communes Centre Dombes », la « communauté de communes Sud Charente », la « communauté d'agglomération Roissy Porte de France », « Cœur d'Ardenne », la « communauté de communes du Pays de Colombey et du Sud Toulinois ».

■ **Référence à l'unité du territoire** : Ainsi la « communauté de communes de la région de Givry en Argonne », la « communauté de communes du Pays de Grand Fougeray », la « communauté d'agglomération du Pays de Flers », la « communauté de communes du canton d'Attichy ».

Si certains noms répondent à des impératifs de localisation et d'identification de l'extérieur, d'autres reflètent la volonté de trouver une appellation ayant une signification pour la population du territoire communautaire. Selon qu'ils s'inscrivent dans l'une ou l'autre de ces catégories, **les noms renvoient à une multiplicité de logiques**. Par exemple, les noms faisant référence au patrimoine témoignent d'une double approche : appropriable par les habitants, ce nom fait clairement sens à l'extérieur, par exemple dans une logique touristique.

Mais le sens du nom de l'intercommunalité n'est pas réductible à son sens propre, et les **différentes connotations portées par celui-ci doivent être prises en compte**. De fait, aux noms des communautés sont **associées de nombreuses valeurs subjectives** renvoyant à des enjeux historiques, politiques, culturels, et qui font écho à leur perception par les individus. Ainsi, les noms des villes centres ont un certain nombre de marqueurs qui leur sont attachés et qui contribuent à l'identification de la communauté. Plus largement, les jeux de connotation sont essentiels pour penser la manière dont sont caractérisées les communautés, notamment autour des qualificatifs souvent associés au nom de la localité.

Connotation dans les noms des communautés

Si 110 communautés font référence, dans leur nom, à des points cardinaux, la référence au «Sud» se retrouve dans 56 cas contre, par exemple, seulement 20 mentions du «Nord», le «Sud» pouvant être jugé plus positif, plus susceptible de refléter l'attractivité d'un territoire.

Ces enjeux de connotation se retrouvent également dans les noms des communautés d'agglomération. En effet, au côté des agglomérations «Bourges Plus» et «Tours Plus», on peut ainsi compter 19 utilisations du mot «Métropole», associé par exemple à Lille, Rennes, Grenoble mais aussi Valenciennes, Limoges, Chambéry ou Chartres, ce nom contribuant à faire de l'agglomération une agglomération «qui compte», une véritable capitale. Une constatation similaire peut d'ailleurs être faite pour le qualificatif «Grand», qui revient également à 20 reprises. Aux côtés du «Grand Lyon» se trouvent le «Grand Avignon», «Grand Évreux Agglomération», le «Grand Dax» et le «Grand Guéret». Selon les cas, «Grand» met l'accent sur l'unité de l'ensemble de l'agglomération, qui fait partie intégrante d'un pôle d'importance, à l'image par exemple du Grand Lyon, ou permet de conforter le poids d'une ville centre, qui ne constitue par ailleurs qu'un pôle de moindre importance.

Figure 8: Termes récurrents dans les noms des communautés

Terme	Nombre d'occurrences
Métropole	19
Grand	22
Canton	156
Pays	432
Région	59
Bassin	19
Porte de	51
Cœur	33
Nord	20
Sud	56
Ouest	15
Est	20
Rivières	16
Coteaux	32
Vallée	116
Bocage	17
Montagne	16

Source: AdCF, avril 2013

TÉMOIGNAGE



Guillaume Bailly

*Maître de conférences en géographie, REEDS,
université de Versailles Saint-Quentin-en-Yvelines*

« Nommer les espaces de la coopération intercommunale »

Premier élément de l'identification des intercommunalités, le nom de celles-ci doit être d'abord considéré comme un reflet de ce que l'on appelle couramment le consensus communautaire. En effet, le choix du nom apparaît comme une sorte de révélateur des logiques politiques à l'œuvre au sein des communautés, soit qu'il ait fait l'objet d'une véritable réflexion au sein du conseil communautaire, destinée à aboutir à un nom qui fasse consensus et qui soit accepté par tous, soit qu'il ait été arrêté comme une évidence, construit autour de la figure d'un leader politique imposant un nom faisant écho à celui de la ville centre ou encore à celui de la trame cantonale.

Souvent considéré comme un élément secondaire dans le projet de la communauté, le nom apparaît, de plus en plus, comme un véritable enjeu pour la « fabrication territoriale » de la communauté. Tout d'abord parce que le nom est ce qui distingue et permet à une intercommunalité de se différencier d'une autre, de préserver son indépendance en étant identifiée comme une entité spécifique, échappant à l'aire d'influence d'une communauté voisine. Mais aussi, et surtout, parce que le nom est le premier élément par lequel la communauté se retrouve connue de l'extérieur, et donc sur lequel elle peut s'appuyer pour construire une stratégie de rayonnement et d'attractivité. C'est dans cette logique que s'inscrit la tendance actuelle, appuyée sur le développement toujours croissant du marketing territorial, qui vise à considérer le nom de la communauté comme une marque afin d'attirer des populations, des entreprises. Dans ces conditions, le choix du nom devient hautement symbolique, le nom devenant un élément qui vient s'ajouter à la stratégie de la communauté. Le nom trouve donc sa place au sein d'un travail plus large portant sur les symboles, les repères qui constituent l'identité du territoire. Dès lors, il devient porteur d'un certain nombre de valeurs que la communauté choisit de mettre en avant, qu'elle cherche à promouvoir – le dynamisme économique, la qualité de vie ou encore une image de marque rayonnant

au-delà des frontières nationales. Ces enjeux de rayonnement du territoire sont essentiels et jouent un rôle croissant, qu'il s'agisse d'une grosse agglomération à très forte notoriété, qui cherche à s'imposer comme une véritable capitale ou attirer touristes et investisseurs internationaux, ou d'une communauté de communes de taille plus modeste qui cherche à se construire sur un arrière-pays rural dont elle cherche à valoriser les ressources, réenchantant la nature, proposant du dépaysement. C'est cette tendance qui peut en partie justifier le succès des noms de communauté faisant référence au patrimoine hérité, celui-ci étant souvent la seule ressource qui permette, pour une communauté, d'exister, de se distinguer, et donc d'attirer.

Si le nom participe à une logique d'attractivité territoriale, il ne faut pas, à l'inverse, surestimer sa capacité à fédérer les habitants des communes constituant le territoire communautaire : le nom est souvent ignoré, confondu avec ceux des communautés voisines, lorsqu'il n'est pas mal compris – les références du nom n'étant pas partagées par tous. Plus largement, à la création d'une communauté – notamment lorsque la création a été imposée –, le choix du nom apparaît moins comme une urgence politique que comme une nécessité administrative, le nom de la communauté devant être déclaré en préfecture. Or le choix du nom est essentiel. C'est pourquoi, les moments de fusion doivent être considérés comme une sorte de nouveau départ dans l'histoire de la coopération intercommunale, le choix du nom devant être pris en compte pour rebâtir un projet commun, contre les tendances qui seraient au choix de noms neutres sans référentiels, ou qui ne seraient que la somme des noms des communautés existant avant leur fusion.

L'enjeu est aujourd'hui de dépasser le statu quo, d'en finir avec les noms qui « ne parlent » à personne, afin de faire du nom un vrai levier du développement communautaire.

1.3 - Changer le nom de la communauté

■ ■ Enjeux des changements de noms

Le baromètre AdCF - Epiceum de la communication intercommunale de février 2013 nous rappelle que 20 % des communautés envisagent de changer de nom d'ici 2014. Aussi, même si les changements de noms, souvent associés à des modifications de périmètres communautaires, ne font pas toujours l'objet de débat, le caractère massif de ce phénomène rend son analyse aussi importante que celle du nom lui-même.

Le choix du nom est rarement considéré comme une priorité

« Les élus ont choisi de fusionner tôt, au 1^{er} janvier 2014. Il y a beaucoup de choses à mettre en place dans des délais assez courts. Il n'y avait pas le temps pour de grands débats sur le nom ou le logo de la nouvelle intercommunalité. Le nom "Lacq-Orthez" s'est imposé de façon naturelle. »

Jérémy Martin, directeur de la communication, communauté de communes de Lacq (Pyrénées-Atlantiques)

« Le choix du nom de Grand Cahors s'est fait naturellement en 2009. Par manque de temps – la fusion a été réalisée très rapidement – mais aussi parce qu'il fallait un nom qui puisse parler à l'extérieur. Et Cahors, ça parle. Il n'y a presque pas eu de débat. »

Carine Coutard, directrice de la communication, Grand Cahors (Lot)

Un nom pour une nouvelle étape dans la vie de la communauté

« Avec le changement de périmètre, j'ai fait des propositions pour que l'on change de nom. Un nouveau nom pour un nouveau territoire, pour un nouveau rebond de notre communication intercommunale. »

Valérie Sigogneau, directrice de la communication, communauté d'agglomération de La Rochelle (Charente-Maritime)

Les tendances observées dans les changements de noms peuvent éclairer les fonctions de ces noms dans le rapport qu'une communauté entretient notamment avec son territoire et avec les communes qui la composent. Nous pouvons également faire l'hypothèse que les changements de noms des communautés, plus encore que les noms eux-mêmes, **doivent être considérés comme une sorte de révélateur des différentes visions de l'intégration communautaire**. Le fait d'enclencher une démarche de changement de nom, qu'il s'agisse ou non de prendre acte d'un changement de périmètre, repose souvent sur une réflexion sur la fonction de celui-ci dans les dynamiques intercommunales. Ainsi, **les changements de noms vont souvent dans le sens de la construction de nouvelles entités territoriales**, parfois dans une logique de refondation, mais le plus souvent dans une logique de renouvellement, d'adaptation aux enjeux locaux, incarnée par un nouveau nom.

L'adaptation à une nouvelle réalité politique et territoriale

Le passage de CAP l'Orient à Lorient Agglomération (Morbihan)

« Quimper Communauté, Saint-Brieuc Agglomération, Rennes Métropole... Aujourd'hui, les grandes agglomérations affichent clairement leur patronyme, sans artifice particulier. Cap l'Orient Agglomération a donc décidé de se ranger au bon sens commun et de changer d'appellation : c'est désormais Lorient Agglomération. Si le terme "Cap l'Orient" faisait référence à l'histoire de notre territoire (*le Soleil d'Orient* est le nom du premier bateau construit par la Compagnie des Indes) et à son identité maritime, il était difficilement compréhensible à l'extérieur. Or, Lorient et son agglomération accueilleront dans les mois et les années à venir plusieurs événements de portée internationale qui véhiculeront son image bien au-delà de la région. » (Source : site lorient-agglo.fr)

■ Les changements de noms des communautés ayant fusionné au 1^{er} janvier 2013

Ces enjeux relatifs aux changements de noms sont d'autant plus forts dans le contexte actuel d'achèvement de la carte intercommunale, qui voit les fusions et les transformations de périmètres se multiplier en 2012 et 2013. En effet, pour les 92 fusions de communautés intervenues au 1^{er} janvier 2013, la fusion s'est accompagnée d'un changement de nom dans 79 % des cas (84 % des cas pour les communautés de communes).

Le changement de nom, s'il peut sembler être un « détail » dans l'ensemble des dispositifs qui accompagnent les changements de périmètres, **peut néanmoins faire écho à certaines dynamiques à l'œuvre, reflétant le caractère consensuel ou conflictuel de fusions tantôt librement consenties, tantôt imposées.**

Conserver un nom

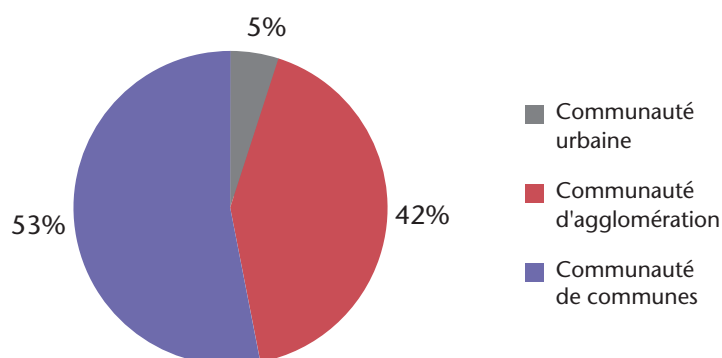
Si l'on examine plus précisément les dynamiques de changement de nom pour les 92 communautés issues de mouvements de fusion au 1^{er} janvier 2013, plusieurs tendances peuvent être observées.

Ainsi, 17 communautés ont adopté le nom d'une communauté existante, tandis que 3 autres ont préféré un nom correspondant à une légère variation sur le nom de la communauté principale. Ce qui correspond au total à 21 % des fusions. Cette conservation du nom s'explique par le fait que ces fusions correspondent d'abord à des mouvements d'absorption d'une communauté par une autre, souvent plus importante sur le plan démographique.

De fait, sur ces 20 cas, 47 % correspondent à des communautés d'agglomération et à des communautés urbaines (et correspondent à la moitié des fusions totales concernant des communautés d'agglomération au 1^{er} janvier 2013). C'est ainsi que les communautés d'agglomération de Caen la mer, Seine-Eure, Cambrai, Europ'Essonne, de Reims Métropole ou de Chartres Métropole, de même que la communauté urbaine d'Arras, en accueillant de nouvelles communautés de communes au sein de leur périmètre, conservent leur nom. L'élargissement du périmètre de la communauté d'agglomération de Carcassonne est l'occasion d'une modification marginale du nom, devenu « Carcassonne Agglomération ». Enfin, le passage en communauté d'agglomération de la communauté de communes Luberon Durance Verdon, suite à une fusion avec deux autres communautés de communes, a conduit à l'adoption du nom de « Durance, Luberon et Verdon Agglomération », sans mention de la ville centre qu'est Manosque.

De la même manière, dans le cas de fusions de communautés de communes, le nom de la communauté la plus importante sur le plan démographique a souvent été conservé, à l'image de la communauté de communes Chalaronne Centre, de la communauté de communes Cœur de France, de la communauté de communes de Cèze Cévennes, de la communauté de communes du Brannais ou encore de la communauté de communes du bassin de Mortagne-au-Perche.

Figure 9: Adoption du nom d'une communauté existante : 20 cas



(Source : AdCF, mars 2013)

Les dynamiques de changement de nom

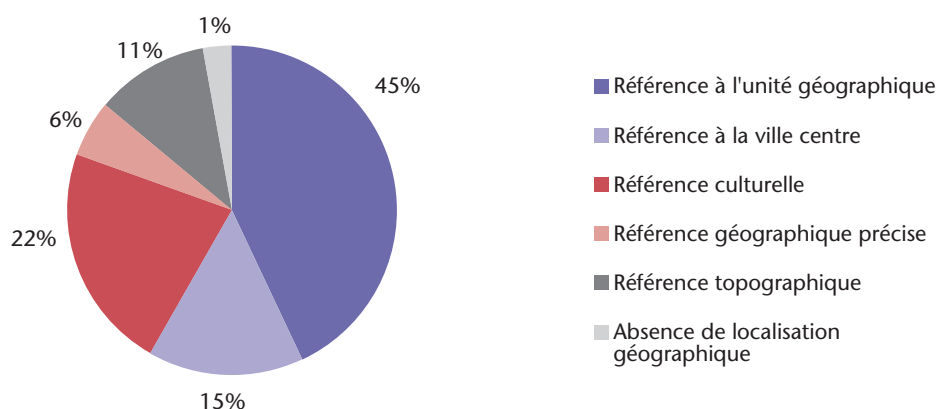
Sur les 72 cas restants, quelques tendances peuvent être rappelées. **Les nouveaux noms adoptés sont, en majorité, des noms faisant référence à des découpages géographiques** (concernant 66 % des communautés qui ont changé de nom, soit 48 communautés). Parmi celles-ci, deux logiques existent :

- **Soit les noms sont géographiquement très précis** (45 % des cas), **s'appuyant sur les différents territoires hérités qui constituent le territoire intercommunal**. Ainsi les communautés de communes d'Astarac Arros en Gascogne, du Centre Tarn, de la Haute Somme, de la Porte d'Aquitaine en Pays de Serre, de Vitry Champagne et Der, des côtes de Meuse - Weövre.
- **Soit le nom met en avant l'unité du bassin, de l'espace géographique** (pour 22 % des cas, soit 16 communautés) : ainsi la communauté d'agglomération du Pays de Flers, les communautés de communes du Cœur de Puisaye, du bassin de Neufchâteau, du canton de Tinchebray, du Pays d'Uzès. Cette mise en avant de l'unité géographique peut renvoyer à différentes logiques politiques sous-jacentes : soit **une volonté de mise en avant d'un « point commun » entre les différents membres, rassemblés dans une nouvelle unité de vie** (comme pour la communauté d'agglomération du Gard Rhodanien) ; soit une volonté, notamment par l'effacement du nom de la ville centre, **de construction d'un vaste territoire dans une logique de consensus, parfois dans un contexte de fusion difficile** (à l'image de la communauté d'agglomération du Roannais, créée après la fusion de Grand Roanne Agglomération et de cinq communautés de communes).

Par ailleurs, 15 % des changements de nom passent par l'adoption de **noms faisant référence à des données topographiques** (communauté de communes des Sources de l'Orne par exemple), 6 % à des **références culturelles ou historiques** (communauté de communes des Terres du Grand Meaulnes), tandis que 6 % adoptent un nom mentionnant clairement le **nom de la ville centre** (souvent lors du passage en communauté d'agglomération, comme par exemple dans le cas du Grand Langres). Ces noms reflètent des marqueurs symbolisant le territoire et servant de référence tant pour les habitants que pour les publics externes.

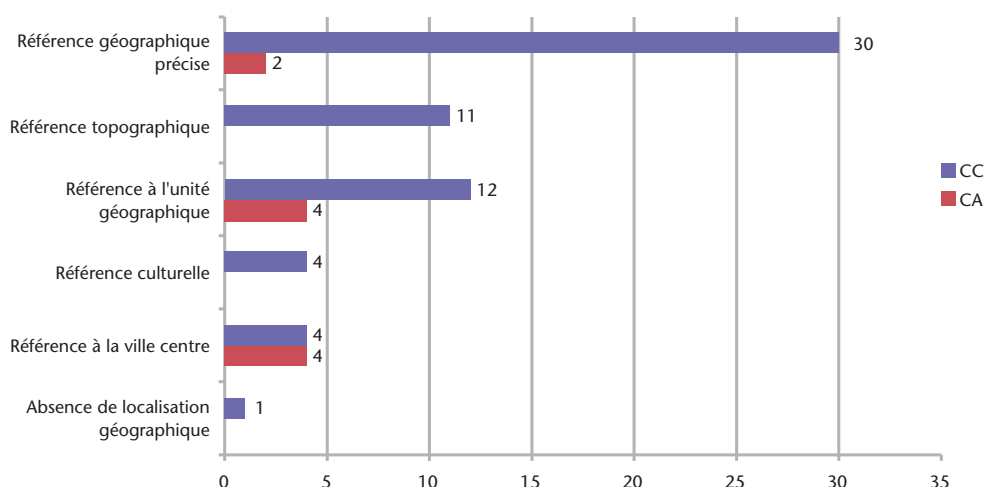
Si ces noms s'inscrivent dans une logique de différenciation des territoires, en mettant en avant certaines de leurs spécificités, d'autres communautés adoptent des noms répondant à des logiques inverses. De fait, dans 24 % des cas (soit 15 communautés de communes), le **nom choisit correspond aux noms des communautés de communes qui existaient avant la fusion**, comme si les différences et les spécificités de chacun avaient été maintenues au détriment d'une identité propre de la nouvelle communauté. Ainsi, la communauté de communes du Pays de Marmoutier Sommerau est issue de la fusion de la communauté de communes de la Sommerau et de celle du Pays de Marmoutier. De même, la communauté de communes du Lautrécois - Pays d'Agout est le fruit du regroupement de la communauté de communes du Pays d'Agout et de celle du Lautrécois. Enfin, cette logique de « neutralisation » des spécificités de la nouvelle communauté se retrouve à travers le cas d'une communauté dont **le nom ne comporte pas de référence permettant de les identifier ou de les localiser** : la communauté de communes La Porte des Vallées.

Figure 10 : Type des noms après fusion de communautés : 72 cas (répartition en pourcentage)



(Source : AdCF, mars 2013)

Figure II : Type de noms après fusion de communautés: 72 cas
(répartition en nombres de CC et de CA)



(Source : AdCF, mars 2013)

Le nom des communautés est loin d'être une question anecdotique : figurant sur les documents officiels comme sur les équipements, il peut apparaître comme le premier outil de communication d'une communauté. S'il reflète souvent des enjeux politiques locaux, il apparaît, plus généralement, comme un **révélateur de la place de l'intercommunalité dans le paysage institutionnel français**. Tantôt le nom anonymise l'intercommunalité, rendue invisible aux yeux des citoyens, tantôt il témoigne de la capacité des communautés à porter des projets pour un territoire, notamment en œuvrant pour le rayonnement de celui-ci.

TÉMOIGNAGE



Marc Marynower

*Directeur associé de l'agence MMAP – Marynower Mercier
Agence Partenaire*

Quelle stratégie de communication derrière le choix de dénomination des communautés ?

Le choix du nom d'une communauté n'est pas une démarche anodine, et doit reposer sur un vrai travail de réflexion sur le territoire. Car le nom n'est pas simplement un moyen d'identifier la communauté mais doit s'inscrire dans une perspective de développement du territoire. Dans cette logique, le nom peut être considéré comme une marque qui sert la promotion du territoire et du projet intercommunal. Ceci s'inscrit dans un contexte plus global, dans lequel l'attractivité du territoire est une préoccupation d'un nombre croissant d'élus qui prennent conscience de la nécessité d'attirer de nouveaux habitants, de nouvelles entreprises, de nouveaux touristes... et de fidéliser les acteurs déjà présents pour assurer le développement.

La démarche d'adoption du nom suppose donc de mener une réflexion sur ce qu'est le territoire, ses caractéristiques, son projet, ainsi qu'un diagnostic sur les territoires voisins afin de comprendre ce qui fait son unité, ce qui l'incarne, ce qui le représente, mais aussi sur ce que l'on veut en faire.

Il s'agit d'abord d'identifier ce que sont les ressources et les caractéristiques du territoire, les éléments géographiques, historiques, patrimoniaux qui servent à son identification, en gardant bien en tête que ce qui semble évident, de l'intérieur, pour identifier une communauté, ne l'est pas forcément de l'extérieur : il peut y avoir un écart entre l'image du territoire et le territoire vécu. Ainsi, de l'extérieur, « le Pays de

Montbéliard» semble plus facilement identifié aux vaches ou aux saucisses qu'aux usines Peugeot. Tout un travail sur l'identité du territoire et sa perception est donc à faire en amont. Par exemple, nous avons accompagné la communication sur la fusion de quatre communautés de communes, Rhône Valloire, les Deux Rives, la Gallaure et les Quatre Collines. Le territoire est, sur le plan du patrimoine, nationalement repérable par un élément qui correspond au principal point d'entrée mentale sur le territoire. Il s'agissait du Palais Idéal du facteur Cheval, un des hauts lieux touristiques de la région. C'est en faisant indirectement référence à ce monument que l'un des projets de nom de communauté a été «Terres d'idéal», intéressant pour l'ambition qu'il exprimait. Dans le même temps, les élus réfléchissaient sur le projet de développement de leur territoire situé entre Lyon et Valence, qui devait exister pour lui-même. Le nom finalement adopté par la nouvelle communauté a été le plus classique mais le plus consensuel «Porte de DromArdèche», né de la création du néologisme «DromArdèche» pour exprimer l'unité du territoire situé à cheval sur deux départements. Ce nom permet de localiser le territoire, d'en valoriser les atouts économiques, touristiques et résidentiels en associant des noms riches d'évocation. L'arbitrage entre les différents noms possibles s'est fait également sur la vision qu'avaient les élus de l'avenir du territoire intercommunal.

Il est donc clair que le nom de la communauté, ou le nom de la marque dont se dote la communauté, doit être appuyé, pour faire sens, sur un projet de territoire : quelle est la vocation du

territoire de la communauté ? Sur quoi cherche-t-on à fonder son développement ? Sur quoi veut-on insister : l'identité du territoire, dans le but de fédérer ses habitants, ou son attractivité extraterritoriale ? L'exemple du projet de marque touristique de la communauté de communes Vittel et Contrexéville (dénommée Terre d'O) est à ce titre très éclairant. L'objectif de la communauté était de mettre en avant l'ensemble formé par les deux villes pour en faire une seule destination touristique, en dépassant l'image «thermale», déjà acquise, afin de concerner de plus larges cibles, et d'exploiter au mieux la notoriété des eaux minérales éponymes. Le nom finalement adopté, «Jardin des Vosges», choisit de mettre en avant la localisation de ces villes en proposant un nouveau référentiel territorial.

Cette prise en compte du projet de territoire suppose par ailleurs de réfléchir plus largement sur les différentes échelles spatiales dans lesquelles s'inscrit le territoire, ainsi qu'à l'articulation entre le périmètre administratif de l'intercommunalité et le bassin de vie, le véritable territoire de réalité économique, touristique... Le couplage – ou au contraire le découplage – entre le territoire d'attractivité, le territoire vécu et celui de la communauté est à prendre impérativement en compte pour élaborer une stratégie de communication autour du nom. De fait, le bassin économique ou touristique dépasse souvent les frontières administratives de l'intercommunalité. Il est donc nécessaire de voir comment ces différentes échelles s'articulent, pour déterminer la dimension à mettre en avant en priorité.

2 - Construire le récit de l'intercommunalité

2.1 - Pourquoi faire le récit d'une intercommunalité ?

Raconter l'intercommunalité ne signifie pas seulement mettre en contexte les formes de l'affirmation du fait communautaire, répondant à une nécessité de lisibilité politique et institutionnelle, mais aussi effectuer **un travail de reconstruction du sens des politiques intercommunales**. Alors que l'intercommunalité apparaît comme une création politique, mal connue, peu appropriée, sans unité et sans histoire, la quête de sens du projet d'une intercommunalité est **nécessaire à la légitimation du pouvoir communautaire ainsi qu'à la mise en cohérence des politiques territoriales**.

Cette construction du sens est un enjeu pour la communication intercommunale. Elle se traduit souvent par l'élaboration d'un récit, d'une narration, qui **fabrique une vision d'ensemble des politiques locales et nourrit le projet communautaire**. Ce récit revêt plusieurs aspects. Il s'agit d'un discours destiné à **l'appropriation de l'objet intercommunalité par les habitants et, plus largement, par les bénéficiaires des politiques intercommunales**. Mais c'est également un outil de gouvernance des communautés, et notamment des agglomérations, dans la mesure où il permet de réaffirmer le projet qui sert de base à l'action politique locale ainsi que l'ancrage territorial et politique du pouvoir local.

Cette mise en récit permet de dépasser un discours centré sur l'institution et les compétences, tout en prenant en compte les différentes dimensions de celles-ci. Elle correspond à une sorte de **relecture de l'histoire de l'institution, des modalités de sa prise de compétences, de ses réalisations, à la lumière des transformations d'un territoire ayant son histoire et ses évolutions propres.**

TÉMOIGNAGE



Alain Faure

*Directeur de recherche au CNRS en science politique. PACTE - Institut d'études politiques - université de Grenoble Alpes.**

Des politiques intercommunales sans imaginaire politique ?

Engager un bilan sur l'intercommunalité entraîne presque mécaniquement les diagnostics sur des questions de budgets, de périmètres, de compétences, de démographie ou de représentativité. Nous souhaitons défendre l'hypothèse qu'il faut aussi s'intéresser à la dimension symbolique, narrative et sensible du processus. Avec l'intercommunalité, les communes doivent certes inventer des dispositifs pour faire tenir ensemble des composantes éparses et parfois contradictoires, mais il leur faut surtout parvenir à mettre en intrigue et en récit une histoire et un projet communs. Ce travail sur les mots ne va jamais de soi, même s'il est souvent décisif dans la mise en œuvre réussie des politiques publiques. Le verrou concerne notamment la question des émotions et des passions qui cristallisent les représentations politiques sur le bien commun pour l'individu aux différents échelons de sa vie sociale (quartier, commune, région, nation...). Le fossé qui sépare le « policy » (les programmes d'action publique impulsés ou gérés à l'échelon intercommunal) du « politics » (les joutes électorales et la vie politique locale au quotidien) se creuse sur deux défaites discursives en particulier : d'une part l'incapacité des élus locaux à diffuser de l'élan et de la confiance politiques via les projets intercommunaux, d'autre part la difficulté des professionnels du développement local à trouver les mots justes pour argumenter les priorités d'action publique promues à cet échelon. Sans doute le constat de cette double panne symbolique (de sens et d'éloquence) doit-il inviter à mieux décrypter les ressorts concrets de la magie du verbe dans le jeu démocratique local.

Avec la montée en puissance des enjeux intercommunaux, l'imbrication des politiques publiques et de la politique, qui avait fait la spécificité du système français, semble bousculée sur plusieurs fronts simultanés : le « policy-making » ne va pas de soi (il n'y a pas de tradition professionnelle de coopération et d'expertise à cette échelle), les affrontements partisans sont inaudibles,

l'État territorial privilégie plutôt les expertises régionales... L'intercommunalité dessine donc un espace de représentation des intérêts sur lequel ni les « élites », ni la « société civile », ni les milieux socio-économiques ne semblent préparés à composer et à débattre, alors même que les défis gestionnaires se posent de façon explicite au cœur de cet imaginaire politique en chantier.

Des récits intercommunaux en panne de sens

La facette la plus visible de ce déficit en controverses concerne la difficulté des élus locaux à raconter les projets et les priorités à cette échelle territoriale. En examinant la mise en application de la loi du 16 décembre 2010 visant à réformer la carte intercommunale¹, nous avons pu observer que malgré un large consensus de départ, l'élan réformateur s'est rapidement trouvé en tension, voire en décalage frontal, avec les représentations partagées du changement qu'il avait initialement suscitées. Sommés de changer d'aire (de passer à l'échelon plus vaste de l'interterritorialité), les élus locaux ont systématiquement exprimé leur crainte de « perdre la face » dans les joutes politiques locales. Invités à changer d'ère (à penser l'action publique de façon plus stratégique et globale), ces derniers ont manifesté les plus vives inquiétudes à l'idée que leur commune puisse aussi « perdre son âme » et son identité collective. Cette apparente impossibilité de changer sans perdre met en scène une perception passionnelle et territorialisée des identités dans laquelle le maintien de l'ordre des choses (sur le plan symbolique) déborde les considérations plus prosaïques en termes de gestion ou de développement.

*Carnet de recherche : <http://enigmes.hypotheses.org/>

1- Alain Faure, « Changer sans perdre : le dilemme cornélien des élus locaux », *Revue française d'administration publique*, 2012, n° 141, pp. 99-107.

Au cours d'une autre étude comparative sur six métropoles à la fin des années 2000 (Lyon, Strasbourg, Grenoble, Naples, Montréal et Toronto)², nous avons trouvé des indices concordants sur cette mise à l'épreuve narrative des politiques publiques. Chaque fois, les élus locaux peinaient à produire des discours audibles et légitimes sur les projets collectifs (dans le champ des transports, de l'environnement ou de la cohésion sociale) engagés au niveau intercommunal.

Pourquoi le discours du pouvoir n'a-t-il pas les effets attendus et semble-t-il à ce point délégitimé ou masqué par d'autres représentations du bien commun ? Dans leur façon de raconter le bien-être métropolitain, les détenteurs du pouvoir politique ne parviennent pas à établir de rapport de complicité avec les électeurs, tandis que les enquêtes nous renseignent plus largement sur une forme tenace de désenchantement collectif. Les discours échouent à diffuser un sentiment de confiance et d'adhésion à l'échelon de la métropole. Les variables socioculturelles joueraient dans ce blocage un rôle déterminant de résistance ou de rejet, comme si les charges émotives négatives sur l'intercommunalité prenaient toujours le pas sur des représentations vertueuses, comme si les mobilisations sociales ne pouvaient pas avoir de traduction métropolitaine positive...

Des professionnels en déficit d'éloquence

En parallèle, nous avons aussi étudié la mise en récit, par les élites techniques, des arrangements métropolitains, la manière dont les professionnels traduisaient les priorités de politiques publiques. Les doctrines formulées par les ingénieurs de l'aménagement et du développement semblent toujours plus logistiques et procédurales que stratégiques et substantialistes. Les discours sont en panne d'éloquence, les messages des professionnels ne produisant aucun mécanisme de séduction : à Naples, les expertises sont ignorées et les médias désorientés ; à Montréal et Toronto, les doctrines vertueuses de Smart Growth sont sans effet ; à Lyon et Strasbourg, les dispositifs innovants sur les transports sont réduits à des plaidoyers techniques et financiers en termes de plateformes ; à Grenoble, les ambitions planificatrices de cohésion sociale sont masquées ou euphémisées...

Ainsi, les professionnels ne diffusent leur expertise que dans des cercles d'initiés, comme si le moment métropolitain ne pouvait (ni ne devait) favoriser de cristallisation entre les idées,

les intérêts et les institutions, comme s'il n'était porteur d'aucune matrice cognitive où les acteurs pourraient se reconnaître. Ces résultats nous orientent à nouveau sur la piste d'une forme de défaite des jeux de langage : les discours experts ne parviennent pas à donner du contenu aux instruments mis en place, tant au niveau sectoriel des corporations professionnelles qu'au niveau territorial des institutions métropolitaines. Ni les énoncés sur les instruments (pour résoudre les problèmes) ni ceux sur les coalitions (pour légitimer le pouvoir) n'ont la fonction attendue de diffusion politique à l'échelon métropolitain. Nous ferions assurément fausse route en rapportant simplement cette panne d'efficacité à des problèmes de storytelling. Les doctrines proposées ne manquent pas de scribes de talent pour raconter les paradoxes de la mondialisation (à Naples), les innovations de la croissance intelligente (à Montréal et Toronto), les atouts de la mobilité durable (à Lyon et Strasbourg) ou encore l'équilibre ville-campagne (à Grenoble). Toutes ces « histoires » sont construites autour de scénarios qui sont souvent sophistiqués. Ces récits demeurent en panne d'éloquence sur leurs ressorts imaginaires : l'énoncé technique des arrangements publics ne parvient à s'imposer ni sur le registre de la conviction (auditoire universel) ni sur celui de la persuasion (auditoire spécifique).

L'intérêt communautaire au ras du sol

Les résultats ainsi collectés semblent indiquer que l'expression localisée des émotions politiques et l'énoncé technique des arrangements publics sont deux processus qui contrarient le moment intercommunal plus qu'ils ne le construisent ou le stabilisent. Le diagnostic de cette double panne (de sens et d'éloquence) suggère un renversement de perspectives concernant la question classique de la production du sens dans les politiques publiques. En effet, alors que les travaux concentrent surtout l'observation sur les instruments qui cristallisent les enjeux de gouvernement et de gouvernance à un échelon donné, c'est ici le défaut de dramaturgie et la fragmentation des symboles, des rites et des mythes qui deviennent des variables explicatives déterminantes. L'intérêt communautaire peut-il exister sans la formulation explicite d'un imaginaire politique à la hauteur des enjeux en présence ?

Les deux focales qui dominent actuellement le champ de l'expertise considèrent les mots du pouvoir et les symboles du vivre ensemble de façon presque opposée. La première, la plus active dans les arènes politiques, s'appuie sur les savoirs de l'économie et de la géographie pour plaider le double registre du chiffre (quantifier les flux et les demandes) et de la carte (représenter les

2- Alain Faure, Robert Griffiths, "Shortcomings and Difficulties in transcoding Public Policy in Metropolitan Areas", *First International Conference on Public Policy, Session 2: The Power of Policy Narrative, Grenoble, 2013, 18 p.*

espaces et les intérêts en présence). Le langage politique est appréhendé de façon empathique sur des fonctions d'accompagnement (par la magie de la « gouvernance »), d'incitation (grâce aux vertus de la « durabilité ») et parfois même de doctrine (comme la « croissance intelligente »). La seconde focale cherche à dévoiler les faces cachées du pouvoir intercommunal et de ses dérives bureaucratiques. L'analyse se concentre sur la boîte noire des établissements publics et de leurs réseaux politiques, sur les groupes de pression et les sociétés multinationales, sur le clientélisme électoral et la corruption, sur le leadership et les dispositifs d'action publique. Le langage politique est appréhendé de façon distanciée et critique

comme un triple instrument de domination (l'asymétrie des scènes participatives), de violence (l'euphémisation permanente des rapports de force) et de privilèges (l'impunité des puissants).

Comment intégrer dans ces schémas d'analyse les résultats de nos enquêtes qui diagnostiquent précisément des pannes de sens et d'éloquence dans les discours politiques intercommunaux? Sans doute devrait-on être plus attentif aux mondes circonscrits des cultures politiques au ras du sol, à la façon dont l'intercommunalité se raconte depuis chaque ancrage spatial et temporel, en prenant au sérieux les narrations et les mises en représentation des identités locales.

2.2 - L'élaboration du récit intercommunal

■ Mobiliser pour écrire le récit de l'intercommunalité

Les communautés à l'origine d'une démarche de production d'un récit intercommunal sont encore peu nombreuses. De telles expériences sont surtout le fait de communautés d'agglomération, même si certaines actions ont commencé à voir le jour dans certaines communautés de communes. En juillet 2013, la communauté de communes de Dinan, dans les Côtes-d'Armor, célébrait le 50^e anniversaire de la coopération intercommunale depuis la création d'un district en 1963 : animations, visites, spectacles ont été organisés pour faire découvrir aux habitants l'histoire de la plus vieille intercommunalité à fiscalité propre de Bretagne. À l'automne 2012, la communauté de communes d'Orival, dans le Calvados, mettait en place une exposition itinérante dans les différentes communes autour du projet de territoire.

La construction d'un récit sur l'identité du territoire a, quant à elle, fait l'objet d'initiatives spécifiques menées notamment par les conseils de développement (C2D) et les agences d'urbanisme, accompagnant les services communautaires. En 2009, le Conseil de développement durable de la communauté urbaine de Bordeaux a publié un ouvrage intitulé *Identité de l'agglomération ou agglomération des identités* : ce texte, sous-titré « Radiographie du territoire bordelais », n'entendait pas proposer une vision unique de l'agglomération bordelaise. Il rassemblait dans un même ouvrage diverses contributions, sous forme d'écrits d'intellectuels questionnant l'identité du territoire, mais également de récits dressant des « Portraits de citoyens de l'agglomération bordelaise ». Suivant d'autres méthodes de travail, le Conseil de développement durable de Metz Métropole, en partenariat avec l'Agence d'urbanisme d'agglomérations de Moselle, propose, en avril 2013, un « récit identitaire » de l'agglomération. Ce récit est l'aboutissement d'un travail lancé dès 2011 par l'agglomération, interrogeant l'identité d'un territoire correspondant à une réalité institutionnelle au périmètre variable. Questionnaires soumis aux membres du C2D, aux touristes et à la population, organisation d'animations, de tables rondes et de rencontres entre acteurs fondent une réflexion portant à la fois sur l'identité du territoire et les modalités de valorisation de cette dernière dans la construction du projet de territoire.

Si la construction du récit du territoire intercommunal est souvent l'occasion de mettre en œuvre une communication spécifique autour d'un évènement ou d'une publication, **elle peut faire l'objet d'une réflexion menée en continu, appuyé sur des outils de dialogue avec les acteurs du territoire.** C'est ainsi que la Direction de la prospective et du dialogue public du Grand Lyon a mis en place le site internet Millénaire3, capitalisant les réflexions et les initiatives relatives à l'identité, aux ressources et aux projets du territoire lyonnais. En travaillant à l'élaboration du récit intercommunal, les communautés s'inscrivent dans une véritable démarche de mobilisation des acteurs de leur territoire.

L'élaboration de ce récit se situe au croisement de deux logiques, entre un travail effectué « par le haut », par l'institution elle-même, et un travail effectué « par le bas », par la participation des habitants :

- par l'institution, lorsque celle-ci propose une « histoire officielle » de l'intercommunalité, organisant pour cela des initiatives visant à la faire connaître des habitants ;
- par les habitants dans la mesure où ceux-ci sont souvent invités à contribuer à la fabrique de ce récit, à travers la mise en œuvre des démarches participatives les conduisant à donner leur avis (sur internet, à l'occasion de réunions publiques).

Cette démarche d'élaboration du récit introduit une sorte de dialogue entre l'institution (et ses élus) et les citoyens, renouvelant ainsi les liens les unissant. Si, en l'absence d'élection directe, ce lien ne s'exprime pas sur le mode politique, il peut se concrétiser dans un travail commun visant à construire le sens de l'intercommunalité.

TÉMOIGNAGE



Frédéric Theulé

*Directeur de la communication à l'Institut d'aménagement et d'urbanisme Île-de-France (IAU îdF).
Docteur en histoire contemporaine*

Construire le récit d'une ville nouvelle, le cas de Saint-Quentin-en-Yvelines

L'engouement actuel pour le «marketing territorial», entendu en tant que démarche de «mise en récit des agglomérations», ne doit pas faire oublier l'ancrage historique de ces différents concepts. Le cas de la ville nouvelle de Saint-Quentin-en-Yvelines, que j'ai été amené à analyser dans le cadre de ma thèse, permet de voir de quelle manière élus et techniciens de l'aménagement ont construit progressivement un «récit de la ville» entre le début des années 1970 et le début des années 2000. Ce récit suit plusieurs inflexions, qu'il convient de mettre en relation avec les contextes historiques dans lesquels il prend corps. Je tiens à indiquer d'emblée qu'il n'est pas «exemplaire»: nous n'avons pas ici affaire à un modèle que l'on retrouverait dans d'autres villes nouvelles, d'autres agglomérations intercommunales, d'autres villes. Le «récit de la ville» tel qu'il se dessine à Saint-Quentin-en-Yvelines est d'abord spécifique, même s'il comporte nombre de points comparables à d'autres récits de ville – je pense notamment à la notion de «ville à la campagne», très présente au sein des villes nouvelles de la région parisienne.

La construction du récit de la ville nouvelle de Saint-Quentin-en-Yvelines se fixe dans la genèse même de celle-ci. Prévue dès 1965 par le schéma directeur d'aménagement et d'urbanisme de la région parisienne, pilotée par un établissement public d'aménagement (EPA) créé en 1970, la ville nouvelle de Saint-Quentin-en-Yvelines prend la forme d'un premier syndicat intercommunal de 11 communes en 1973, réduit ensuite à 7 communes en 1983. Les premières zones à urbaniser sont identifiées dès les années 1967-1968 par la mission de préfiguration de l'EPA, et les planificateurs se retrouvent confrontés à la nécessité de vendre les terrains aux promoteurs immobiliers susceptibles de développer les premiers programmes, puis aux premiers habitants qui arrivent en masse dans les quartiers ainsi construits. Cette problématique de «vente» et d'attractivité prend ensuite la forme d'un

impératif d'animation de la ville, afin d'insuffler un esprit nouveau dans des quartiers construits *ex nihilo*, au milieu des champs. L'EPA, ses urbanistes, ses démographes et ses sociologues entreprennent l'élaboration d'un véritable récit de la ville, construit sur une notion alternative à la banlieue (Jacques Guyard, qui fut longtemps maire d'Évry et président de la ville nouvelle, a pu parler à ce sujet de «troisième banlieue»). L'enjeu était, pour Saint-Quentin-en-Yvelines, de ne pas être identifiée, dans l'imaginaire collectif, à une ville de banlieue. S'est élaboré un récit cherchant à faire de celle-ci un lieu où il fait bon vivre, une «ville à la campagne», avec des espaces verts et des équipements culturels, où les déplacements sont facilités par l'automobile, où la vie urbaine se fait en harmonie avec l'environnement. Sont ainsi lancées de véritables opérations de «marketing» destinées à promouvoir le territoire de Saint-Quentin, éditant des publicités, notamment sous la forme de bandes dessinées, valorisant la vie dans les nouveaux quartiers en les comparant à celle des habitants de la banlieue «classique», ou encore présentant la ville nouvelle comme un carrefour entre une modernité liée à l'urbanisation et une qualité de vie adossée à un imaginaire «rural». Pour faire vivre ce récit de la ville, l'EPA s'appuie sur des associations, et notamment sur une troupe de théâtre chargée d'animer les premiers quartiers.

Le récit promu par l'EPA n'est pas alors un récit politique. Il ne cherche pas à se substituer au pouvoir des communes de la ville nouvelle – en témoigne le choix du nom de celle-ci, en référence à l'étang de Saint-Quentin, au détriment du nom de la ville principale, Trappes. Mais lorsque l'intercommunalité, sous la forme du syndicat d'agglomération nouvelle (SAN) créé en 1983, reprend ces axes du «récit de la ville nouvelle», elle contribue à les relier à un projet politique, reflétant la conception de la coopération intercommunale des présidents successifs du SAN. Les changements

de récit de la ville nouvelle témoignent alors des transformations des rapports de force politiques au sein de la communauté. Ainsi en 1983, le président du syndicat est Dominique Rimbault, un jeune élu socialiste, conseiller municipal de Montigny-le-Bretonneux, qui cherche à promouvoir un nouveau récit appuyé sur l'excellence économique, incarné par sa personne – proche des acteurs économiques locaux –, entendant gouverner la communauté comme une entreprise. Ce récit supporte un projet politique plus large, favorable à la supracommunauté et au primat du syndicat sur les communes membres. En 1989, l'arrivée à la présidence de Roland Nadaus, maire socialiste de la commune de Guyancourt, remet ce projet en cause. Celui-ci va essayer de revenir sur ce projet supracommunal en réaffirmant le rôle des communes, mais aussi en affinant un projet de ville

nouvelle reposant sur l'accès à la culture. De cette vision découle un nouveau récit, soucieux des communes membres mais aussi fondé sur l'idée que la culture constitue un ciment identitaire pour les habitants.

Récit du territoire, cette narration autour de la ville nouvelle devient ainsi progressivement un récit dont s'empare la sphère politique. Et si aujourd'hui l'équilibre entre communes et communauté au sein de la nouvelle communauté d'agglomération fait moins débat qu'il y a 20 ou 30 ans, la reconstruction permanente du récit de Saint-Quentin-en-Yvelines, renvoyant aux enjeux liés à l'image de l'agglomération et à sa place dans le développement du Grand Paris, reste, plus que jamais, d'actualité.

■ Une démarche historique et rétrospective

Le récit de l'intercommunalité est l'occasion de revenir sur l'histoire de la communauté, en quête de son ancrage identitaire. Cette démarche reconstitue une sorte de « d'histoire officielle » de l'institution, en effectuant un retour sur l'acquisition progressive des compétences et sur les réalisations de la communauté. **Elle met en avant la solidarité communautaire, valorise les formes du dialogue instauré entre l'institution et son territoire à travers les politiques et les réalisations intercommunales.** Ce récit adopte le point de vue de l'institution, dont l'histoire des origines et des évolutions apparaît comme susceptible d'**éclairer les orientations à venir, en cherchant ce qui fait commun, ce qui sert de base au rapprochement entre les différentes communes.** La restitution de ce récit est l'occasion de déployer un certain nombre de dispositifs de communication : organisation d'événements célébrant l'anniversaire de la communauté, édition d'ouvrages spécifiques, réalisation de dossiers spéciaux dans les magazines communautaires.

Célébrer les 50 ans de l'intercommunalité chambérienne



Couverture de l'ouvrage édité à l'occasion des 50 ans de l'intercommunalité.

crédit : Chambéry métropole et l'agence Terra Verde

« Si Chambéry métropole existe depuis l'an 2000, l'intercommunalité est beaucoup plus ancienne. Il était important d'en rappeler les racines, pour montrer qu'il ne s'agissait pas d'une superstructure lourde et technique. Nous avons donc voulu faire le récit de l'intercommunalité en revenant sur l'histoire de la coopération intercommunale. Ce récit, qui prend la forme d'un ouvrage édité par l'agglomération en 2007 pour les 50 ans de la création du premier syndicat intercommunal, raconte les différentes étapes de la construction de l'agglomération et revient sur ses réalisations : le texte est placé dans la bouche d'un grand-père qui s'adresse à son petit-fils, et commence par l'évocation du lac du Bourget, faisant de l'eau un référent essentiel de la solidarité communautaire. L'intercommunalité, en effet, s'est d'abord construite sur l'assainissement et les déchets, dans une logique de préservation

des ressources naturelles, de l'environnement et notamment du lac. Le lac symbolise, d'une certaine manière, les défis qui ont conduit les communes à se rassembler pour gérer ensemble des services, pour faire face collectivement à de nouveaux enjeux. Ce récit, qui s'appuie sur un important travail de recherche d'archives de l'agglomération, vise plus largement à valoriser le principe de l'intercommunalité, de la coopération, qui a permis aux élus de surmonter des défis dans le passé et qui permettra d'en surmonter d'autres à l'avenir. »

Corinne Jacquemoud, directrice de la communication, Chambéry métropole (Savoie)

■ ■ Une démarche prospective

Les récits des intercommunalités répondent également à une nécessité **d'anticipation de l'avenir et de construction d'un projet de territoire**. Ainsi, la Communauté Urbaine de Bordeaux a organisé, en 2012, la « semaine de la Fabrique métropolitaine », huit jours d'échanges et de rencontres entre élus, praticiens, responsables associatifs et citoyens, rassemblés pour **réfléchir ensemble à l'avenir de l'agglomération via la construction d'un projet métropolitain** dont la première mouture avait été adoptée en octobre 2011, comportant les grands choix stratégiques pour l'agglomération. De même, l'agglomération de Saint-Nazaire, en lien avec son agence d'urbanisme, a lancé une démarche prospective intitulée « Destinations 2030 », destinée à envisager l'avenir de l'agglomération et de son territoire. Les habitants ont ainsi été invités à participer – via notamment la mise en place d'un site internet participatif destiné à recueillir leurs suggestions. Ces propositions sont à l'origine d'un « Carnet de voyages » dessinant les grandes lignes du développement du territoire.

Prenant souvent la forme **d'un travail participatif fondé sur des échanges avec la société civile**, la mise en récit de l'intercommunalité s'inscrit dans une logique prospective. L'écriture de ce récit part du principe **que l'avenir d'un territoire ne peut se penser sans un retour sur ce qui le caractérise, sur la manière dont il est perçu par les personnes qui l'habitent et le vivent au quotidien**, sur les éléments servant de base à la constitution d'une véritable identité territoriale et communautaire.

Construire le récit de la métropole: «Dépasser les bornes» dans la région grenobloise

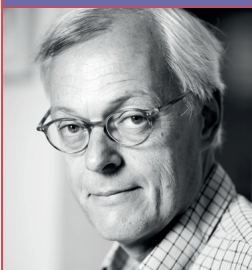
Ce projet est né à l'initiative du président de Grenoble Alpes Métropole, Marc Baietto. Cette démarche part du constat du décalage entre les ressources du territoire de Grenoble, et notamment son excellence scientifique, et les politiques publiques métropolitaines qui ne parviennent pas à s'imposer de manière légitime. Un constat qui renvoie à l'incapacité qu'a la métropole de construire un récit fédérateur unique qui constituerait la base de l'identité métropolitaine, qui donnerait sens aux politiques publiques et permettrait de se sentir positivement métropolitain.

La création du blog «Dépasser les bornes» visait à inviter des intellectuels, venus de milieux très différents, à raconter leur métropole, à construire un récit qui ne serait pas un enrobage de projets «technocratiques» mais bien un récit identitaire, incarné, qui permettrait de faire le lien avec le poids du passé, et penser les conditions du développement de la métropole pour l'avenir.

Il s'agit donc de créer un espace de prise de parole, pour réfléchir à ce qui alimente l'identité métropolitaine, pour formuler les défis, pour confronter un caléidoscope de visions d'un territoire en mouvement.

Adresse du blog: <http://depasserlesbornes.fr/dplb/>

TÉMOIGNAGE



Denis Muzet

Président de l'Institut Médiascopie

Pourquoi mettre en récit le territoire intercommunal ?

Aujourd'hui, les intercommunalités sont de plus en plus nombreuses à s'interroger sur la manière dont leurs habitants se représentent leur territoire, sur ce qui rapproche et unit les différentes communes membres. Pour de plus en plus d'élus, la mise en récit d'un territoire apparaît comme une nécessité : raconter le territoire, lui donner corps, construire un lien, et ainsi donner sens à un espace vécu, qui est aussi un espace symbolique. C'est justement l'enjeu de notre méthode « les mots de... », mise en œuvre par exemple pour Évry Centre Essonne, Rennes Métropole ou encore pour l'agglomération d'Orléans et le département du Loiret, que de chercher le dénominateur identitaire commun entre les habitants d'un même territoire en partant de leurs représentations, de leurs perceptions des « mots » associés à cet espace dans toutes ses dimensions (économique, sociale, culturelle, patrimoniale, etc.).

Il s'agit de réaliser un véritable audit des perceptions du territoire intercommunal auprès des habitants de chacune des communes qui le constituent : ces perceptions s'attachent à des mots, qui correspondent à des lieux, des acteurs, des réalisations, des projets, des éléments de patrimoine, des valeurs dans lesquels se retrouvent les habitants d'un bassin de vie... Ces mots servent alors d'indicateurs de ce qui rassemble, mobilise, distingue, sépare voire oppose les habitants d'un territoire. En mesurant la manière dont ceux-ci perçoivent ces différents mots, nous cherchons à saisir dans quelle mesure et comment un vocabulaire « parle » aux habitants. Outre que cela permet de constituer un socle de référents formels, cognitifs, de marqueurs symboliques, identitaires, capables de fédérer et de faire converger les énergies, cela débouche ensuite sur un travail de mise en récit du projet intercommunal.

Sous ce terme de mise en récit, il faut entendre non pas je ne sais quel *storytelling*, mais un processus ambitieux de construction de l'avenir d'un territoire, un grand dessein, un cheminement d'aujourd'hui à demain, à partir des mots qui

l'incarnent. Le récit désigne la façon dont le territoire va pouvoir aller de là où il est aujourd'hui jusque là où il veut aller demain. Il est à la fois la destination et le voyage. Il s'ancre dans une dimension prospective et correspond à un scénario de développement du territoire pour l'avenir, prolongeant au plan symbolique les indispensables données objectives, économiques ou démographiques sur lesquelles s'appuie le projet de territoire. Le récit, c'est la part du subjectif et du projectif, de l'imaginaire. Il doit capter le désir des habitants en même temps qu'il se nourrit de la capacité de ceux-ci à se projeter vers un horizon prometteur. On ne se projette pas dans le futur avec un taux de croissance. Il faut quelque chose qui transcende, une utopie. C'est par exemple ce que nous venons de faire avec « Les mots du Loir-et-Cher ». Le récit contribue, en outre, à rendre le projet lisible, à le faire exister et à favoriser son appropriation par la population, au sens où il offre une vision partagée de l'évolution du territoire. Les mots sur lesquels il se fonde contribuent à forger un « sens », c'est-à-dire tout à la fois une direction, une signification et des sensations capables de toucher les gens, loin des schémas technocratiques.

Une telle approche, qui est tout le contraire du *storytelling*, est au service des élus afin de les aider à rapprocher leur vision, leur projet de territoire, des attentes des habitants eux-mêmes. Elle répond à une exigence démocratique. En ce sens, notre démarche, qui repose sur les mots, n'est pas qu'un exercice de communication ; elle est destinée à rendre l'action possible. On sait que la parole est performative. En fournissant les conditions de la narration du projet, on rend celui-ci tangible. On met des mots sur une vision du territoire. L'intercommunalité parvient non seulement à se dire, mais à se construire et à s'affirmer dans la durée, non plus seulement sur la base d'actions et de services techniques rendus aux habitants, mais au nom d'une ambition politique plus large qui favorise l'intégration communautaire sans nier la singularité de chacune de ses composantes.

Partie III

L'institution,
les politiques,
le territoire :
les grands axes
de la représentation
de l'intercommunalité

L'institution, les politiques, le territoire : les grands axes de la représentation de l'intercommunalité

I - Incarner et expliquer l'intercommunalité : l'absence de l'institution

1.1 - La faiblesse de l'incarnation politique de l'intercommunalité

■ Une communication qui porte peu sur le pouvoir intercommunal

Le mode d'élection des délégués, la faiblesse de la présence des oppositions au sein du conseil, le poids des intérêts communaux dans les débats communautaires, la technicité des questions relevant des politiques locales sont autant d'éléments souvent mis en avant pour expliquer le constat de la **très faible politisation de l'intercommunalité**.

De fait, **les outils de communication communautaires**, et notamment les sites internet et les bulletins intercommunaux, **relaient très faiblement cette dimension politique** en ne mettant en avant ni les débats, ni les élus.

En effet, si, dans les communes, les élus municipaux parviennent à rassembler autour de leur nom et de leur action, si le maire apparaît comme un « symbole » du territoire communal, incarnant la communauté des citoyens en même temps que l'institution, servant ainsi de repère pour la communication municipale, **les élus intercommunaux sont peu valorisés par la communication communautaire et s'effacent souvent derrière les réalisations locales**.

Cette faible valorisation des élus dans la communication des communautés renvoie à une vision couramment répandue **d'un pouvoir intercommunal nécessairement collectif et dépolitisé, au sein d'une institution créée pour répondre à des impératifs d'efficacité et de gestion**, l'échelle communale restant celle de la représentation politique et de la démocratie locale. Plus largement, les élus communautaires étant également élus municipaux, ceux-ci disposent de **deux mandats impliquant à la fois des registres d'action différenciés et la prise en compte d'intérêts** (communaux et communautaires) **parfois contradictoires**.

Mandat municipal, mandat communautaire

« Il y a quelques années, les élus avaient tendance à dire "c'est la commune" – quand les choses allaient bien – et "c'est l'agglo" quand les choses allaient mal. Mais il y a incontestablement une plus grande conscience intercommunale aujourd'hui, les élus municipaux ont davantage endossé leurs habits d'élus communautaires. »

Joëlle Goeppfert, directrice de cabinet et de la communication, Orléans Val de Loire (Loiret)

« Le Créonnais est composé de petites communes, dont les maires sont souvent des viticulteurs ou des gens du cru. Les élus sont concernés par l'intercommunalité à différents stades : certains ont complètement intégré la notion d'intercommunalité et ce qu'elle peut amener à leur commune, d'autres sont moins sensibilisés à cette question. »

Sylvia Giral, chargée de communication, communauté de communes du Créonnais (Gironde)

« C'est difficile pour les élus municipaux, car il y a toujours des gens, dans leurs communes, qui vont se plaindre de l'intercommunalité, qui vont dire que c'est de l'argent perdu... Les élus qui siègent doivent défendre la communauté dans leur commune, et c'est une posture qui n'est pas toujours évidente à tenir. »

Véronique Fleschmann, chargée de mission, communauté de communes Nord Limagne (Puy-de-Dôme)

À cette situation s'attacherait une **conception spécifique du rôle de l' élu intercommunal**, disparaissant, en tant qu'individu, au profit d'une organisation collective du travail communautaire d'une part, des réalisations et des services intercommunaux d'autre part.

Des tensions inhérentes au rôle de l' élu communautaire découlent **une vision globalement désincarnée de la communication intercommunale, conçue comme la communication d'une institution**.

L'incarnation politique de l'intercommunalité

« La communication cherche à mettre en valeur le service public, à travers non pas le visage des élus mais celui des agents. Ceux-ci sont nos ambassadeurs. Nous mettons l'accent sur les réalisations d'une équipe d'élus. »

Grégoire Martin, directeur de la communication, communauté de communes de la Hague (Manche)

« Il faut apprendre à être subtil dans le maniement de l'incarnation politique. Bien sûr que l'exécutif doit faire preuve de pédagogie, assumer ses actes et rendre des comptes à ses électeurs. Mais ce rapport au citoyen, ce dialogue démocratique, doivent se mettre en scène sans galvauder la parole de l' élu. »

Laurent Riéra, directeur de la communication, communauté d'agglomération Évry Centre Essonne (Essonne)

« C'est une des conditions de la crédibilité de notre communication que de ne pas valoriser l' élu en tant que tel, mais plutôt à travers les décisions, les réalisations et les projets. On ne fait pas de propagande. »

Valérie Sigogneau, directrice de la communication, communauté d'agglomération de La Rochelle (Charente-Maritime)

« C'est surtout l'institution qui a besoin de se faire connaître. Le déficit d'image concerne l'institution avant de concerner les élus. Le but est de faire connaître la communauté, ses services, ses projets, ses réalisations et, à travers elle, ses élus... »

■ Des élus communautaires peu présents dans les supports de communication

La communication sur le travail politique communautaire ne fait pas de l' élu intercommunal le représentant de l'intercommunalité auprès des habitants. Celle-ci fournit souvent **des informations plus ou moins précises sur les grandes décisions du conseil communautaire**. Ainsi, les sites internet, au nom d'un impératif de transparence et de droit à l'information, **mettent en ligne les délibérations du conseil**. Si les bulletins communautaires rappellent parfois les dates de réunions des instances et proposent – notamment dans les communautés de communes où le bulletin s'apparente à un rapport d'activité – un **bref compte-rendu des délibérations sous forme de relevés de décisions**, ils ne traitent globalement pas du contenu des débats. En règle générale, **les bulletins communautaires ne disposent pas de rubriques dédiées aux activités du conseil**, mais peuvent proposer d'autres points de vue sur celles-ci, soit sous la forme des activités des commissions (par exemple dans *La lettre de Jura Sud*), ou encore via l'agenda du président (communauté d'agglomération Dracénoise).

C'est donc souvent à la presse locale et à la presse quotidienne régionale qu'il revient, dans leurs rubriques dédiées aux territoires, de faire écho aux débats.

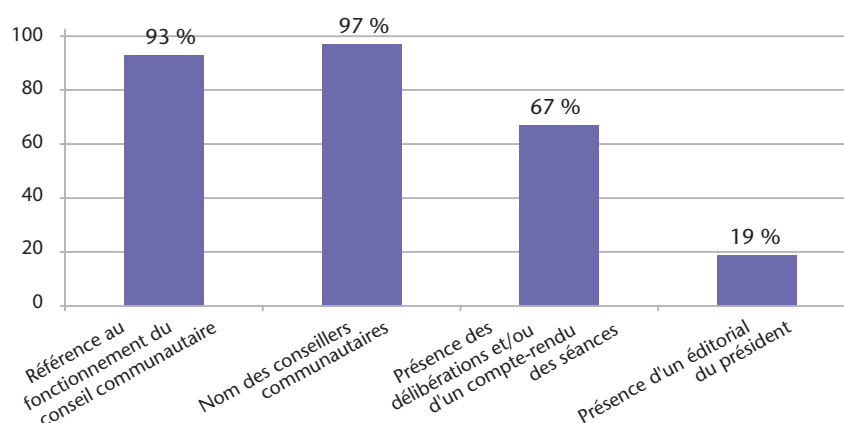
La communication intercommunale relaye ainsi une **vision d'un pouvoir intercommunal fondé sur le consensus entre les conseillers**. Elle met davantage l'accent sur le **résultat des débats que sur le processus de décision lui-même, au détriment parfois de la lisibilité, voire de la transparence, des débats communautaires**. Les désaccords, qu'ils soient liés à des conflits de nature partisane ou à des tensions relevant d'intérêts locaux différenciés, sont peu visibles.

Le mode de traitement des enjeux partisans est, à ce titre, particulièrement révélateur. De nombreux **élus communautaires sont très attachés à la dépolitisation des débats du conseil**, et la présence d'une opposition politique à la présidence de la communauté ne se traduit pas forcément par la constitution de groupes politiques. Dès lors, **les débats partisans sont très souvent éludés**. La constitution d'un groupe au conseil communautaire se traduisant par l'obligation de publication de tribunes politiques dans le magazine, les bulletins des communautés urbaines et de certaines communautés d'agglomération sont conduits à donner la parole aux forces politiques en présence. Sur 65 bulletins de communauté examinés,

10 font figurer des tribunes des groupes politiques – 9 communautés d’agglomération et une communauté urbaine. Ces tribunes apparaissent comme une sorte de parenthèse au sein d’un bulletin représentant la voix d’une institution, sans pour autant être le porte-parole de celle d’une majorité politique.

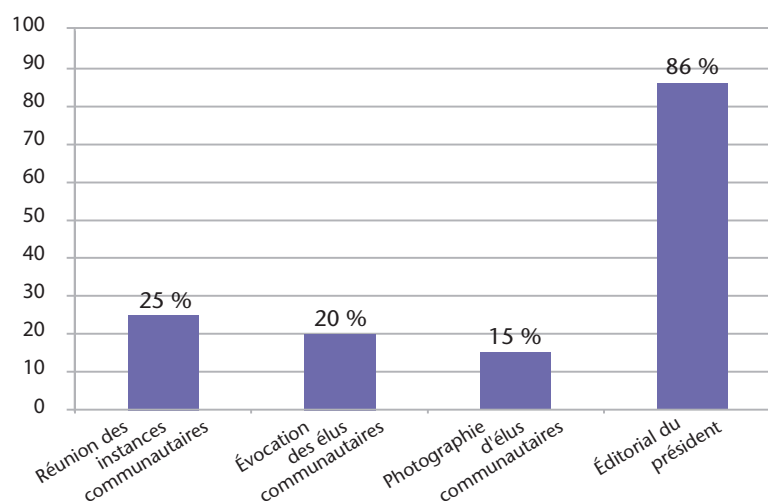
L’effacement du politique est une tendance fortement appuyée de la communication intercommunale. Ainsi, sur **les sites internet** des communautés, **si les références au fonctionnement du conseil communautaire** (fonction du bureau et organisation des commissions) sont **quasi-systématiques** (94 % des sites internet examinés), si le nom des conseillers est présent dans 97 % des cas, 67 % des sites fournissent délibérations et/ou comptes-rendus de séances du conseil et seuls 19 % comportent un éditorial du président. Dans les **journaux communautaires**, **les réunions des instances communautaires sont évoquées dans 25 % des cas ; les élus communautaires n’apparaissent que dans 20 % des cas examinés** (dont 41 % des communautés d’agglomération), souvent sous la forme d’interviews apportant des éclairages techniques sur certaines thématiques. Ils n’apparaissent en photographie que dans 15 % des cas. Seul l’éditorial du président est présent de manière presque systématique.

Figure I2: Élus et conseil communautaire sur les sites internet



(Source: AdCF, avril 2013)

Figure I3: Élus et conseil communautaire dans les bulletins communautaires



(Source: AdCF, avril 2013)

Lorsque les supports de communication – rapports d'activité, sites internet – présentent la liste des élus, **l'appartenance politique de ceux-ci est rarement mise en avant**, contrairement à l'appartenance communale, et ce, alors même que le président cumule souvent ses fonctions avec celles de député ou de conseiller général. D'une manière encore plus radicale, reflétant le mouvement tendant à **une certaine anonymisation des élus communautaires**, il arrive que **le nom du président ne figure pas** à la fin de l'éditorial du bulletin communautaire, simplement signé « le président de la communauté ». Par exemple, *Mont-Mag*, bulletin de la communauté d'agglomération du Mont-Valérien (Haut-de-Seine), débute par un éditorial signé par les maires des trois communes membres, en leur qualité de maires, de présidents et de vice-présidents, mais sans que leur nom n'y figure.

La communication communautaire reflète ainsi une vision de l'intercommunalité selon laquelle **l'appartenance communale est davantage valorisée que l'appartenance politique, et où le collectif prime souvent sur l'individuel**, mettant ainsi en scène un pouvoir collégial, condition du consensus politique, au nom de l'intérêt de la communauté.

Communiquer sur le collectif

« Sur notre site, à l'entrée "instance décisionnelle", je voudrais mettre des photos pour que l'on sache qui siège à la communauté de communes. L'idée est de ne pas préciser de quelles communes les élus communautaires sont issus, en partant du principe qu'il ne s'agit pas d'élus communaux siégeant au nom de leurs communes, mais d'élus communautaires venus ensemble pour construire quelque chose. De toute manière, les citoyens connaissent déjà leur maire. Le plus important est de dire dans quelles commissions siégeaient les élus, et pas s'ils venaient d'Aigueperse ou de Montpensier.

C'est pour cela que dans le bulletin communautaire, on parle toujours des élus comme d'un groupe. C'est ainsi qu'ils travaillent, en groupe, en commission plus exactement, et c'est ensuite le conseil communautaire qui valide. »

Véronique Fleschmann, chargée de mission, communauté de communes Nord Limagne (Puy-de-Dôme)

TÉMOIGNAGE



Sébastien Vignon

Maître de conférences en science politique à l'université de Picardie Jules Verne (CURAPP-ESS, UMR 7319 CNRS)

Comment expliquer la faible mise en valeur du mandat intercommunal par les élus ruraux ?

Alors que les communautés de communes voient leurs compétences s'élargir et disposent de moyens financiers très importants, on constate que les élus communautaires et leurs actions sont rarement mis en valeur, que ce soit dans les bulletins communautaires ou encore sur les sites internet des intercommunalités. De nombreux élus préfèrent insister sur les réalisations menées sur le territoire de leur commune, sur leur qualité de maire ou d'adjoint municipal, sur la manière dont, en tant que conseillers généraux, ils parviennent à intercéder pour défendre les intérêts de leurs communes auprès du département. À l'inverse, ils sont peu enclins à valoriser leur mandat d'élus intercommunal auprès de leurs électeurs, pas plus

que leur activité au sein du conseil communautaire. Les élus intercommunaux – nécessairement détenteurs d'un mandat municipal depuis la loi Chevènement – doivent assumer de nouvelles contraintes de rôle liées à leur position inédite au sein de l'espace politique local. Dans les territoires ruraux, ainsi qu'on a pu l'observer dans le département de la Somme¹, plusieurs éléments contribuent à expliquer cette faible valorisation du mandat communautaire sur la scène communale.

1- Cf. Sébastien Vignon, « Des maires en campagne : les logiques de (re)construction d'un rôle politique spécifique », Doctorat de science politique, Université de Picardie Jules Verne, Amiens, 2009.

D'abord, l'investissement dans les fonctions intercommunales (réunions de commission, représentation de la communauté dans d'autres instances intercommunales comme le pays ou les syndicats mixtes) engendre, pour des élus ruraux qui, majoritairement, exercent une activité professionnelle, une moindre disponibilité sur le terrain communal, ce que les administrés interprètent comme un manque d'intérêt pour l'action politique de «proximité» (présence en mairie, capacité de médiation, disponibilité...). L'enjeu, pour ces élus ruraux, consiste donc à concilier ce registre avec les exigences d'un «métier» politique intercommunal que lui consacre la détention de savoir-faire professionnalisés (animation, compétences techniques).

Ensuite, dans les campagnes électorales municipales – où les enjeux politiques communautaires (transfert croissant de compétences, modalités collectives d'arbitrage) sont faiblement traduits politiquement en raison de leur prétendue technicité et de la régulation consensuelle des instances intercommunales –, l' élu expert occupant une position centrale dans le processus décisionnel communautaire s'expose au grief de «technocratie». C'est pourquoi l'intercommunalité profite autant à des maires pratiquant l'auto-imputation municipale de décisions communautaires qu'une critique virulente de l'institution. Ces derniers peuvent en

effet se prévaloir de jouer les courtiers de l'intercommunalité en se présentant comme les plus aptes à y défendre les intérêts communaux.

Enfin, la publicisation municipale des prises de position communautaires peut être politiquement difficile à assumer pour des élus favorables à des projets perçus comme antagonistes aux intérêts communaux. Un autre facteur n'encourage pas les leaders intercommunaux (et les élus municipaux en général) à affirmer le rôle et les propriétés politiques des groupements à fiscalité propre: l'abstention croissante, dans les petites communes, aux élections municipales. En dévoilant les enjeux et les conséquences pour la commune du renforcement de la coopération intercommunale, ils prennent le risque d'affaiblir la croyance en la capacité d'action des conseils municipaux sur la réalité, et donc de nuire à la mobilisation des citoyens autour du scrutin.

■ La communication autour de la figure du président

Par rapport aux autres élus communautaires, **le président de la communauté se distingue par une présence plus importante sur les supports de communication**. Signataire de l'éditorial du bulletin communautaire, présent en photographie au début de celui-ci, distinct des autres délégués communautaires dans les trombinoscopes figurant sur les sites internet, **le président, sans faire l'objet d'une communication spécifique autour de sa personne, est souvent mis en avant comme figure clé du jeu communautaire**.

La communication autour du président de la communauté dépend beaucoup de la stratégie de celui-ci, de sa conception de l'intercommunalité, mais également de son profil: **maire de la ville centre, le président n'aura pas le même positionnement en termes de communication que s'il est adjoint de cette ville centre, ou encore s'il est élu d'une autre commune**. Selon sa notoriété, à l'échelle locale ou à l'échelle nationale, selon ses relations avec les autres élus locaux, le président ne dispose pas toujours des mêmes ressources, ce qui explique **la manière dont sa personne est, ou non, valorisée dans les supports de communication**, ainsi que sa **capacité à incarner l'intercommunalité par-delà les intérêts communaux ou partisans**.

Dans certains cas en effet, le président, capitalisant un certain nombre de ressources sur sa personne, assure une **véritable incarnation de l'intercommunalité, du projet communautaire, du consensus politique, ayant de fait reçu pour cela l'onction des autres conseillers communautaires** alors même qu'ils n'appartiennent pas à la même majorité politique. Cette reconnaissance du président se fonde sur l'identification de sa personne et de son nom à l'intérieur mais également à l'extérieur de sa communauté, faisant de lui un **ambassadeur du territoire intercommunal**.

Le président, incarnation de son intercommunalité

«Manuel Valls est élu président de l'agglomération en 2008 avec le soutien des différents maires de l'agglomération, toutes sensibilités confondues. Les élus ont certainement estimé qu'il était en mesure de fédérer toutes les énergies pour porter la création d'une aire métropolitaine en Île-de-France. Sa notoriété a été sans conteste un élément déterminant pour promouvoir le projet d'Évry Centre Essonne, notamment à l'extérieur des frontières de l'agglomération; ce qui était déterminant pour contribuer à modifier l'image de ce territoire dans l'esprit de ses prescripteurs. Le président actuel, Francis Chouat, poursuit dans la même voie et porte un discours très volontaire sur la métropolisation francilienne et la place de la grande couronne.»

Laurent Riéra, directeur de la communication, Évry Centre Essonne (Essonne)

«Les maires, qui sont majoritairement d'une autre couleur politique, sont vigilants devant les risques de politisation de l'intercommunalité. Ils ont considéré que j'étais en mesure d'incarner l'intercommunalité et d'assurer la préservation du consensus.

Comme je n'étais pas maire de Fécamp et que je présidais la communauté de communes, il s'est opéré une identification de l'intercommunalité à ma trajectoire personnelle, mon travail de terrain, mon rapport au projet communautaire. Les gens m'ont finalement identifiée au projet de l'intercommunalité.»

Estelle Grelier, présidente de la communauté de communes de Fécamp (Seine-Maritime)

«Notre président est également député-maire de la ville centre. Par son mandat national, son charisme et les facilités qu'il a à communiquer et à fédérer, il parvient à démontrer le travail effectué au quotidien par les élus de la communauté de communes.»

Jérémy Martin, directeur de la communication, communauté de communes de Lacq (Pyrénées-Atlantiques)

«Le président, associé à ses vice-présidents, porte l'image de cette intercommunalité, notamment auprès des élus du territoire et de la population locale. Ils ont permis que l'institution soit à la fois mieux connue et mieux perçue de la population locale.»

Célia Auclair, directrice de la communication, communauté d'agglomération Dracénoise (Var)

Incarnation «naturelle» de l'intercommunalité, le président fait parfois **l'objet d'une communication spécifique**, notamment dans certaines agglomérations soucieuses de travailler au rapprochement de l'intercommunalité et des citoyens.

Une communication spécifique sur le président

«L'AggLO est incarnée par le projet de territoire, par un exécutif qui existe, par un président qui a fait considérablement progresser l'intercommunalité. Si nous cherchons toujours à faire connaître l'action de l'AggLO, nous recherchons aussi à l'incarner en organisant par exemple des visites de chantiers, des réunions d'information, des permanences mensuelles du président, des "tchats" citoyens sur internet... L'intercommunalité, qui pouvait passer pour un échelon un peu éloigné et dont l'action était parfois difficile à comprendre, parfois considérée comme un échelon de plus, s'est vraiment rapprochée des habitants, par les projets mais aussi par les femmes et les hommes qui l'animent.»

Joëlle Goepfert, directrice de cabinet et de la communication, Orléans Val de Loire (Loiret)

«Il est important, lorsqu'on présente une action, de travailler en collaboration avec l' élu qui la porte de façon à ce qu'il soit reconnu sur son territoire. Notamment en milieu rural, les habitants connaissent leurs élus, les tutoient parfois, n'hésitent pas à leur téléphoner chez eux; il est donc absolument nécessaire que l'action de l' élu soit identifiée et reconnue par sa population, qu'elle se situe à l'échelle communale ou communautaire.»

Sylvia Giral, chargée de communication, communauté de communes du Créonnais (Gironde)

Cette communication porte moins sur la personne du président que **sur sa fonction, indépendamment de son nom, de ses ressources sociales, politiques et partisans**. La communication intercommunale contribue à **construire la fonction du président** de la communauté, **dans sa neutralité politique, dans son expertise technique**. Son relatif anonymat, son effacement derrière les réalisations et l'institution deviennent en quelque sorte **le symbole d'un pouvoir intercommunal orienté vers des impératifs d'efficacité des politiques publiques**.

■ L'éditorial du président

En étant souvent le seul élément de la communication où apparaît le président, **l'éditorial du bulletin communautaire contribue à cette mise en scène de la fonction du président**. S'il arrive qu'il soit signé par un vice-président chargé des thématiques abordées dans le dossier, ou encore de manière collective par plusieurs vice-présidents de la communauté, **l'éditorial reste un espace privilégié où la parole est donnée au président, qui s'adresse directement à ses administrés**. L'éditorial peut prendre une multiplicité de formes. Il annonce le contenu du bulletin et entreprend de promouvoir les réalisations communautaires, il participe à la mise en cohérence des politiques locales en faisant le lien avec le projet de territoire. Présentant des enjeux nationaux, il les ramène à la réalité locale. Il peut également rappeler les grandes décisions du conseil communautaire et expliquer les politiques et le fonctionnement institutionnel.

Des fonctions différenciées de l'éditorial du bulletin communautaire

«Au départ, l'éditorial prenait la forme d'un bloc-notes du président, qui permettait son incarnation. Il n'y avait pas de prises de position, seulement des zooms sur certains points forts de l'actualité du semestre. Aujourd'hui cet éditorial, écrit par le président, s'est politisé et fait écho aux débats entre élus du conseil.»

«La communauté de communes du Créonnais utilise deux moyens principaux pour sa communication : le site portail internet, et le magazine communautaire trimestriel qui présente les actions menées par la communauté et comporte un dossier thématique, un zoom sur les associations ainsi que l'édito du président qui expose "politiquement" les choix et les décisions prises par les élus. Ainsi, lorsque les élus se sont mobilisés pour refuser que le territoire communautaire soit intégré à celui de la métropole bordelaise, l'édito a été l'occasion de rappeler l'attachement des élus à l'identité du territoire et au particularisme de la région créonnaise.»

Sylvia Giral, chargée de communication, communauté de communes du Créonnais (Gironde)

À travers son éditorial, **le président est souvent montré comme donnant le «la» des politiques communautaires mises en œuvre sur le territoire qu'il représente**. Il peut également apparaître comme le porte-parole de l'action de l'agglomération. Le président est alors **présenté comme un pilote des politiques publiques**, plus que comme un vecteur de politisation de l'intercommunalité, ou encore comme un relais de l'action communautaire auprès des citoyens.

Éditorial et mise en scène de la fonction du président

«Nous éditons un «news magazine» économique où l'agglomération n'apparaît en tant que telle que dans l'éditorial du président. Le reste du sommaire est entièrement consacré aux portraits d'entreprise, à l'actualité économique du Sud francilien, à la mise en valeur de telle ou telle filière, à l'actualité culturelle pour peu qu'elle soit très valorisante. L'idée étant de véhiculer en creux un message : si ce territoire est aussi dynamique qu'il semble l'être, c'est que le chef d'orchestre doit être bon.»

Laurent Riéra, directeur de la communication, Évry Centre Essonne (Essonne)

«Le président de la communauté signe l'éditorial du journal mensuel. Il est important que le capitaine du navire soit identifié.»

Dominique Bodet, directrice de la communication, communauté de communes du Pays de Lunel (Hérault)

TÉMOIGNAGE



Estelle Grelier

Présidente de la communauté de communes de Fécamp (Seine-Maritime). Députée de Seine-Maritime

Incarner l'intercommunalité

La structuration de l'intercommunalité a connu plusieurs âges : nous sommes passés de compétences techniques – l'eau, les déchets, l'assainissement... – à des compétences de planification – l'aménagement, le SCoT... –, ce qui n'était pas de nature à rendre les sujets lisibles pour les citoyens. Lorsque l'intercommunalité a commencé à entrer dans le quotidien des habitants, ce n'était pas de manière forcément positive puisqu'elle était liée, en premier lieu, à des questions de tarification lors du choix de la redevance pour les ordures ménagères, dans un contexte de renchérissement des coûts de collecte et de traitement. Aujourd'hui, sur des considérations financières, de mutualisation, de subsidiarité, l'intercommunalité est allée vers des compétences de proximité, comme la petite enfance. Elle s'est impliquée dans des projets qui touchaient plus directement au quotidien des habitants, avec la construction d'une piscine, le soutien apporté aux associations et aux manifestations locales d'envergure, l'aide aux familles pour le financement du transport scolaire, l'organisation d'activités de loisirs pour les jeunes, la gestion d'une zone d'activité économique et d'un hôtel d'entreprises, la traditionnelle cérémonie de vœux... Tout cela a contribué à faire évoluer la perception de l'institution et à renforcer les liens avec les citoyens.

Néanmoins, avec la rétractation des finances publiques, tout n'est pas acquis. Il existe toujours la crainte que le moment où l'intercommunalité commence à être connue soit aussi celui de l'instauration d'une fiscalité additionnelle...

Au-delà des actions de communication, plusieurs éléments contribuent à rapprocher l'intercommunalité de ses habitants. Les compétences de proximité, donc, mais aussi la notoriété des élus qui l'incarnent. Parce que je préside la structure depuis quasiment son origine et plus de dix ans, les habitants de la communauté m'ont clairement identifiée comme étant la « patronne » de l'intercommunalité. Ils connaissent mon nom et j'apparais, à l'extérieur, comme une sorte d'ambassadrice du territoire. Je pense que ma trajectoire politique, mon travail de terrain, alors même que je ne suis pas maire de Fécamp, a permis mon identification à l'intercommunalité et à son projet. Les membres

du conseil communautaire encouragent par ailleurs cette idée, car ils me perçoivent comme un gage du consensus et de la permanence du dynamisme de l'équipe communautaire. J'incarne paradoxalement la possibilité de faire ensemble, alors même que je suis parlementaire, socialiste, et membre de la direction nationale du PS. À terme, je ne pense pas qu'il s'agisse d'une équation pérenne. Il faudrait pouvoir travailler sur la dimension collégiale de l'intercommunalité. C'est d'ailleurs là-dessus que l'on essaye de communiquer. À l'extérieur, notre communauté est identifiée autour du nom de la ville de Fécamp. C'est d'ailleurs pour cela que l'intercommunalité s'appelle ainsi. La communauté de communes de Fécamp, tout le monde peut la situer. Son nom parle à tout le monde. La ville centre participe clairement à la reconnaissance de l'intercommunalité.

Cette connaissance de l'intercommunalité repose sur de nombreux relais : la communication institutionnelle tout d'abord, qui cherche à informer le mieux possible les habitants des actions communautaires ; la presse locale ensuite, notamment lorsqu'elle se fait l'écho des débats du conseil communautaire, leur permettant d'acquérir une visibilité beaucoup plus importante. Mais ce sont aussi les agents de la structure, au contact direct des usagers, ainsi que les élus locaux, qu'ils soient élus communautaires – et qui se sont clairement appropriés l'intercommunalité aujourd'hui – ou non communautaires, vers qui je communique également, par exemple lors de la réunion annuelle de présentation du rapport d'activité de la communauté.

Je suis convaincue que l'élection des conseillers communautaires va être un vrai levier pour la lisibilité de l'intercommunalité. Il va y avoir deux listes sur un même bulletin, ce qui va inciter les citoyens à s'interroger. C'est dans l'ordre des choses : les intercommunalités interviennent de plus en plus dans la vie quotidienne et lèvent l'impôt. Voter directement pour les élus de la communauté devenait indispensable, et communiquer sur celle-ci doit l'être également.

1.2 - La communication sur le volet institutionnel de l'intercommunalité

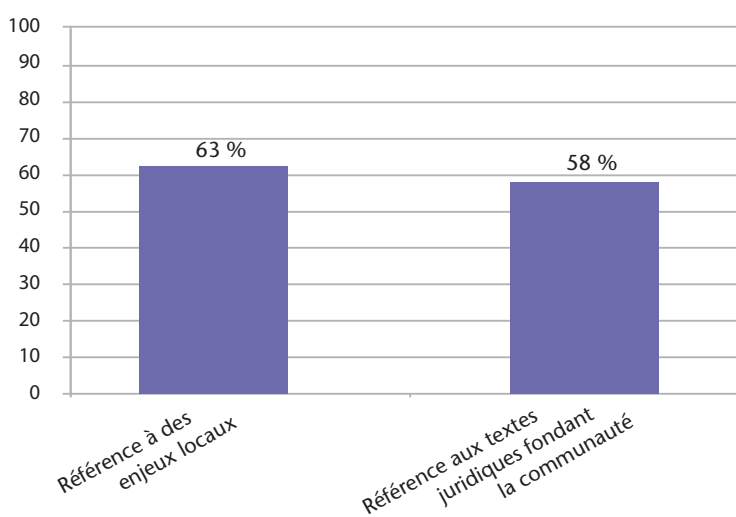
Fiscalité, mutualisation, changement de périmètre, les enjeux ayant trait au fonctionnement de l'intercommunalité en tant qu'institution dotée de compétences spécifiques et intervenant sur un périmètre politique défini sont autant de thématiques susceptibles d'influencer la visibilité de l'intercommunalité. En termes de communication, cependant, le traitement de ces objets reste relativement limité, répondant autant à un souci d'information qu'à un souci de pédagogie.

■ ■ Expliquer l'intercommunalité

La consultation des bulletins intercommunaux et des sites internet des communautés permet d'illustrer la manière dont celles-ci s'approprient les thématiques institutionnelles et choisissent d'en rendre compte aux habitants.

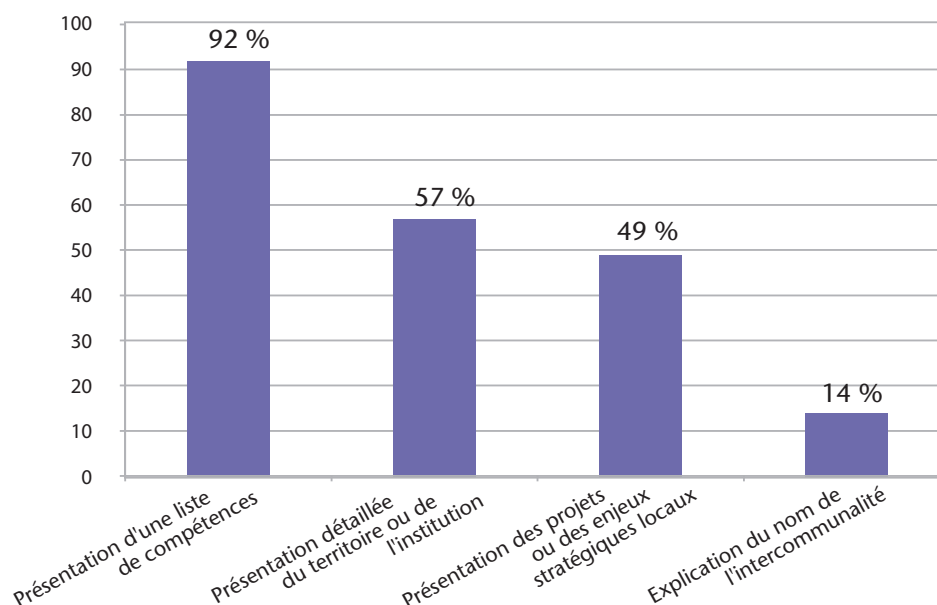
Répartition des sièges, transfert de compétences, mutualisation sont des thématiques rarement évoquées dans les publications communautaires. **Les sites internet traitent moins des sujets d'actualité qu'ils ne proposent une présentation de la communauté**; celle-ci est une rubrique incontournable des sites. Ainsi, 86 % des sites examinés proposent de telles présentations, soit sur la page d'accueil (18 % d'entre eux), soit dans une rubrique spécifique (91 % des cas), qui prennent deux formes principales: soit un texte plutôt bref, qui liste les compétences de la communauté, soit une présentation plus détaillée, plus politique, où l'accent est mis sur une vision stratégique de l'intercommunalité et du projet de territoire. Ces présentations sont souvent l'occasion de faire le lien entre le territoire, l'institution et les politiques. Seuls 41 % des sites donnent une explication de l'intercommunalité; 63 % d'entre eux appuient l'explication sur une présentation du contexte local, des intérêts locaux, des objectifs partagés entre les communautés membres. L'explication est ancrée dans une réalité locale, contextualisée, faisant de la communauté une structure unique et particulière. Pour 58 % des cas, cette explication se limite aux références législatives et juridiques fondant celle-ci. Quant aux spécificités de chaque communauté, elles sont abordées sous plusieurs angles: via l'évocation historique du territoire et de l'institution, via la présentation du projet et des enjeux stratégiques locaux, mais surtout via la publication d'une liste de compétences.

Figure I4: Forme d'explication de l'intercommunalité sur les sites internet



(Source: AdCF, avril 2013)

Figure I5 : Forme de présentation de la communauté sur les sites internet



(Source : AdCF, avril 2013)

Des publications spécifiques sur l'institution

En dehors des sites internet, la pédagogie de l'intercommunalité fait parfois l'objet d'une communication spécifique. Ainsi, l'agglomération de Limoges Métropole propose sur son site internet des « @gglofiches » dans lesquelles sont expliqués, de manière très synthétique, le fonctionnement du conseil communautaire, les modes d'élection des délégués ou encore les compétences de l'agglomération. De la même façon, le premier numéro du nouveau magazine de cette agglomération, paru en février-mars 2013 et baptisé *Métropol*, s'attache, à l'occasion des dix ans de la communauté, à répondre à la question « pourquoi l'agglo ? ».

les @gglofiches
Communauté d'agglomération Limoges Métropole

Les domaines d'action de Limoges Métropole
Auvill - Bonnaud - Bonnaud-la-Cité - Candau-sur-Vienne - Eyrenou - Fayet - Mè - Le Palais-sur-Vienne - Le Vign - Limoges - Parnaud - Paygillat - Rilhac-Bazanc - Saint-Denis - Saint-Just-le-Martel - Salignac - Verneuil-sur-Vienne - Veyrac

Lorsqu'une commune choisit d'adhérer à une communauté d'agglomération, elle lui délègue certaines compétences (parfois en partie seulement).

LES COMPÉTENCES OBLIGATOIRES
Certaines compétences sont obligatoirement exercées par la Communauté d'agglomération, conformément à la loi...

LES COMPÉTENCES OPTIONNELLES
La Communauté d'agglomération a choisi 4 compétences optionnelles parmi une liste de 6 propositions prévues par la loi.

LES COMPÉTENCES FACULTATIVES
Enfin, la Communauté d'agglomération peut choisir d'exercer ou plus d'autres compétences, dites facultatives (selon la législation). De ces choix découle la spécificité de chaque communauté d'agglomération.

LES DOMAINES D'ACTION

- Politique de la ville** (plan local pour l'habitat et l'emploi, Réseaux sociaux)
- Développement économique** (études, aménagement et soutien des zones d'activité économique, Développement durable, tourisme)
- Aménagement de l'espace communautaire** (transports, équipements, services, transports publics, etc.)
- Compétences déléguées par la Communauté d'agglomération** (gestion des déchets, gestion des déchets, gestion des déchets, etc.)
- Construction, aménagement, entretien et gestion d'équipements culturels et sportifs** (gymnase, centre sportif, etc.)
- Équipement et cadre de vie** (qualité et confort des habitations, jardins, etc.)
- Gestion des eaux pluviales** (gestion des eaux pluviales, gestion des eaux pluviales, etc.)
- Aménagement des infrastructures** (aménagement des infrastructures, aménagement des infrastructures, etc.)
- Gestion des eaux pluviales** (gestion des eaux pluviales, gestion des eaux pluviales, etc.)
- Travaux d'entretien** (travaux d'entretien, travaux d'entretien, etc.)

LETTRE CONC
DE LA COMMUNTE DES COMMUNES

- état civil
- élections
- police municipale
- cadastre
- état civil
- élections
- police municipale
- cadastre
- état civil
- élections
- police municipale
- cadastre

Commune d'agglomération Limoges Métropole
19121 Limoges cedex 4
tél. 05 55 45 79 19
www.agglo-limoges.fr

gglofiche n° 3

Crédit : Ville de Limoges

Les « @gglofiches » de Limoges Métropole : les domaines d'action de l'agglomération.

Cette thématique est cependant peu présente, notamment dans les communautés d'agglomération où l'on se défend souvent de faire une communication trop institutionnelle.

Des agglomérations qui communiquent peu sur l'institution intercommunale

« Nous ne sommes plus dans de la communication sur l'institution. C'est fini, ça n'intéresse personne. Si un usager a un problème avec ses poubelles, il va aller voir son maire, et le maire va venir voir l'agglo... Ce qu'il faut, c'est parler du territoire. »

Carine Coutard, directrice de la communication, Grand Cahors (Lot)

« Au départ, nous communiquons pour faire connaître l'institution Chambéry métropole. Aujourd'hui nous nous interrogeons : doit-on continuer à faire exister l'institution en parlant de ses missions, de ses compétences, de ses élus, ou doit-on travailler plus encore sur les services et sur le territoire de l'agglomération ? »

Corinne Jacquemoud, directrice de la communication, Chambéry métropole (Savoie)

« Aujourd'hui, nous communiquons davantage sur les réalisations et sur les projets, plus que sur l'institution, considérant que l'image de la collectivité est plutôt bonne et que l'enjeu actuel est la proximité et la qualité d'information et de service aux habitants. »

Joëlle Goepfert, directrice de cabinet et de la communication, Orléans Val de Loire (Loiret)

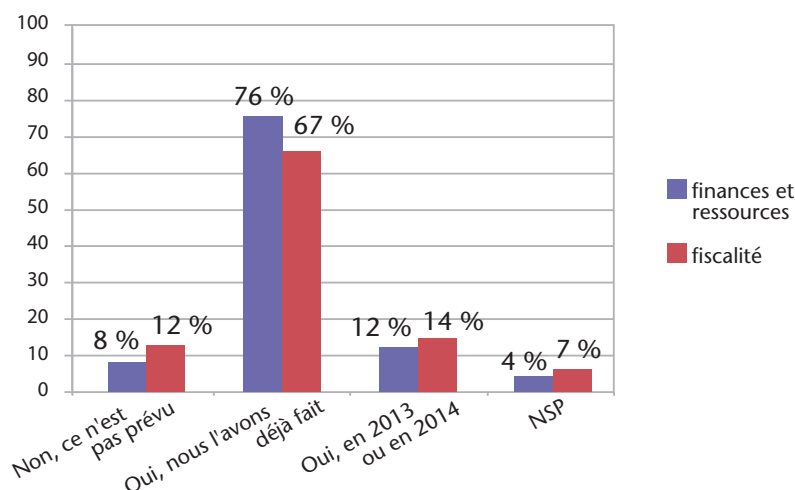
« L'un des objectifs du premier mandat (en 2001) a été de construire cette agglomération créée ex nihilo, de mettre en œuvre ses compétences avec la création de services, et de définir l'intérêt communautaire. Aujourd'hui, l'institution est construite, avec un projet d'agglomération, des bilans, et des projets importants sont sortis de terre. L'étape suivante, déjà entamée, est à présent de développer l'image du territoire à l'extérieur. »

Célia Auclair, directrice de la communication, communauté d'agglomération Dracénoise (Var)

■ Communiquer sur les finances et la fiscalité

Les questions de finances font l'objet d'une communication particulière de la part des communautés. D'après le baromètre 2013 de la communication intercommunale, 76 % des communautés communiquent déjà sur les finances et les ressources, et 12 % envisagent de le faire, tandis qu'elles sont 67 % à communiquer sur la fiscalité et 14 % à prévoir de le faire en 2013 et 2014. La communication financière englobe deux thématiques principales – les questions financières et budgétaires d'une part, la réforme de la fiscalité d'autre part – et recouvre ainsi une grande variété d'enjeux.

Figure I6 : La communication sur les finances et la fiscalité



(Source : Baromètre communication AdCF – Epiceum, février 2013)

Concernant les questions de budgets et de finances, la communication répond à des **impératifs de pédagogie et de transparence lorsqu'il s'agit, annuellement, de rendre compte des activités de l'intercommunalité et de l'utilisation des ressources de la communauté**. Ces questions font l'objet d'une information spécifique dans les journaux communautaires : dossiers spéciaux, publication annuelle d'un bulletin sous la forme d'un rapport d'activité simplifié à destination des habitants de la communauté... sont autant d'outils dans lesquels sont présentés dépenses et recettes de l'année écoulée ainsi que le budget de l'année à venir. Au-delà de la pédagogie, **les enjeux d'image sont très présents** : soit qu'il s'agisse de **valoriser les qualités gestionnaires et l'efficacité de la communauté** – capable de faire plus avec moins de ressources, capable de maîtriser ses dépenses de fonctionnement –, soit qu'il s'agisse de **valoriser les réalisations, les projets mettant ainsi en images les investissements réalisés**.

La réforme fiscale est devenue un enjeu de communication pour les communautés après la suppression, en 2010, de la taxe professionnelle, qui a conduit à un report de l'essentiel de la fiscalité communautaire des entreprises aux ménages, via notamment le transfert de la taxe d'habitation des départements aux intercommunalités. Dossiers spéciaux, éditoriaux du président de la communauté, interviews des vice-présidents chargés des finances ont été l'occasion d'aborder ces thématiques et de faire œuvre de pédagogie. Il s'agissait, pour les communautés, **d'expliquer cette évolution de la fiscalité intercommunale sur les ménages, de mettre en avant le travail de l'exécutif communautaire pour atténuer les effets de la réforme pour les habitants** : l'enjeu était alors d'éviter que l'intercommunalité, et dans une moindre mesure l'exécutif communautaire, ne soit mal perçue des citoyens en devenant synonyme d'une hausse de la fiscalité.

■ Communiquer sur et autour des changements de périmètres

Les changements de périmètres font l'objet d'une communication plus fréquente, soit par le biais des bulletins communautaires ou d'une publication spécifique, soit, dans une moindre mesure, par les sites internet.

Cette communication porte d'abord sur les changements de périmètres et consiste en une information et une explication des schémas départementaux de coopération intercommunale, en une explication des délibérations du conseil communautaire relatives à ces questions, en une mise en avant des débats entre les communautés et la préfecture ainsi qu'entre les communautés devant fusionner... **Cette explication de changements de périmètres**, visant à rendre compte de la démarche et des effets des recompositions auprès des citoyens, est loin d'être systématique. Tantôt l'intégration de nouvelles communes dans le périmètre intercommunal est passée sous silence, tantôt, notamment dans le cas de fusions « forcées », le traitement de celles-ci peut se traduire par une **certaine politisation de l'enjeu**, en prenant les habitants à témoin pour conforter la position du conseil communautaire.

« Les médias ont relayé des tensions concernant la fusion à venir, notamment parce que les maires de communes concernées étaient hostiles à l'intégration. On a pris les devants dans nos supports de communication, pour expliquer la situation et justifier notre position aujourd'hui. Ensuite, il va falloir mener une communication auprès des nouveaux entrants, pour leur montrer que la fusion n'est pas forcément une mauvaise chose pour eux. L'objectif est de désamorcer ces tensions. »

Cynthia Capelle, chargée de communication, communauté de communes du Val de l'Ailette (Aisne)

« Deux nouvelles communes ont rejoint l'agglomération cette année. Nous n'avons donc pas trop communiqué sur ce sujet, nous avons respecté le choix de la communauté d'agglomération voisine de ne pas intégrer l'agglomération stéphanoise. »

Géraldine Sirera, directrice de la communication, Saint-Étienne Métropole (Loire)

Les fusions et transformations des périmètres sont également l'occasion de retravailler sur la représentation de l'intercommunalité, en s'adressant à une catégorie particulière d'habitants que sont les **résidents des communes nouvellement entrées**. De fait, l'intégration de nouvelles communes dans le périmètre communautaire est souvent l'occasion **d'un redéploiement de la communication institutionnelle, puisqu'il s'agit de présenter l'intercommunalité, ses élus, son fonctionnement et ses services pour accueillir les entrants**. Cette communication prend alors la forme de publications spécifiques, de numéros spéciaux du magazine communautaire, ou encore de la mise à disposition de « totems » dans les mairies de l'agglomération, à l'image de ceux proposés par Limoges Métropole et répondant à la question « pourquoi intégrer l'agglomération ? ».

L'enjeu n'est donc plus d'expliquer les logiques présidant aux changements de périmètres, mais **d'assurer l'ancrage de l'intercommunalité issue de la fusion, de renforcer sa légitimité**, en expliquant son action et en promouvant ses réalisations auprès d'un nouveau public.

Expliquer l'intercommunalité aux nouveaux entrants

«Quand en 2011, la communauté de communes de Lacq a fusionné avec les communautés de communes d'Arthez de Béarn, de Lagor et de Monein, nous avons mis en place une communication institutionnelle. La communauté de communes s'adressait pour la première fois à de nouveaux administrés. Pendant les premiers mois de 2011, nous leur avons envoyé des courriers, nous avons édité un numéro spécifique de notre magazine intercommunal qui présentait les compétences et reprenait les bases de l'action de la communauté de communes de Lacq. Il fallait montrer tout de suite que ces quatre anciennes entités faisaient désormais partie d'une seule et même communauté. Nous allons adopter le même fonctionnement pour communiquer autour de la fusion avec la communauté de communes du canton d'Orthez et la commune de Bellocq au 1^{er} janvier prochain.»

Jérémy Martin, directeur de la communication, communauté de communes de Lacq (Pyrénées-Atlantiques)

«Avant le 1^{er} janvier 2014, nous avons entrepris une communication sur ce qu'est une communauté d'agglomération, en anticipant l'élargissement de la diffusion du magazine auprès des nouveaux entrants pour leur expliquer les services, leur donner les clés de lecture du territoire.»

Valérie Sigogneau, directrice de la communication, communauté d'agglomération de La Rochelle (Charente-Maritime)

TÉMOIGNAGE



Loïc Cauret

Président de Lamballe Communauté, maire de Lamballe (Côtes-d'Armor)

« Notre communication joue la carte de la proximité »

Notre stratégie de communication actuelle s'appuie sur les résultats d'un sondage mené auprès des habitants de Lamballe Communauté. Ce sondage rappelle que la majorité des habitants continue à se reconnaître dans le niveau communal, qui est celui de la démocratie locale, de la vie associative. Mais il montre également que l'intercommunalité s'est imposée comme le principal organisateur des services de proximité, avant la municipalité, avant les conseils régionaux et généraux. Cette enquête soulignait aussi que la communauté et son président étaient connus de plus des deux tiers de la population. L'ancienneté de la communauté (la communauté de communes a remplacé le district en 2001) est pour beaucoup dans ce phénomène. Ses compétences de proximité lui avaient permis de gagner en visibilité.

Nous avons décidé de jouer sur cet atout, et notre communication a été complètement refondue en se focalisant moins sur les enjeux institutionnels

que sur les habitants et les usagers. Il nous fallait sortir de la logique qui faisait du journal l'organe par lequel la communauté s'adressait à des administrés en parlant délibérations, budget, institution. Nous avons fait le choix de donner la parole aux habitants, de multiplier les témoignages, les reportages de terrain. Lorsque nous parlons de travaux, nous ne parlons pas de coûts ou de réalisations, nous donnons la parole aux entreprises, aux riverains, aux commerçants, ce qui permet aux résidents de mieux identifier, de mieux s'approprier les actions communautaires. Notre communication joue ainsi la carte de la proximité, afin de rapprocher encore davantage la communauté des habitants. Mais la communication seule ne peut construire cette image. Elle ne fait que relayer les activités menées au quotidien par la communauté, en les mettant en valeur.

Selon moi, communiquer au niveau de l'intercommunalité répond à plusieurs impératifs. Le premier

est de rendre compte de l'utilisation de l'argent public. Il est indispensable que les gens sachent où ils mettent les pieds, ce qu'ils payent et ce qui est fait avec leur argent. Le deuxième tient au principe que l'intercommunalité participe à la création d'un territoire, d'un vivre ensemble, avec des références partagées, où s'inscrivent des politiques coordonnées qui ne favorisent pas une commune plus qu'une autre. La communication permet aux gens de savoir ce qui est fait pour eux et ce qui les rassemble. Le dernier impératif nécessiterait d'être encore approfondi aujourd'hui : la communication nous permet de savoir ce que la communauté signifie pour les habitants, quels sont leurs besoins en matière d'organisation et de services.

Derrière ces impératifs se retrouvent des enjeux de gestion et d'efficacité des politiques locales. En effet, nous ne cherchons pas à travailler sur ce que

l'on pourrait appeler l'identité communautaire, une nouvelle vision du territoire qui serait géographiquement déterminée et relevant de « je ne sais quel » patriotisme. Une telle démarche ne ferait qu'apporter une image supplémentaire de la communauté, qui viendrait s'ajouter à celle qui existe déjà. Je pense que les réalisations, les actions parlent d'elles-mêmes de l'intercommunalité, et c'est bien suffisant. Notre communication ne cherche pas à fixer des frontières, à masquer les différences entre les communes, à faire de l'intercommunalité un horizon politique pour les habitants. Ce qui compte, c'est le bassin de vie, ce sont les événements organisés sur l'ensemble du territoire, c'est le service au quotidien. C'est sur cette base que l'intercommunalité est connue, qu'elle est capable de rassembler, qu'elle peut s'imposer comme une organisation légitime.

2 - Informer et expliquer les politiques intercommunales : communiquer sur les services, les compétences et les réalisations

2.1 - Identifier l'intercommunalité par ses compétences et ses services

■ Communiquer sur les compétences et les services

Un des principaux éléments de définition de l'institution intercommunale tient aux compétences dont celle-ci se saisit. **Ces compétences définissent ses champs d'action tout en bornant ses capacités d'action. Ces compétences** – faisant écho à la structuration politique et administrative de l'institution – **sont souvent présentées sous l'angle des services**, faisant ainsi référence à la mise en œuvre des actions liées à ces compétences et désignant l'intervention de la communauté au quotidien. Or **ces services sont souvent les principaux relais de la visibilité de l'intercommunalité.**

Des compétences aux services, de l'institution à l'action de proximité

« Le journal présente des portraits d'habitants, un agenda sportif, culturel. Il s'agit de mettre en scène le quotidien, sans pour autant faire l'impasse sur les compétences. Les politiques de l'agglomération n'existent que si elles sont incarnées par des acteurs, des bénéficiaires. »

« Notre stratégie de communication est essentiellement calée sur les compétences fortes de l'agglomération, sur ses compétences exclusives – le développement économique, la mobilité, et l'environnement –, et moins sur les compétences partagées qui font plutôt l'objet d'une communication portée par les communes... C'est sur ces compétences exclusives que l'on cherche à se faire connaître. »

Joëlle Goepfert, directrice de cabinet et de la communication, Orléans Val de Loire (Loiret)

Au cœur de la communication intercommunale se trouve **la communication sur les services rendus à la population**, à travers lesquels l'intercommunalité est connue de cette dernière. L'information sur les services est particulièrement présente dans les supports de communication communautaires, qu'il s'agisse du site internet, du bulletin communautaire ou de publications spécifiques relatives à certaines compétences. Relais d'assistantes maternelles, collecte des déchets, service public d'assainissement non collectif, mais également habitat, transports.... sont autant de services du quotidien gérés par les communautés, et sur lesquels il s'agit de communiquer. Ces compétences de proximité, qui induisent, dans certains cas, **un contact direct entre les agents communautaires et les habitants**, contribuent à **favoriser l'identification de l'intercommunalité**, à rapprocher cette dernière des citoyens.

Une intercommunalité rendue lisible par ses services

«La cible prioritaire de notre communication est d'abord l'habitant, l'utilisateur du service public et, dans un second temps, le monde de l'entreprise, de l'économie et du développement. Notre communauté dispose d'un très grand nombre de compétences qui lui ont été transférées par les communes depuis 1977, et c'est ce qui fait notre spécificité: nous disposons de moyens très importants pour développer nos services à la population. En communiquant sur le service public, sur les agents, il s'agit de mettre en valeur la manière dont l'intercommunalité structure et maille le territoire communautaire, dont les services contribuent à faire de la communauté de communes de la Hague un territoire très intégré. Notre communication est très active et permet aux habitants et aux différents acteurs du territoire de bien connaître leur communauté, pour qu'elle apparaisse comme une collectivité de proximité, de solidarité.»

Grégoire Martin, directeur de la communication, communauté de communes de la Hague (Manche)

«Aujourd'hui, notre communication est axée sur l'information autour de l'activité des services, sur l'actualité au quotidien, sur les crèches, le relais d'assistantes maternelles, le scolaire et le tourisme. C'est parce que nous fournissons des informations intéressantes et pertinentes pour les usagers des services que la communauté commence à être reconnue.»

Cynthia Capelle, chargée de communication, communauté de communes du Val de l'Ailette (Aisne)

«Aujourd'hui, nous considérons que nos habitants ont une assez bonne lisibilité de ce que l'agglomération fait pour eux en termes d'aménagement, d'infrastructure et d'offre de services...»

Valérie Sigogneau, directrice de la communication, communauté d'agglomération de La Rochelle (Charente-Maritime)

La communication sur les services prend une grande variété de formes, et se traduit par **diverses actions aux objectifs multiples**: à l'impératif **d'informer**, s'ajoute la volonté **de former aux bonnes pratiques** relatives à un service, mais également le souhait **de promouvoir l'action de la communauté sur son territoire autour d'une compétence précise**. Si la communication sur les services permet l'identification de l'intercommunalité et de ses actions, **elle éclaire le rapport que la communauté entretient avec les habitants et conçoit sa fonction à leur égard**: fournir des services aux usagers, proposer une éducation citoyenne mais aussi agir sur l'animation du territoire communautaire. La communication sur les services, mobilisant différents niveaux de discours et intervenant sur différents registres, est susceptible de jouer sur une multiplicité de facettes de l'intercommunalité.

La communication des communautés s'inscrit dans le registre de la proximité et prend ainsi place au cœur du projet de territoire, dont l'action à destination des citoyens est un axe fort. Ce projet est cependant moins un objet de communication en tant que tel qu'un guide pour celle-ci: **en construisant le sens et la cohérence des politiques publiques, il donne le ton de la communication intercommunale**. Dépassant une approche strictement sectorielle des services publics, la communication fondée sur le projet de territoire promeut une vision globale des politiques intercommunales, construisant des ponts entre les différentes formes de l'intervention communautaire.

■ Communiquer autour du tri et des déchets

Il en va ainsi de la communication autour de la compétence déchet, compétence historique des communautés, portant autant sur les horaires d'ouverture de la déchèterie ou de passage du ramassage des ordures que sur la tarification incitative ou le tri sélectif. Ces thématiques font souvent l'objet d'actions de communication spécifiques, depuis la réalisation de web séries (Pays de Lunel) à la création de véritables « mascottes » pour éduquer les usagers, à l'image du « Mr Tri » créé sur internet par Grenoble Alpes Métropole, devenu porte-parole de l'institution, parlant du tri de manière ludique, interpellant les jeunes sans être moralisateur.

L'information autour des déchets et de la tarification incitative

« La compétence déchets est au cœur des activités de notre communauté de communes. La collecte des ordures ménagères était déjà gérée dans le cadre d'un Sivom en 1991, avant d'être l'une des premières compétences transférées, en 1992, à la création de la communauté de communes. En 1999, nous avons été l'une des premières communautés à mettre en place une tarification incitative et un système de « pesée embarquée » destiné à réduire la quantité de déchets produits par les ménages. Cette compétence déchets fait l'objet d'un important travail de communication et d'information de notre part via notamment notre ambassadeur du tri. Nous avons réalisé un guide de présentation de la pesée embarquée, nous publions une édition annuelle d'un « calendrier du tri », précisant les consignes de tri et les dates de collectes. Ces publications, en plus de notre site internet, sont autant de sources d'information pour les habitants de la communauté de communes. Il faut aussi savoir que le mode de collecte (en porte-à-porte, avec la mise en place d'un bac à puce pour les produits résiduels) suppose que chaque foyer s'inscrit auprès de la communauté de communes. C'est l'occasion, pour les habitants, d'entrer directement en contact avec les agents de la communauté, d'identifier la communauté de communes et ses actions. »

Audrey Baehler-Lindecker, ambassadrice du tri, service de gestion de collecte des ordures ménagères, communauté de communes de la Porte d'Alsace (Haut-Rhin)

« Le tri marrant » - communiquer sur les actions du territoire

« La communauté de communes est née en juin 1994 et la gestion des déchets est l'une des premières compétences acquises. Depuis janvier 2012, notre EPCI est devenu communauté d'agglomération et gère aujourd'hui des champs d'action plus larges (musées, transports, social...). »



Le tri marrant, la lettre d'information thématique de Concarneau Cornouaille Agglomération.

Le tri marrant est une lettre thématique, presque un magazine dédié, qui sert aux animatrices lors de leurs interventions dans les écoles, les centres de loisirs ou encore lorsqu'elles font du porte-à-porte. Créé en 2010, il s'agissait de jouer la carte du ludique tant au niveau de la maquette que des sujets traités. Le tri marrant propose, à travers une mise en page gaie et colorée, des portraits d'habitants « exemplaires », des actions collectives, des idées récup, des conseils sur les bons usages en termes de tri ou de réduction des déchets... Le principe est d'opter pour une communication légère, en abandonnant le côté consigne et moralisateur que l'on trouve parfois lorsqu'il est question de tri et de réduction des déchets. C'est aussi l'occasion d'évoquer l'agglomération, en créant des passerelles entre les compétences et en traitant de la préservation de la qualité de l'eau, de l'environnement voire du développement économique.

Enfin, c'est surtout l'occasion de parler des habitants et des acteurs du territoire, en valorisant leur action, afin de montrer que trier et recycler, c'est simple. C'est en parlant des actions sur le territoire qu'on fait connaître l'agglomération... »

Sophie Maréchal-Yhuellou, directrice de la communication, Concarneau Cornouaille Agglomération (Finistère)

TÉMOIGNAGE



Michel Piron

Président de la communauté de communes des Coteaux du Layon (Maine-et-Loire). Député du Maine-et-Loire

« Les habitants peuvent-ils se reconnaître au-delà de l'échelle communale ? »

Du point de vue institutionnel, le constat est le suivant : l'intercommunalité, à travers les bulletins communautaires diffusés plusieurs fois dans l'année, est mise en avant auprès des habitants. Néanmoins, il ne faut pas se leurrer, l'aspect institutionnel de l'intercommunalité est encore très éloigné des habitants. Cela tient notamment au mode de scrutin actuel, très indirect, à la complexité de la mécanique de la représentation et de la prise de décision. Mais les citoyens ont-ils besoin de savoir toute la mécanique institutionnelle et administrative qui fait fonctionner l'intercommunalité ? Je n'en suis pas totalement certain.

Si elle est identifiée, l'intercommunalité l'est d'abord par son nom. Nous avons ainsi fait le choix de nous appeler communauté de communes des Coteaux du Layon, plutôt que communauté de communes de Thouarcé qui était le nom du Sivom. Ce choix aurait pu être à double tranchant, pouvant correspondre à un refus de la centralité dans la communauté. Mais il signifiait surtout la volonté de chercher un autre identifiant, attestant d'un certain ancrage territorial, même si l'économie de la communauté ne se résume pas au vignoble.

Pour toucher les gens, la communauté doit surtout prendre des figures concrètes, qui évoluent avec le temps : ce sont des services, des équipements, des projets, sur la base desquels elle est progressivement identifiée. Ainsi, notre communauté s'est construite d'abord sur la volonté de développer une zone rurale, en donnant la priorité à l'emploi. On a donc créé des zones d'activités, des zones d'accueil pour les entreprises, à Thouarcé, à Beau-lieu-sur-Layon... On a communiqué sur ces choix, qui ont été progressivement associés à l'intercom-

munalité par les employeurs mais aussi par les employés. Si la communauté est connue, c'est qu'elle s'est affirmée progressivement comme l'entité territoriale de proximité qui permet le développement. De la même manière, certains équipements très visibles incarnent symboliquement la communauté aux yeux des habitants. Ainsi la piscine, ouverte depuis plus de dix ans, est clairement identifiée comme la piscine des Coteaux du Layon. Il ne viendrait à l'idée de personne que cette piscine est celle de la commune de Thouarcé. Ces équipements sportifs, mais également les équipements culturels, jouent clairement pour l'identification de la communauté par ses habitants, mais aussi, dans le cas de la culture, par l'extérieur. Les équipements et les services sont autant de moyens de faire connaissance avec l'intercommunalité. C'est ainsi le cas pour les jeunes parents parce que leurs enfants vont à l'école de musique et à la piscine, ou encore pour les employés parce qu'ils travaillent sur l'une des zones d'activités. Les habitants vivent donc l'intercommunalité, sur certains lieux, sur certains secteurs, sinon au quotidien, du moins de façon hebdomadaire. Nous n'avons pas besoin d'avoir de budget pour la communication communautaire, qui prend la forme d'un simple bulletin périodique.

Enfin, nous ne cherchons pas à communiquer sur le territoire intercommunal, ne serait-ce parce que celui-ci est ouvert vers l'extérieur, notamment à travers les mobilités, des flux qui rapprochent la communauté de communes de l'agglomération d'Angers Loire Métropole. L'avenir est au développement de la complémentarité, qu'il faut constater et organiser en imposant l'intercommunalité comme un acteur de la réflexion métropolitaine.

2.2 - Les nouvelles communications sur les services et les réalisations intercommunales

Les compétences et les services apparaissent clairement comme des points d'accroche à partir desquels se fonde la représentation de l'intercommunalité auprès des habitants : en faisant en sorte que ces compétences soient connues, la communauté devient plus lisible et s'impose dans le paysage institutionnel. Il est également possible de considérer que la manière dont l'intercommunalité communique sur les services correspond à une forme de discours sur l'institution elle-même.

Ce discours s'inscrit dans deux logiques, qui ne considèrent pas l'institution sous le même angle mais contribuent à la mettre en valeur.

- Le premier axe consiste à **présenter l'intercommunalité comme un acteur de politique publique à part entière**, notamment lorsque les compétences sur lesquelles la communauté communique sont moins des compétences de gestion que des compétences de projet;
- Le second axe, correspondant davantage à une communication sur les services, consiste à **faire des services et des compétences clés de véritables symboles de la communauté**, valorisant son action et incarnant les valeurs sur lesquelles celle-ci se fonderait.

■ Construire l'image de l'intercommunalité, acteur du développement du territoire

Certaines compétences, par exemple dans le domaine du développement économique, sont essentiellement des **compétences de projet**. Celles-ci **ne correspondent pas toujours à une intervention au quotidien et au contact direct des habitants**, et elles témoignent d'un **élargissement des cibles des politiques locales**, en s'adressant par exemple aux acteurs économiques du territoire.

Pour la communication de la communauté, l'enjeu est alors de **convaincre de la qualité de l'intervention de l'intercommunalité**, de la capacité de celle-ci, non seulement à **mettre en œuvre les conditions du développement économique**, mais aussi à **s'imposer comme un acteur du développement local**, comme un partenaire avec qui les acteurs du développement économique peuvent dialoguer.

Communiquer sur la communauté, acteur du développement économique

« Depuis la découverte du gisement gazier de Lacq dans les années 1950, qui a été à l'origine de la construction de la ville de Mourenx, le territoire a une relation un peu particulière avec le monde de l'entreprise. Son histoire est vraiment liée au développement économique. La communication dans ce domaine est primordiale et remplit plusieurs objectifs : faire connaître ce territoire un peu particulier, mais surtout montrer que la communauté ne se contente pas de financer les projets économiques mais œuvre aussi à l'accompagnement au quotidien des entreprises dans la gestion de projets, en maîtrisant le foncier ou en développant la couverture numérique du territoire. Notre communication, qui passe par le site internet, le magazine intercommunal et des encarts publicitaires dans des journaux spécialisés comme *L'Usine Nouvelle*, insiste beaucoup sur le fait que la communauté est un facilitateur du développement économique. »

Jérémy Martin, directeur de la communication, communauté de communes de Lacq (Pyrénées-Atlantiques)

Dans le domaine de l'économie et de l'aménagement, notre communication présente l'agglomération comme un animateur, un facilitateur, un chef d'orchestre, un organisateur du développement de son territoire, un « go between » entre ces partenaires que sont la CCI, les grandes entreprises, le conseil général, les universités, Génopole... Nous avons cherché à développer, avec ces acteurs économiques, des projets communs en termes de communication correspondant à nos intérêts mutuels bien compris. Il peut s'agir de numéros spéciaux de nos magazines, d'échanges d'images, de partenariats médias, d'événements divers. L'agglo peut ainsi s'appuyer sur l'image positive des entreprises de son territoire et créer un dialogue favorable à l'émergence d'un écosystème de croissance. Quant aux entreprises, territorialiser leur action est un principe important d'une responsabilité sociale de plus en plus présente. »

Laurent Riéra, directeur de la communication, Évry Centre Essonne (Essonne)

« Notre communication s'adresse aux entreprises, nombreuses à travailler dans d'autres domaines que le nucléaire et ravies de s'installer chez nous pour bénéficier d'une excellente qualité de vie. En lien avec la CCI, nous organisons des rencontres régulières avec les chefs d'entreprise sur des thématiques très diverses comme la fibre optique, le développement éolien et les hydroliennes. En communiquant vers ces entreprises, nous essayons de créer un véritable réseau. »

Grégoire Martin, directeur de la communication, communauté de communes de la Hague (Manche)

■ Réalisations et nouvelles compétences: du service au symbole

Plus largement, la communication sur les compétences peut renvoyer à des enjeux plus larges : **promotion de l'action de la communauté dans un domaine particulier, valorisation d'une politique publique**. La communication sur les services participe également à la **construction de valeurs sur lesquelles se fonde l'action de l'intercommunalité** : proximité, service public, développement durable... Ces valeurs sont adossées à des services et des réalisations qui représentent et incarnent l'intercommunalité et son action, qui en deviennent en quelque sorte les symboles. Infrastructure de transports, équipements sportifs et culturels, aménagements urbains deviennent emblématiques de l'intervention d'une communauté en faveur d'un territoire... **Ces réalisations deviennent de véritables relais pour la communication des communautés**, dans la mesure où celles-ci « parlent d'elles-mêmes », et ce d'autant qu'elles bénéficient parfois d'une notoriété qui dépasse les frontières de l'agglomération – à l'image de celle du tramway de la communauté urbaine de Bordeaux.

La construction de ces symboles peut également faire l'objet d'actions de communication s'inscrivant dans une **démarche davantage marketing**. De fait, certains services, certaines politiques font parfois **l'objet d'une marque, qui permet non seulement la promotion de ces derniers mais aussi la mise en avant d'un repère, facilement identifiable, porteur d'un discours spécifique sur des pratiques et sur des réalisations**. La marque contribue à faire du service un symbole, un emblème, en construisant son image et en facilitant son identification.

Promouvoir l'équipement ou valoriser la politique de mobilité

Le tramway, symbole de l'agglomération

« Le tram a toujours été présenté comme l'un des outils de mobilité sur le territoire, au sein d'une politique globale comportant le tramway, le réseau bus, le vélo et l'auto en libre-service. Le tramway n'est pas une fin en soi, il est une ligne structurante parmi d'autres. Mais le tramway est aussi un outil d'aménagement urbain – il a représenté une opportunité pour valoriser ou rénover un quartier –, un outil d'urbanisme permettant de rapprocher des quartiers comme un outil de cohésion sociale. Incontestablement, le tramway est l'un des projets qui a le plus contribué à faire connaître l'Agglo, qui l'incarne vraiment. Même si le tramway porte sur lui le nom des 22 communes et que la communication autour des travaux s'est vraiment faite en concertation avec celles-ci, c'est l'agglomération qui a été et reste au cœur de l'essentiel des prises de parole. »

Joëlle Goeppfert, directrice de cabinet et de la communication, Orléans Val de Loire (Loiret)

Tramway et projet de territoire

« Saint-Étienne Métropole compte deux lignes de tramway, une ligne historique et une ligne qui a été construite lors du mandat précédent. Les transports sont un véritable objet de communication, et ils nous permettent d'aborder à la fois des questions d'aménagement urbain et de qualité de vie en ville, de politiques sociales (via la question de la tarification), de développement durable mais aussi d'attractivité résidentielle. En cela, notre communication s'inscrit dans le cadre du projet de mandat qui vise à promouvoir une agglomération innovante, verte et solidaire. »

Géraldine Sirera, directrice de la communication, Saint-Étienne Métropole (Loire)

Une marque pour une offre de services en matière de transports publics

« Nous avons constaté que s'il existait une offre de services très diversifiée en matière de transports publics et de transports alternatifs à la voiture sur l'ensemble de l'agglomération, cette diversité ne facilitait pas la lisibilité de l'offre chez les usagers.

Afin d'en simplifier l'usage, nous avons donc décidé de rendre l'ensemble de la panoplie de transports publics de l'agglomération accessible par une seule carte, servant de sésame pour utiliser sept modes de transport allant du vélo en libre-service au bus de mer.

Et nous avons saisi l'occasion de la création de cette carte pour réfléchir à la création d'une marque ombrelle qui incarnerait la simplification du service, en rendant lisible cette diversité de l'offre et en masquant la multiplicité des exploitants en charge de sa gestion.



Yélo, la marque de l'offre de transport de l'agglomération

Le choix du nom s'est fait à partir d'une recherche sur nos caractéristiques intrinsèques, pour trouver un nom qui n'appartienne qu'à nous : le nom « Yélo » fait donc référence à un des éléments qui fondent la notoriété internationale de La Rochelle, à savoir le vélo jaune, le premier vélo en libre-service à avoir été mis en place dans les années 1970. La marque « Yélo » incarnait, capitalisait la notoriété engrangée depuis des années autour de ces vélos jaunes. Cette marque incarne donc les services de transports publics développés sur le territoire et, par voie de conséquence, est l'illustration concrète de la politique menée depuis des années, traduisant la volonté politique de promotion d'un service public durable en matière de transports. »

Valérie Sigogneau, directrice de la communication, communauté d'agglomération de La Rochelle (Charente-Maritime)

Nouvelle compétence, nouveau service, nouvelle marque : communiquer autour de l'eau

Une nouvelle marque pour un nouveau service public : « l'eau de l'aglo »

« Le 1^{er} janvier 2013, la réseau de distribution d'eau d'Évry Centre Essonne, alors géré sous forme de délégation de service public, est passé sous la gestion directe de l'agglomération. Une marque, "l'eau de l'aglo", a été créée pour désigner ce passage en régie. L'année 2013 a été déclarée "année de l'eau" et cette marque, dotée d'un logo et d'une charte graphique, a fait l'objet d'un conséquent travail de communication à vocation pédagogique : achat d'espaces publicitaires, plan média intégrant les magazines communaux, réalisation d'affiches, organisation d'animations grand public, création d'objets promotionnels encourageant la consommation d'eau du robinet.

Cette marque, par sa simplicité même, représente les valeurs qui sont celles du service public : la proximité, la confiance, la qualité du service, la communauté de destin. Elle vise moins à la promotion de l'eau du robinet, pour un public globalement captif, qu'à la valorisation de la démarche même de régie publique. Elle correspond à un véritable marketing des services publics, pour valoriser l'image et la qualité des services publics auprès des usagers en affirmant la qualité de l'intervention de l'agglomération. Il est important que les habitants comprennent que la collectivité est leur nouvel interlocuteur, qu'ils perçoivent le sens de la décision politique qui a présidé au passage en régie.



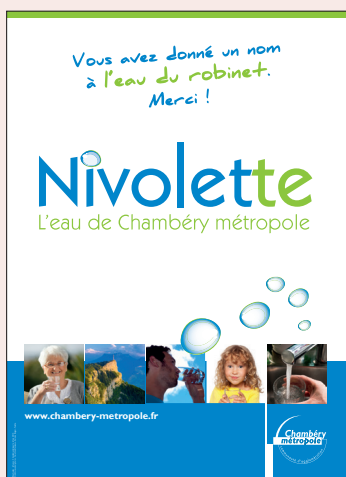
« L'eau de l'aglo », la marque d'eau d'Évry Centre Essonne.

Symbole de l'agglomération, l'eau de l'aglo est aussi symbole du territoire, l'eau étant présentée comme un véritable marqueur identitaire, renvoyant à sa dimension géographique – et à la vallée de la Seine – et à ses dimensions culturelles, sportives et même économiques – l'eau au cœur des activités de certaines entreprises emblématiques du Génompol, cluster spécialisé dans la génétique et les biotechnologies. Il s'agit de faire de l'eau un élément fédérateur, de construire, par ce biais, une image très positive de l'agglomération. »

Laurent Riéra, directeur de la communication, Évry Centre Essonne (Essonne)

Promouvoir l'eau du robinet - La Nivolette

«Le projet de création d'une marque d'eau s'inscrit dans la continuité des politiques menées à Chambéry métropole, où la gestion publique de l'eau est ancienne. La communication, en lien avec différents services, s'est donc lancée dans une démarche transversale sous l'égide du développement durable, en lien avec la régie de l'eau et le service des déchets ainsi qu'avec les vice-présidents. La question était la suivante: comment valoriser la qualité de l'eau du robinet? Comment inciter les habitants à boire de l'eau du robinet? Comment les sensibiliser au fait qu'il s'agit d'une ressource précieuse à préserver?



crédits: Chambéry métropole avec l'agence Porteur d'image

La Nivolette, la marque d'eau de Chambéry métropole.

Corinne Jacquemoud, directrice de la communication, Chambéry métropole (Savoie)

Nous avons donc choisi d'associer les habitants à la recherche du nom: ils ont proposé des noms, trois d'entre eux ont été sélectionnés par les élus et soumis ensuite au vote du grand public: c'est la Nivolette qui a été choisie (le Nivolet étant l'une des montagnes qui surplombent l'agglomération). Initialement, ce nom répondait donc à des enjeux de services: valoriser la qualité de l'eau du robinet et des services qui contribuent à ce résultat. La Nivolette permet aux gens de prendre conscience de la qualité du produit, en se détachant de l'aspect très technique de la production de l'eau et de l'assainissement, tout en nous permettant de créer une marque. Le cœur du projet était de promouvoir les bonnes pratiques. Mais, et même si ce n'était pas l'objectif initial de la démarche, dans la mesure où la communication de l'agglomération est très orientée vers le développement durable, cette marque permet d'enrichir cette communication, et contribue donc plus largement à l'image de l'agglomération. Car la Nivolette, c'est l'eau de Chambéry métropole.»

TÉMOIGNAGE



Christian de La Guéronnière
Directeur de l'agence Epiceum

Une nouvelle voie: le marketing des services publics?

L'intercommunalité gère un nombre croissant de services au public dans des domaines aussi variés que l'eau, les déchets, les transports, la culture, la restauration collective ou encore l'aménagement. Ce qui n'était au départ qu'une mise en commun de moyens pour gérer ces services publics à une échelle plus pertinente que la commune est devenu, au fil des transferts de compétences, une gamme élargie de prestations au bénéfice d'usagers toujours plus exigeants en matière de qualité et de sécurité. Ces services traduisent de véritables orientations politiques, notamment

dans le domaine du développement durable, et en véhiculent valeurs et sens.

Par ailleurs, ces services sont souvent opérés par des entreprises privées, sous forme de marché, de délégation de service public voire de partenariats public-privé. Cela pose une vraie question de perception de l'action de l'intercommunalité et plus largement de la puissance publique locale: dans quelle mesure l'attribution du service à la collectivité se fait-elle dans l'esprit du citoyen-usager? Fait-il le lien entre les différentes

propositions qui lui sont faites par le service public local? Perçoit-il la cohérence d'ensemble et les valeurs communes qui sous-tendent ces services? Comprend-il l'intention politique qui a présidé à leurs choix de mise en œuvre? Ces questions nous invitent à nous intéresser à une nouvelle opportunité, à une nouvelle voie pour la communication des communautés, que l'on pourrait appeler le «marketing des services publics».

À la différence du «marketing territorial», se réduisant souvent à des campagnes de promotion d'un territoire, le «marketing des services publics» peut être considéré comme une voie d'avenir, relevant d'une véritable démarche de modernisation de l'action publique locale. Ce marketing doit d'abord interroger la nature, les spécificités et la cohérence des principaux services que l'intercommunalité rend aux usagers sur son territoire. La marque de service public incarne quelque chose de spécifique (une gamme de services qui correspond à une réalité particulière), elle est maîtrisée (elle n'est la propriété que de la collectivité qui la porte), elle incarne des promesses concrètes et vérifiables par chacun (l'expérience de l'usager), et peut ainsi exprimer simplement les orientations politiques de chaque territoire. Elle véhicule en outre des informations pratiques et utiles dans la vie quotidienne. Enfin, on sait les citoyens très attachés à la notion même de service public, symbole de qualité, de sécurité, de transparence, d'universalité... Il s'agit alors de capitaliser sur cet acquis et de considérer les habitants comme des usagers «responsables» de ces services, plutôt que comme des consommateurs désintéressés de la chose publique.

Cette approche est encore assez rare, mais certaines agglomérations ont ouvert la voie. Regardons par exemple dans le domaine de la gestion de l'eau. Nous voyons ainsi apparaître des marques publiques de l'eau: «Eau de Paris», «L'eau de la CUB» à la communauté urbaine de Bordeaux, «l'eau de l'agglo» à Évry Centre Essonne... Ces marques mettent tout particulièrement l'accent sur le volet distribution de l'eau potable afin de toucher directement le consommateur (elles n'hésitent pas à se comparer aux marques d'eau minérale). Elles sont conçues pour attribuer à la collectivité la responsabilité de la gestion d'un «bien commun» vital, et incarner les valeurs d'un service public responsable et transparent.

On observe cette approche dans d'autres domaines; ainsi dans les transports en commun, où l'offre de mobilité, planifiée et organisée le plus souvent par l'intercommunalité, est en général

déployée par des entreprises privées. Pour autant, l'enjeu d'attribution à la puissance publique est essentiel. Deux approches coexistent pour l'instant: soit on incarne spécifiquement chaque type de mobilité (une marque pour le vélo, une autre pour le bus, une autre encore pour le tram, etc.), ce qui finit par nuire à la lisibilité de l'offre globale, soit il y a, comme dans le cas de la communauté d'agglomération de La Rochelle, une marque unique couvrant l'ensemble de l'offre de transports (la marque «Yélo»).

Cette approche se retrouve également dans le cas particulier des politiques d'aménagement de l'espace urbain, même s'il ne s'agit pas d'une offre de service au public à proprement parler. Force est de constater que, dans ce domaine, l'action des communautés est peu visible sur le terrain. Ce sont les promoteurs et les constructeurs qui apparaissent sur les chantiers et les opérations immobilières. Dans le meilleur des cas, l'intention politique de chaque opération est rappelée, mais le lien entre les différents projets d'un même territoire est rarement établi dans la communication de terrain. Une approche marketing de service public chercherait à montrer que c'est la même transformation de la ville qui est à l'œuvre ici et là, qu'elle anticipe de nouveaux usages urbains, répond à de nouvelles attentes des habitants pour leur mobilité, pour leur accès à l'emploi, pour leur confort de vie... C'est bien le projet du territoire qui s'exprime à travers différentes réalisations, chacune d'elles devant promouvoir les valeurs et le sens de l'action publique locale.

Les stratégies de marketing des services publics que l'on peut observer sont encore rares, plutôt empiriques et jamais globalisées sur l'ensemble des compétences d'une communauté. Cette approche permet pourtant de dépasser la communication fonctionnelle et utilitaire sur les compétences qui caractérisent souvent la communication des communautés. Elle valorise objectivement l'intercommunalité, en en proposant une perception concrète, proche des gens. Si le marketing des services publics ne doit pas être considéré comme une solution systématique, il peut en revanche être considéré comme un nouvel axe de réflexion stratégique et opérationnelle pour la communication intercommunale. Une perspective à considérer comme troisième voie, entre celle d'une communication très incarnée et très politique et celle d'une communication strictement pratique et opérationnelle.

3 - Unifier et valoriser le territoire intercommunal

3.1 - Communiquer sur l'intégration du territoire intercommunal

■ ■ Quelle unité du territoire intercommunal ?

Parce qu'elles prennent la forme d'un regroupement de communes, **les intercommunalités sont constituées d'entités ayant chacune une identité, une histoire, une géographie propre**, et dont le nombre, compte tenu du nombre croissant de fusions de communautés, tend à augmenter.

Sur quoi se fonde l'unité du territoire communautaire ? Les politiques publiques sont-elles les seuls éléments à œuvrer pour l'intégration intercommunale ? Par-delà l'institution et les politiques publiques, **le territoire est un élément essentiel dans l'intégration des communautés**. Territoire géographique, historique et social, territoire vécu correspondant, dans une certaine mesure, à un bassin de vie, d'activités et d'emploi, celui-ci est autant un levier servant de base aux politiques intercommunales qu'une cible de celles-ci.

Un nouvel âge de la communication intercommunale ?

« Je pense qu'il y a trois phases dans la communication des intercommunalités. Au début, nous avons communiqué sur les compétences clés d'une communauté naissante. Nous avons donc communiqué sur les acteurs économiques du territoire et sur l'offre de base des services liés au transport et aux déchets. Ensuite, nous avons communiqué sur l'ensemble des compétences de l'agglomération, pour conforter notre notoriété, pour donner à voir et à comprendre notre spectre d'actions. Nous voudrions maintenant travailler sur une troisième dimension, en adoptant une communication qui porte moins sur les compétences que sur le territoire. Nous voudrions que se développe autour de notre communauté une identité culturelle, une appartenance à un territoire. On tendrait vers une communication plus citoyenne, plus territoriale. »

Valérie Sigogneau, directrice de la communication, communauté d'agglomération de La Rochelle (Charente-Maritime)

Les périmètres des intercommunalités sont issus d'un choix politique, définissant les limites entre lesquelles s'inscrit l'intervention de la communauté. **Ces frontières circonscrivent un territoire sur lequel s'exerce le pouvoir intercommunal, dont l'unité n'est pas forcément acquise.**

Aux différences entre les communes, qui prennent souvent la forme d'une opposition entre la ville centre et les villes des périphéries, s'ajoutent celles qui tiennent davantage à la géographie – entre des espaces urbains, périurbains et ruraux –, à la sociologie et à l'économie, relevant par exemple des formes prises par l'économie locale ou encore d'enjeux de cohésion sociale. **La permanence de logiques communales se double souvent du poids des disparités territoriales dont sont issus des besoins différenciés en termes d'action publique, si bien qu'il est parfois difficile de parler d'un territoire intercommunal homogène.**

Pourtant, **l'intégration du territoire intercommunal, son unité** ou, dans une autre mesure, **la complémentarité des éléments** qui le composent sont souvent un enjeu pour la communication intercommunale, lorsque celle-ci cherche à faire entrer le fait communautaire dans le quotidien des habitants. **La recherche de ce qui fait lien, de ce qui rapproche les habitants ou les entreprises d'une même intercommunalité est essentiel à la reconnaissance, voire l'appropriation, de leur communauté.**

Ces enjeux se retrouvent en quelque sorte **réactivés par les fusions des communautés et les changements de périmètres** : avec l'arrivée de nouvelles communes dans le périmètre communautaire, se pose alors la question de ce qui rassemble les habitants des communes nouvellement entrées et les autres, de ce qui justifie, sur le plan territorial, le rapprochement sur le plan politique. **Les lendemains de fusions sont souvent le moment choisi par les communicants des communautés pour se saisir de ces problématiques, pour travailler dans le sens du renforcement de l'unité du territoire.**

Prendre en compte les disparités territoriales

« Si les territoires de la communauté sont des bassins de vie dans les faits, ils ne le sont pas historiquement. Notre territoire est partagé entre une zone littorale très touristique (de Concarneau à Pont-Aven) et des communes plus rurales.

Notre communication met en valeur ce qui fait le lien entre les neuf communes du territoire : le dynamisme des habitants et des associations et l'initiative entrepreneuriale. »

Sophie Maréchal-Yhuellou, directrice de la communication, Concarneau Cornouaille Agglomération (Finistère)

« La ville centre est essentielle à l'agglomération, sur le plan historique et sur le plan économique. Mais Draguignan reste une ville très administrative. Sur le plan du tourisme, l'agglomération peut compter sur les petites communes du nord : villages perchés, provençaux et pittoresques, très riches culturellement, avec des paysages naturels remarquables et préservés. Au sud, se trouvent de très beaux domaines viticoles connus et reconnus hors du territoire. L'orientation économique est plus nette, puisqu'aux côtés des vignobles se trouvent les principales zones de développement économique, proches des axes de communication. Il y a une réelle complémentarité, chacun de ces éléments participe à la construction d'un espace diversifié mais cohérent. La volonté d'assurer cet équilibre est au cœur des politiques de l'agglomération. »

Célia Auclair, directrice de la communication, communauté d'agglomération Dracénoise (Var)

« Notre territoire a évolué de façon considérable depuis 2009. Nous étions alors le Pays de Cahors, puis nous avons intégré deux nouvelles communes qui appartenaient à deux communautés de communes différentes, et s'est alors enclenchée une nouvelle dynamique d'agrandissement et de fusion : en 2010, nous avons fusionné avec la communauté de communes de Catus. Passer d'une petite communauté à une grosse agglomération a inévitablement des conséquences sur le sentiment d'appartenance à un territoire. Cela nous a conduit à nous poser la question de l'identité... »

Carine Coutard, directrice de la communication, Grand Cahors (Lot)

■ ■ Quelle communication sur l'intégration du territoire communautaire ?

La communication autour de l'unité du territoire prend la forme de trois grilles de lecture renvoyant des visions différenciées de ce qui constitue le territoire communautaire.

- La première considère que le **territoire intercommunal est avant tout un espace vécu**, correspondant à **un bassin de vie et un bassin d'emploi**, « pratiqué » par une population de plus en plus mobile, dont le domicile ne correspond pas forcément au lieu de travail ni aux lieux de loisirs. Il s'agit aussi d'un **territoire de services**, d'équipement fournis par l'intercommunalité, et qui s'adresse à tous ;
- La deuxième approche vise à **travailler sur une « identité » du territoire, à valoriser un ensemble de faits, de marqueurs qui caractérisent historiquement, géographiquement, culturellement mais aussi sociologiquement un territoire**, et qui sont reconnus collectivement. Soit qu'il existe un référent partagé par tous, soit que le territoire dispose de caractéristiques propres, communes aux différents ensembles qui le composent, la communication va chercher à les valoriser afin de faciliter leur appropriation.
- La dernière approche est davantage **tournée vers les politiques publiques, l'unité du territoire s'appuyant plus largement sur un projet de territoire lui donnant sens** : le territoire est modelé par les politiques publiques, le projet de territoire assurant sa cohérence et posant les axes de son développement à venir.

TÉMOIGNAGE



Charles-Éric Lemaignan
Président d'Orléans Val de Loire (Loiret)

« L'important, c'est le territoire »

En 2002, l'intercommunalité n'existait pas dans la représentation collective. Les habitants ne connaissaient pas son action ni ses compétences. Notre stratégie de communication part de ce constat : fournir une information de proximité aux habitants en capitalisant sur les compétences exclusives de l'agglomération – le développement économique, les transports et l'environnement au quotidien. En travaillant sur la durée, avec une stratégie de communication claire et répétée, nous avons permis l'amélioration de la connaissance de l'agglomération. Il fallait prouver que l'action de proximité n'était pas seulement du ressort de la commune, en insistant sur le travail mené par les services et en mettant l'accent sur les actions communautaires du quotidien.

Autre élément à prendre en compte, la segmentation du pouvoir intercommunal. En tant que président, je n'ai évidemment aucun pouvoir hiérarchique sur les 22 maires de l'agglomération, et même si tout passe par le consensus, la segmentation gauche-droite reste présente. À cela s'ajoute une segmentation entre la ville centre et les autres communes, d'autant que la population de la ville d'Orléans représente 42 % de l'Agglo, soit assez pour « faire peur » aux autres communes dans les arbitrages sans être suffisante pour s'imposer avec évidence. Enfin, il existe aussi une segmentation entre grandes et petites communes, qui n'ont pas les mêmes intérêts. La réponse de la communauté à ces enjeux a été la mise en place en 2002, puis en 2009, d'un projet de territoire sur lequel nous communiquons beaucoup, et qui sert de socle à une action commune en posant les bases des relations au sein de la communauté, en fixant les priorités stratégiques et le programme d'investissement, pour un territoire. C'est d'ailleurs le territoire qui est au cœur de notre communication.

Nous avons beaucoup travaillé sur l'image de notre territoire, sur celle qu'en avaient les habitants, mais également sur celle qui était renvoyée de l'extérieur, dans une logique de développement économique et d'attractivité.

De l'extérieur, Orléans, territoire riche en potentialités sur le plan économique, n'avait pas vraiment d'image, à une heure de Paris, sans mer, ni montagne, ni particularité économique déterminante. Dans la représentation collective, ce n'est pas une ville très typée, dans une région Centre qui, elle-même, n'a pas d'identité forte. Or, nous le savons, la compétition entre les territoires est rude. Il a donc fallu travailler sur cette représentation, afin de mettre en œuvre une véritable démarche de marketing territorial en créant Loire&Orléans, une marque économique pour le territoire lancée en février 2013, fruit d'un travail commun avec le département du Loiret, la chambre de commerce et l'union patronale...

Du point de vue des habitants, le constat était un peu différent : le problème n'était pas tant l'absence d'image d'Orléans que son ressenti négatif. Il fallait donc permettre aux habitants de se réapproprier leur ville : la réhabilitation du centre-ville, la transformation des bords de Loire, l'arrivée d'une seconde ligne de tram... ont permis au sentiment d'appartenance de commencer à renaître, de rendre les Orléanais fiers de leur ville.

L'important, c'est le territoire, c'est lui que je cherche à incarner et à promouvoir, dont je suis en quelque sorte le VRP. Et peu importe l'institution qui le porte.

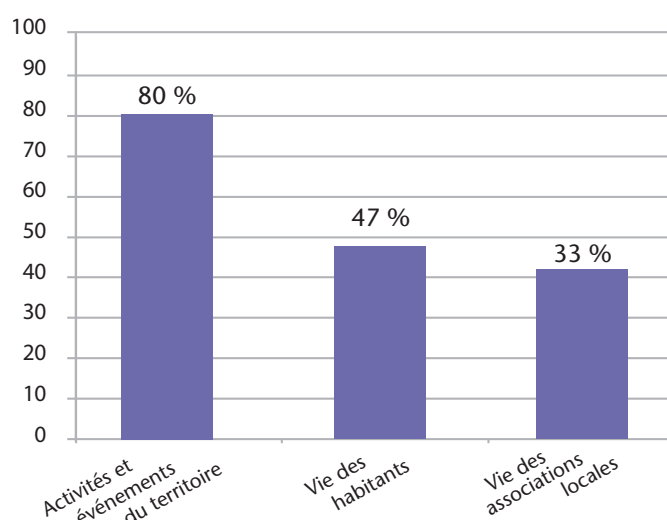
Il est clair que la prochaine mandature sera porteuse de nouveaux défis pour la communication de l'intercommunalité. L'impératif de proximité va devenir de plus en plus important, dans un contexte de contrainte financière de plus en plus forte, où la mutualisation va devenir de plus en plus nécessaire. Sur le plan politique, les choses aussi vont changer, et le nouveau mode de scrutin va jouer : l'intercommunalité sera plus politique, la légitimité du président plus grande. L'image de l'institution va évoluer, et il faudra en tenir compte.

■ De l'animation du territoire au travail sur le sentiment d'appartenance

La communication des communautés accorde une grande place, dans l'information qu'elle fournit, à l'animation du territoire en communiquant sur les activités, sur les initiatives locales, au plus près des habitants et des associations.

Ainsi, les initiatives des habitants, les événements organisés par la communauté sur l'ensemble du territoire sont des éléments qui apparaissent dans 75 % des pages d'accueil des sites internet des communautés. Ceux-ci tiennent lieu de vitrine de la vie du territoire et non plus seulement de l'institution qui intervient sur celui-ci. Ils présentent des informations périodiques, soit en faisant des focus sur des événements passés, soit en proposant des rubriques consacrées à l'actualité locale, soit encore en proposant un agenda des activités. Ces thématiques ne sont abordées que dans 46 % des journaux examinés (63 % d'entre eux sont édités par des communautés d'agglomération, contre seulement 37 % par des communautés de communes), le bulletin restant l'organe par lequel seule s'exprime l'institution. Lorsque les bulletins évoquent la vie locale, ils traitent plus spécifiquement des initiatives du territoire (pour 80 % d'entre eux), de la vie des habitants (pour 47 % d'entre eux) et de la vie associative locale (pour seulement 33 % d'entre eux).

Figure I7: Aspects de la vie locale évoqués dans les bulletins communautaires



(Source : AdCF, avril 2013)

L'évocation de la vie du territoire concerne tout particulièrement la vie culturelle et le développement économique. En effet, la valorisation des activités culturelles apparaît comme un gage de la qualité de l'animation de la vie locale, qu'il s'agisse ou non du fruit de l'intervention de la communauté. La vie culturelle est un élément central dans la construction de l'espace vécu, à la lumière des pratiques culturelles des habitants et de la fréquentation des équipements culturels présents dans la communauté. De la même manière, les initiatives des entreprises du territoire sont souvent mises en valeur et la parole est donnée aux acteurs économiques bénéficiant souvent de l'aide de la communauté. L'accent est ainsi mis sur les ressources et le dynamisme économique du territoire, en même temps que les politiques de la communauté dans ce domaine.

La construction, par la communication, d'un territoire vécu ne se limite pas à l'évocation des activités organisées et des initiatives prises sur le territoire. En effet, les politiques mises en œuvre et bénéficiant aux habitants ou aux entreprises jouent un rôle non négligeable dans la « pratique » quotidienne du territoire intercommunal. Les habitants utilisent les transports de la communauté, sont bénéficiaires des services et des équipements localisés dans les différentes communes du territoire. Le territoire communautaire est alors vécu par des usagers, qui prennent de ce fait conscience de son existence dans leur vie quotidienne.

Travailler sur le sentiment d'appartenance à la communauté : La carte Grand Pass

Lancée en mars 2013 par le Grand Cahors, la carte Grand Pass s'adresse aux habitants de l'agglomération. Gratuite, elle permet un accès facilité aux services de l'agglomération ainsi que des tarifs préférentiels pour accéder notamment aux équipements du territoire.

« Nous avons trois principaux objectifs. Le premier était de créer une identité sur le territoire du Grand Cahors. Le second était de faciliter les démarches administratives et de simplifier le système tarifaire. Le dernier était de rationaliser la distribution des sacs pour les déchets ménagers. Nous avons donc créé la carte Grand Pass, permettant de prouver que l'on habite le Grand Cahors mais également d'accéder à des tarifs réduits.



La carte Grand Pass, mise en place par l'agglomération du Grand Cahors.

Avec l'élargissement du périmètre de la communauté depuis 2009, nous avons souhaité rassurer les nouveaux habitants en montrant les avantages qu'ils avaient à nous rejoindre. Il s'agissait de leur dire : nous habitons tous un même territoire, nous partageons tous les mêmes services, quelle que soit la commune sur laquelle nous résidons, et nous partageons un avenir commun. C'est à ce titre que nous pouvons tous bénéficier de services de qualité, de tarifs réduits, que l'on vive au nord ou au sud de l'agglomération. Le Grand Pass permet la reconnaissance de l'agglomération par les habitants qui, voyant leur vie quotidienne ainsi facilitée, peuvent prendre conscience qu'ils habitent un véritable bassin de vie. Et ce

sera d'autant plus vrai à l'avenir puisque la carte va servir pour les transports, ce qui va permettre de valoriser non seulement le service mais également le lien territorial généré par celui-ci.

Nous assistons plus largement à une évolution de la relation entre l'institution et l'administré, entre la communauté d'agglomération et l'usager, vers une relation à destination d'un client qu'il s'agit de fidéliser à un territoire, comme si le nom du Grand Cahors était une marque. La carte Grand Pass est donc à la fois une carte de fidélité et une carte d'identité qui, en même temps qu'elle identifie son détenteur comme Grand Cadurcien, est une sorte de sésame pour accéder à un ensemble de services. »

Carine Coutard, directrice de la communication, Grand Cahors (Lot)

■ Communiquer sur l'identité du territoire

L'identité du territoire est inséparable de marqueurs sur lesquels s'appuie la communication intercommunale, et qui participent à la fois à l'identification du territoire communautaire, à son appropriation par les habitants et à la construction de son image.

Construire l'identité du territoire intercommunale

« La Dracénie », un nom pour le territoire de l'agglomération

« Plutôt que sur le nom de "communauté d'agglomération dracénoise", nous avons fait le choix de communiquer sur un nom historique, celui de "Dracénie", qui désigne le territoire où vivent les habitants de la communauté d'agglomération. Nous essayons même de développer le nom de « Dracéniens », qui seraient les habitants de la Dracénie. L'objectif est de construire une image forte, de donner corps à ce territoire qui désignerait l'arrière-pays varois, avec de nombreux atouts : environnement préservé, situation géographique stratégique avec ses axes de communication, pour en faire un territoire touristique et de développement économique avec une image reconnue au niveau régional, voire national. »

Célia Auclair, directrice de la communication, communauté d'agglomération Dracénoise (Var)

Une démarche globale sur l'identité du territoire

«En 2006, notre communication était très opérationnelle, et le concept d'intercommunalité ne parlait pas du tout aux citoyens. Nous avons donc cherché à repenser notre stratégie de communication autour de l'identité du territoire: la question était de trouver un dénominateur commun qui rassemble les habitants, de construire un fil conducteur à la communication déclinable sur nos différentes compétences, d'aboutir à une unité de langage, de message, de couleurs et de signes repris dans l'ensemble de nos supports.



Le livre de la marque du Pays de Lunel.

Nous avons poursuivi ce travail avec une agence de communication, FTC, qui a été à l'origine du cahier et de la charte graphique. À ce titre, nous n'avons pas changé le logo; nous l'avons « lifté », modernisé, mais son essence est restée la même. Cette marque, appuyée sur les éléments qui structurent l'identité du territoire, permet aujourd'hui de nourrir le projet intercommunal, fondé sur des valeurs et une personnalité qui nous sont propres. »

Dominique Bodet, directrice de la communication, communauté de communes du Pays de Lunel (Hérault)

« Nous ne voulions pas exister uniquement à travers les rivalités politiques qui nous ont opposés, à un moment de notre histoire, avec l'agglomération voisine qui voulait intégrer le Pays de Lunel à son périmètre. Il nous a semblé plus pertinent de dire qui nous sommes, ce qui nous rassemble, ce qui caractérise le Pays de Lunel, quelles sont ses richesses, quel est son projet. Cette démarche s'avère plus constructive. Nous ne construisons pas notre image par défaut: une communauté de communes entre deux grosses agglomérations, entre mer et Cévennes, toujours « entre »; nous la construisons plutôt « en relief »: un territoire qui exprime ce qu'il est.

La dimension environnementale du territoire, « espace de respiration », est bien intégrée. Nous entendons aussi beaucoup dire que c'est un territoire en mouvement, créatif. Ainsi, la création du pôle œnotouristique à Saint-Christol, pensé pour le développement touristique du territoire et unique en son genre, est un bon levier pour exprimer ce que nous sommes et ce que nous voulons faire de ce territoire. Nous cherchons aussi à valoriser notre culture « petite Camargue » avec ses rituels et ses traditions; nous sommes heureux de les partager et de mettre en valeur nos animaux totémiques (taureaux, flamants, chevaux...) sur nos outils de communication et jusque sur nos bus, notre site internet... »

Robert Pistilli, vice-président délégué à la communication, aux nouvelles technologies et à l'action culturelle, communauté de communes du Pays de Lunel (Hérault)

Nos questions ont donc été les suivantes: quels sont les éléments déterminants du territoire? Sur quoi se fonde le vivre ensemble des habitants des 15 communes? Il fallait trouver une unité qui permette aux habitants de se retrouver dans le territoire communautaire, qu'ils puissent le reconnaître comme un territoire de proximité, pour qu'ils puissent dire: "Le Pays de Lunel, c'est chez moi."

À partir de 2010, nous avons commencé à construire progressivement ce qui deviendra le cahier de la marque "Pays de Lunel", d'abord avec les élus, avec qui nous avons cherché quels étaient les mots clés, les valeurs, les caractéristiques et les références qui permettaient de qualifier le Pays de Lunel.

Le développement économique comme identité du territoire

«En 2011, nous nous sommes retrouvés naturellement autour d'une problématique forte, commune, qui a été le développement économique. Il fallait trouver une manière de faire le lien entre les territoires d'Arthez-de-Béarn, de Lagor et Monein, ruraux, tournés vers l'agriculture céréalière, l'élevage et la viticulture, et celui du bassin de Lacq, qui concentrait les industries chimiques, les usines et les périmètres Seveso. Aujourd'hui, nous retrouvons la même problématique en fusionnant avec le territoire d'Orthez, davantage tourné vers les services, le commerce et l'artisanat ou encore le tourisme. Nous allons continuer à travailler autour des questions économiques, en les enrichissant d'enjeux culturels, patrimoniaux et touristiques qui sont ceux d'Orthez. L'identité économique du territoire s'est imposée, là encore, de façon naturelle.»

Jérémy Martin, directeur de la communication, communauté de communes de Lacq (Pyrénées-Atlantiques)

Le grand stade comme marqueur identitaire, objet de communication spécifique

«Le stade Geoffroy-Guichard est un symbole, un objet collectif pour Saint-Étienne et les Stéphanois. Ce stade est la tour Eiffel stéphanoise. C'est un objet d'appartenance qui dépasse très largement la ville de Saint-Étienne. Le stade est un véritable levier pour notre communication, il nous offre des opportunités dans ce domaine. Par exemple lorsque, cette année, Saint-Étienne a remporté la Coupe de la Ligue, nous avons préparé une action marketing, avec une campagne autour des valeurs créatives et du collectif stéphanois, ayant pour cible notamment les cadres supérieurs. De la même manière, la rénovation du stade et de ses abords, à proximité du centre-ville, est une occasion pour évoquer la rénovation de la ville, la nouvelle image de l'agglomération. Avec le stade, nous ne communiquons donc pas uniquement sur la performance sportive mais également sur les enjeux touristiques, économiques et urbains dont il est porteur pour l'agglomération.»

Géraldine Sirera, directrice de la communication, Saint-Étienne Métropole (Loire)

■ Communiquer sur le projet de territoire

Cadre dans lequel s'inscrivent les politiques intercommunales, le **projet de territoire vise également à donner sens aux politiques publiques menées sur le territoire**. Doté d'une fonction fondatrice et unificatrice des interventions communautaires, il guide les actions de la communauté. Objet de communication, **il assure la mise en cohérence des politiques locales** autour d'axes forts, allant de la cohésion sociale à la qualité de vie, en passant par le développement durable, en même temps qu'il **participe au renforcement de l'intégration du territoire communautaire**.

Sans être au cœur de la communication intercommunale, notamment dans les communautés de communes – seuls 3 % des sites internet le mentionnent sur leur page d'accueil; 31 % d'entre eux y consacrent une rubrique, parmi lesquels 60 % sont des communautés d'agglomération et des communautés urbaines –, **le projet de territoire permet à la communication de faire le lien entre l'institution, ses compétences et l'espace sur lequel celle-ci intervient**.

Le projet de territoire au cœur de la communication

«En 2002, la communauté d'agglomération s'est dotée d'un projet de territoire, sur la base duquel nous avons souhaité construire une action commune. Le premier projet de territoire était tourné vers la construction de l'Agglo. Le second projet était davantage basé sur la qualité de vie, le tramway, le développement économique... Le troisième sera incontestablement basé sur la proximité, le service à l'habitant... Ce projet partagé permet de développer la conscience intercommunale, d'assurer l'équilibre entre les intérêts des différentes communes. Ce projet de territoire est le cœur de notre communication, c'est la base sur laquelle nous parlons de nos compétences exclusives et de notre territoire.»

Joëlle Goeppfert, directrice de cabinet et de la communication, Orléans Val de Loire (Loiret)

Le projet de territoire est d'autant plus un enjeu de communication qu'il s'appuie souvent sur des projets et des équipements qui, en plus d'être un élément de structuration et d'intégration du territoire, sont de potentiels marqueurs identitaires.

Grand stade et projet de territoire

« Nous avons beaucoup communiqué autour de la candidature d'Évry Centre Essonne pour l'implantation du nouveau Grand stade voulu par la Fédération française de rugby. Il ne s'agissait pas, dans un premier temps, de faire du marketing territorial et de « vendre » nos atouts, mais de montrer en quoi la candidature de l'agglomération correspondait précisément au projet de la FFR. Aujourd'hui que nous avons été choisis, nous pouvons aller plus loin, en justifiant le choix de la Fédération par les qualités intrinsèques du territoire : foncier disponible, accessibilité, taux d'équipements exceptionnel, aptitude à gérer les projets d'aménagement complexes, etc. Il s'agit de présenter le futur Grand stade comme un élément de fierté, un véritable totem pour l'Essonne, mais aussi comme une source de retombées positives pour l'ensemble du territoire. »

Le Grand stade marquera l'émergence d'une nouvelle centralité dans le sud de l'Île-de-France autour de deux axes de développement : un pôle de loisirs familiaux et un cluster dédié à l'économie des métiers du sport. En communiquant sur le Grand stade, on communique aussi sur le projet de territoire. Par son envergure, par sa portée, par son modèle très novateur de partenariat entre un acteur privé et des opérateurs publics, ce projet d'équipement recouvre des enjeux majeurs, portant notamment sur l'équilibre des pôles de développement régionaux et sur le rôle de la grande couronne au sud de Paris. »

Laurent Riéra, directeur de la communication, Évry Centre Essonne (Essonne)

TÉMOIGNAGE



Stéphane Merle

Docteur en géographie, chercheur associé à ISTHME - Université de Saint-Étienne

Qu'est-ce qui fait la spécificité des grands équipements sportifs comme marqueur identitaire d'une agglomération ?

Rappelons tout d'abord qu'il est essentiel de distinguer les grands équipements – grands stades de football, parfois de rugby, ou plus rarement grandes salles de sports collectifs d'intérieur –, consacrés d'abord au spectacle sportif, des équipements plus modestes accueillant la pratique sportive quotidienne à l'échelle locale. Les grands équipements du sport professionnel, et notamment les grands stades de football, jouent davantage comme marqueur d'identité, notamment à l'égard de l'extérieur, aux échelles nationale voire internationale. Cette notoriété, qui rejaillit alors sur l'agglomération, renforce localement la reconnaissance de l'équipement. Cette reconnaissance s'appuie sur un attachement spécifique de la part des habitants, qui conduit le grand stade à devenir un symbole du territoire. Celui-ci découle d'un processus ancien d'identification, lié à la structuration du champ du football professionnel en France, à l'histoire des grands clubs et au soutien souvent très ancien des municipalités, propriétaires des stades, à ces clubs. De fait, l'attachement des habitants d'un territoire à « leur » club est souvent fort, et l'ancrage social du spectacle sportif explique en partie la fonction identitaire essentielle des grands stades.

Dans le même temps, ces grands stades s'inscrivent dans une autre logique, qui est celle des grands projets urbains, souvent pensés à l'échelle des agglomérations. Ainsi assiste-t-on à une véritable « délocalisation », en périphérie des agglomérations, des grands stades construits en prévision de l'Euro 2016, comme c'est le cas à Bordeaux, à Lille, à Lyon ou encore à Nice. Cette situation n'est pas seulement une réponse au manque de place dans la ville centre, mais souvent le fruit d'une volonté de création de nouvelle centralité dans les agglomérations, de développement de leurs périphéries. Le grand stade participe ainsi au renforcement de l'intégration de l'agglomération, par le biais de l'aménagement de quartiers en devenir ou le renouvellement urbain à ses abords, ainsi que par la multiplication de réflexions sur l'accessibilité.

Le grand stade contribue plus largement à la construction d'une image de marque de l'agglomération, à la fois dans une perspective de reconnaissance interne de l'équipement par les habitants mais aussi dans une perspective de rayonnement extérieur. Tout l'enjeu est alors de jouer sur cette image de marque – quand

elle existe –, de la renforcer en capitalisant sur la notoriété du club, sur la valorisation du projet urbain. Les grandes villes qui construisent ou rénovent leur stade s'inscrivent ainsi dans la lignée des grandes villes olympiques qui, depuis Barcelone en 1992, ont su conjuguer grands événements sportifs et construction de grands équipements en valorisant leur image et leur rayonnement.

Élément du patrimoine urbain, monument qui occupe une grande place dans la mémoire locale, les stades tiennent aussi place de vitrine, un gage de modernité et de dynamisme pour l'agglomération. Mais plus que tout autre équipement, le grand stade – compte tenu des modalités de financement de sa construction ou de sa rénovation notamment – est inséparable d'une part d'aléatoire

qui n'est pas du ressort du politique. En effet, il est indissociable des effets d'opportunité que sont les grandes manifestations sportives, qui offrent des possibilités de financements et qui permettent de mettre à la fois l'équipement et la ville sous les projecteurs. Reste que l'incertitude est grande du maintien sur la durée de la valorisation de ce grand stade, en raison du décalage entre l'investissement dans le cadre d'un grand événement et l'utilisation quotidienne par un club résident. Cette tension se retrouve plus largement à travers les modalités de financement de stades, la viabilité des opérations étant souvent liée aux performances des clubs sur le terrain. Le risque est alors grand de voir ce marqueur identitaire de l'agglomération devenir une véritable menace pour l'image de celle-ci.

3.2 - Promouvoir le territoire: attirer des entreprises, des touristes et de nouveaux habitants

■ Enjeux institutionnels et territoriaux des politiques d'image

Si la construction de l'image du territoire fait souvent l'objet d'une communication à destination des habitants, elle **s'adresse aussi à des cibles que sont les entreprises, les investisseurs mais également les touristes et les nouveaux habitants**. Que la démarche de promotion d'un territoire se fonde sur des considérations démographiques ou encore économiques, elle s'inscrit dans une logique globale qui voit **l'intercommunalité s'effacer comme institution derrière l'image d'un territoire**.

Cet effacement de l'institution fait écho à un **décalage** de plus en plus souvent constaté **entre les échelles, le bassin de vie ou le bassin d'emploi n'étant pas réductible au périmètre intercommunal**. L'attractivité du territoire et la valorisation de ses ressources, notamment dans une perspective économique, supposent en effet que la **communication des communautés renonce à une approche monoscalaire et mono-institutionnelle, pour travailler davantage sur une communication valorisant tantôt la ville centre, tantôt le Pays ou encore le département**.

La prise en compte des enjeux d'échelle

« La question est la suivante : faut-il s'engager dans une démarche destinée à faire exister Chambéry métropole, alors même que les enjeux de développement économique relèvent d'une échelle plus large ? Mais sur quelle échelle doit-on communiquer ? Sur l'échelle de Métropole Savoie, qui est celle qui porte le SCoT ? Sur l'échelle du département de la Savoie, de celui des deux départements savoyards ? Sur celle du bassin de vie ? Le territoire de Chambéry métropole représente un bassin de vie, mais les territoires qui vont d'Aix-les-Bains à Montmélian, voire d'Annecy à Grenoble sont aussi des bassins de vie... »

Corinne Jacquemoud, directrice de la communication, Chambéry métropole (Savoie)

« Notre réflexion sur la création d'une marque économique reposait sur l'image du territoire, pas sur celle de la collectivité. Nous avons donc naturellement développé une marque qui porte les couleurs de l'économie de notre territoire, ses valeurs, son histoire, ses atouts, ses enjeux, en élargissant au département puisque cette action a été rejointe très vite par le Loiret, la CCI et le Medef. Les institutions se sont effacées derrière ce nouveau territoire de communication économique, plus vaste que celui de l'agglomération. »

Joëlle Goeperfert, directrice de cabinet et de la communication, Orléans Val de Loire (Loiret)

Lorsque la promotion du territoire s'inscrit dans des logiques touristiques ou plus largement économiques, **la communication est alors partie intégrante des politiques locales intervenant dans ces différents domaines**, fruit d'un travail concerté entre les différentes directions des communautés. Communiquer n'est donc pas seulement un moyen d'accompagner la mise en œuvre des politiques mais un élément de ces politiques elles-mêmes, **un instrument clé de l'action publique en faveur du développement local**.

Communication et politique touristique

«La direction de la communication de la communauté de communes s'adresse d'abord aux habitants, aux usagers des services publics et aux visiteurs en quête de loisirs. Pour ce qui est du rayonnement touristique, nous travaillons avec l'office de tourisme intercommunautaire pour promouvoir la beauté des paysages, les bords de mer, le sentier des douaniers et les nombreux équipements...»

Grégoire Martin, directeur de la communication, communauté de communes de la Hague (Manche)

«C'est plutôt le service tourisme qui valorise le territoire. Il pilote notamment un appel à projets pour inciter au développement des activités touristiques sur l'ensemble du territoire. Car si le tourisme est très présent sur Coucy-le-Château, nous souhaitons valoriser les particularités des autres communes pour inciter les visiteurs à aller les découvrir.»

Cynthia Capelle, chargée de communication, communauté de communes du Val de l'Ailette (Aisne)

«Nous avons un fort potentiel touristique. Notre office de tourisme mène une campagne de communication très offensive pour essayer de capter une nouvelle clientèle, pour que notre fréquentation touristique reste stable.»

Carine Coutard, directrice de la communication, Grand Cahors (Lot)

TÉMOIGNAGE



Max Rousseau

Chargé de recherche en science politique, CIRAD - UMR Acteurs, ressources et territoires dans le développement

Les politiques d'image des villes européennes

Rappelons tout d'abord que contrairement à une idée générale, les politiques d'image ne sont pas une chose nouvelle qui aurait émergé dans les années 1980 avec le développement des professions de la communication institutionnelle, la multiplication des canaux de diffusion, etc. En fait, les premières tentatives formalisées de travail sur les représentations d'un territoire, de façonnage de son image pour la « vendre » à des publics clairement identifiés remontent plutôt à la fin du XIX^e siècle : promotion de la Frontière pour inciter à la colonisation de l'Ouest des États-Unis, valorisation de destinations touristiques françaises par les premières compagnies de chemins de fer.... Après la Seconde guerre mondiale, les politiques d'image reposent davantage sur les grands événements – comme les Jeux olympiques – qui permettent de valoriser une ville et surtout, ce faisant, de diffuser une image prestigieuse d'un État dont les villes réaménagées matérialisent la puissance... Hors ces grandes villes, de telles démarches de la part des pouvoirs publics

sont limitées – ainsi la tentative de certaines villes industrielles pour attirer de nouveaux travailleurs. C'est toutefois bien dans les années 1980 que le marketing territorial explose véritablement en Europe et connaît un grand succès auprès des élus, alors que se structure un champ professionnel spécialisé dans ce domaine. En effet, la crise économique et industrielle des années 1970 et 1980 a conduit les gouvernements locaux à prendre en charge de façon croissante le développement économique de leur territoire, le marketing territorial devenant dès lors un outil privilégié.

Aujourd'hui cependant, on assiste à une transition dans les différentes manières de promouvoir la ville, que l'on pourrait appeler le passage du « marketing » au « branding ». Si le marketing urbain prend comme point de départ les perceptions des publics pour penser leurs modalités d'installation dans les villes, la logique de « branding » suppose de partir de l'intérieur et d'identifier des points

forts que l'on peut vendre à l'extérieur, en créant une identité de marque dont le premier exemple est la campagne « I Love NY ». Ce glissement est particulièrement visible dans le cas des villes industrielles européennes. Si celles-ci, dans les années 1980, détruisaient leur patrimoine industriel qu'elles jugeaient peu valorisant aux yeux des publics externes, elles ont ensuite opté pour une logique nouvelle de patrimonialisation de ces équipements, désormais perçus comme des atouts et, de ce fait, valorisés.

Ces politiques d'image remplissent plusieurs fonctions, sur différents plans.

Au plan politique, les politiques d'image sont d'abord un élément servant à la légitimation du pouvoir urbain, et constituent dans un contexte de crise économique une sorte de palliatif à son impuissance. Elles mettent ainsi en scène la capacité d'action du pouvoir urbain. Elles servent également au renforcement du leadership personnel, notamment des grands élus. Dans le même temps, dans certains cas, cette valorisation de l'image des villes vise au renforcement de la confiance et de la fierté de la société urbaine, à favoriser la confiance des habitants, à leur rendre la fierté d'habiter les villes. Cela peut notamment être le cas de l'hébergement d'événements sportifs ou culturels d'envergure internationale. Enfin, il s'agit parfois également de présenter la ville comme un modèle de gestion politique, de mettre en avant l'image d'une municipalité volontariste et des qualités gestionnaires du parti au pouvoir.

Au plan davantage politico-économique, ces politiques d'image permettent de souder un régime urbain, une coalition d'acteurs politiques, sociaux et économiques unis autour d'une vision de l'avenir de la ville, notamment du devenir de son écono-

mie. Les enjeux d'image de la ville tiennent ici en quelque sorte du plus petit dénominateur commun entre les acteurs urbains et les incitent à se rapprocher. L'image des villes a ainsi offert un premier terrain d'entente, le prélude à un partenariat qui allait s'avérer durable entre les municipalités travaillistes du Nord de l'Angleterre et les chambres de commerce, après des années d'affrontement sur les politiques à mener pour conjurer le déclin industriel.

Sur le plan économique, les objectifs sont multiples, puisqu'il s'agit d'attirer aussi bien la nouvelle classe moyenne que les touristes, les consommateurs, les entreprises les plus compétitives ou encore les fonds publics, dont la répartition constitue de plus en plus un facteur de concurrence entre les villes. Toujours sur le plan économique, les politiques d'image renvoient à la question de la répartition du risque entre les porteurs d'un projet urbain, et à la volonté des municipalités de renforcer la valeur foncière pour restreindre les risques des investisseurs privés...

Sur le plan social, enfin, les politiques d'image peuvent s'inscrire dans des logiques de contestation. Parfois, le détournement des actions symboliques émanant du gouvernement urbain (slogans, campagnes de communication voire nouvelle dénomination de la ville...) va souder les mobilisations urbaines contre l'image officielle promue par les élites urbaines.

Ces différentes fonctions se combinent et sont plus ou moins présentes en fonction de l'époque et des contextes locaux : si les politiques d'image se répandent et les bonnes pratiques se diffusent indéniablement, conduisant certains observateurs à déplorer ce qu'ils perçoivent comme une « standardisation » des grandes villes, elles s'inscrivent toujours dans une logique différenciée selon les villes, dont il s'agit de plus en plus de valoriser les spécificités.

■ De la promotion du territoire au marketing territorial

Sur le plan économique, on assiste à une sorte de **généralisation des actions des communautés destinées à promouvoir l'image des territoires auprès d'entreprises, d'entrepreneurs, de touristes, d'habitants...** dans le but d'influencer leur choix d'implantation. De fait, **l'attractivité des territoires repose moins sur la réalité de ceux-ci que sur les représentations qu'ont les acteurs que l'on cherche à attirer.**

Ces **politiques d'image sont justifiées par des impératifs économiques**, dans un contexte de concurrence entre les territoires, la promotion du territoire pouvant apparaître comme un levier de développement local. **Confrontées à la nécessité de capter des ressources, des investissements mais aussi des acteurs sociaux susceptibles de contribuer au développement économique**, les communautés cherchent non seulement à **faire connaître leurs territoires mais également à se différencier**, en mettant en avant les « qualités » de l'espace, les valeurs qui l'imprègnent ainsi que les politiques publiques qui s'y exercent. **Innovation, créativité, excellence scientifique ou économique, qualité patrimoniale...** ces « qualités », appuyées sur des caractéristiques locales et renforcées par les politiques communautaires, alimentent l'image que la communauté souhaite valoriser pour son territoire. Ces caractéristiques distinguent chacun des territoires, et leur mise en avant cherche à fonder leur notoriété. Ces politiques d'image supposent un travail soit de **valorisation de ressources propres** d'un territoire, soit au contraire **d'effacement**

des éléments jugés répulsifs, construisant ainsi une contre-image. Elles sont destinées à construire de nouvelles représentations, l'image du territoire à l'extérieur rejaillissant également sur l'image perçue par les habitants.

Ces opérations de communication visant à accroître la notoriété d'un territoire prennent parfois la **forme d'un véritable marketing, appuyé sur des techniques d'objectivation des qualités d'un territoire**. Ce marketing territorial s'appuie sur une analyse des ressources du territoire servant de locomotive au développement et au rayonnement de celui-ci, mais aussi sur un travail avec différents partenaires économiques, qui se rapprochent pour mener une démarche partagée destinée à promouvoir leur territoire, devenant par ailleurs de véritables « ambassadeurs » de celui-ci.

Ce succès du marketing territorial est aujourd'hui matérialisé par la **multiplication des marques des territoires**, portées souvent par les régions (Bretagne, Alsace), les Pays (la marque Biovallée dans la Drôme) et, de plus en plus, par les communautés. Ainsi, en 2009, le Grand Lyon lance sa marque OnlyLyon, rassemblant de nombreux acteurs économiques du territoire afin de valoriser ce dernier à l'échelle internationale... Des démarches comparables se retrouvent dans certaines agglomérations, avec le lancement des marques Montpellier Unlimited par l'agglomération de Montpellier en 2012, et Loire&Orléans en 2013 par l'agglomération d'Orléans, le département du Loiret et d'autres acteurs économiques du territoire. Ces marques entendent **donner forme à l'identité d'un territoire, incarnant l'image de celui-ci, unifiant et représentant une diversité d'acteurs publics et privés afin d'accroître son rayonnement à l'extérieur**. Outil au service du développement territorial mobilisant les acteurs locaux, la marque vise à apporter une plus grande lisibilité à l'action économique des collectivités, en rapprochant des acteurs économiques derrière une stratégie collective.

De la promotion du territoire au marketing territorial

«Au départ, l'objectif était de faire connaître l'agglomération aux habitants. Mais ce n'est pas suffisant. Nous ne pouvons pas exister simplement entre nous. Pour le développement du territoire, il est nécessaire d'être connu et reconnu de l'extérieur.

Notre communication se déploie donc pour le développement touristique, via la diffusion de supports de communication présentant le territoire au niveau du département, de la région mais aussi au niveau national. Les élus ont également émis la volonté d'agir en priorité sur le développement économique. Par exemple, en 2013, à l'occasion de l'extension de notre pépinière/hôtel d'entreprises, nous avons organisé un concours destiné aux jeunes créateurs d'entreprise pour les inciter à s'y implanter. L'important était de ne pas se limiter aux frontières de la Dracénie, mais de rayonner sur l'ensemble du département voire de la région. La promotion du territoire passe par un véritable travail sur son identité, à travers l'organisation d'événements allant dans cette direction : un événement festif et identitaire local destiné à faire connaître les réalisations et les projets de l'agglomération en mai 2013, et surtout un événement régional consacré à l'oénotourisme, à la gastronomie et au terroir, prévu pour octobre 2013. Ce sera l'occasion de mettre en avant les ressources agricoles et artisanales du territoire en travaillant avec de nombreux partenaires économiques. L'objectif de cet événement est donc bien de marquer l'image de notre territoire, son positionnement, son identité, afin qu'il impose sa marque et se fasse connaître au-delà de ses frontières.»

Célia Auclair, directrice de la communication, communauté d'agglomération Dracénoise (Var)



La marque économique Loire&Orléans.

«Notre communication économique s'adresse aux chefs d'entreprise qui sont sur le territoire, mais aussi à ceux qui se trouvent hors du territoire, principalement en Île-de-France, qui sont des investisseurs potentiels et qui permettront le développement du territoire et la création d'emplois. En parallèle, nous avons créé un cercle d'ambassadeurs, des chefs d'entreprise qui travaillent sur leurs propres réseaux pour promouvoir un territoire. Cela se combine avec la stratégie de marketing territorial que l'on a mise en

place il y a un an. Il faut absolument que notre territoire, dans cette concurrence exacerbée, puisse exister. Nous souffrons d'un manque d'identité, et la marque Loire&Orléans a pour objectif, avec le plan de communication associé, de nous faire exister. Pour créer une marque sincère, nous avons fait le recensement objectif de nos forces et de nos faiblesses afin de déterminer les atouts à mettre en avant. Dans le contexte actuel, la communication économique doit être considérée comme une action économique à part entière et plus seulement comme de la publicité.»

Joëlle Goeppfert, directrice de cabinet et de la communication, Orléans Val de Loire (Loiret)



Accueil du site internet Saint-Étienne, Atelier Visionnaire.
<http://www.saint-etienne-ateliervisionnaire.fr/>

«Indépendamment du capital de sympathie accumulé autour du stade et de l'équipe des Verts, Saint-Étienne souffrait d'une image soit floue soit négative, décalée de sa réalité. Au début du mandat, nous nous sommes lancés dans une démarche de marketing territorial. Avec un cabinet spécialisé, nous avons travaillé sur nos forces, nos faiblesses et notre image pour établir notre positionnement. Ce positionnement marketing autour des enjeux de design, de créativité et de valeurs collectives, adossé à un plan d'action économique, a été traduit en actions de communication à travers, notamment, la création de notre signature « Saint-Étienne, Atelier Visionnaire ».

Il s'agissait d'abord de travailler sur l'image de l'agglomération, de valoriser ses atouts pour faire connaître son nouveau visage, ses nouveaux atouts et son ambition. Cette action proactive à l'extérieur du territoire, à l'échelle régionale et nationale, a des répercussions, dans un deuxième temps, sur l'image qu'ont les Stéphanois du nouveau Saint-Étienne. Cette image de Saint-Étienne que l'on promeut s'appuie sur l'héritage stéphanois en termes de créativité, de passé industriel avec des savoir-faire de pointe, mais nous cherchons également à montrer que nous avons choisi de mettre l'accent sur des formes plus contemporaines de notre performance actuelle: le design, la culture, les entreprises innovantes... »

Géraldine Sirera, directrice de la communication, Saint-Étienne Métropole (Loire)

TÉMOIGNAGE



Christian Le Bart

Professeur de science politique à l'Institut d'études politiques de Rennes. Directeur du Centre de recherche sur l'action politique en Europe (CRAPE)

Quels sont les effets de la montée en puissance de l'impératif d'attractivité du territoire sur l'intercommunalité ?

Il faut tout d'abord noter l'évolution très frappante observée depuis quelques années, qui est le souci extrêmement vif qu'ont les élus aujourd'hui de l'attractivité et donc de la visibilité de leur territoire. Il est aujourd'hui très clair pour tous, qu'il s'agisse d'élus ou de professionnels de l'action publique territoriale, que le développement d'un territoire dépend de son attractivité, et que son attractivité dépend de sa notoriété. C'est sur cette sorte de vulgate, imprégnant les milieux décisionnels locaux, que se fonde une série de stratégies afin que les territoires gagnent en visibilité.

Or l'intercommunalité vient justement troubler ce jeu-là. En créant un nouveau niveau territorial qui perturbe la cartographie administrative, l'intercommunalité crée une sorte de complexité,

à laquelle s'ajoute un déficit de visibilité qui entre en tension avec l'exigence de simplicité qu'appelle la nécessité d'attractivité du territoire, supposant limpidité et clarté. Se dessine dès lors une double cartographie du territoire, une cartographie administrative, stricte, qui correspond au périmètre des communautés, et une cartographie symbolique, plus souple, avec des territoires hiérarchisés, plus ou moins connus, plus ou moins identifiés, avec des centralités imaginaires, et dont les élus sont les gestionnaires.

Selon moi, cette tension entre ces deux cartographies du territoire ne peut être dépassée en pratique que par l'identification du territoire à un grand élu, au maire, au président de la communauté. Dès lors, on ne se pose plus la question de connaître

les limites de la communauté d'agglomération. Le maire incarne un territoire avec un centre, des marges, mais qui ne sont en aucun cas des frontières. Se crée dès lors une nouvelle forme de leadership autour de la figure du maire qui est aussi le président de la communauté d'agglomération.

Cette disparition de l'intercommunalité au profit d'une vision du territoire tient au fait que celle-ci est d'abord un territoire d'action publique, une solution pragmatique pour trouver des optimums d'organisation d'action publique en termes de moyens, d'équipement, de compétence, ce qui explique son déficit en termes d'identité, d'image et d'imaginaire. La solution serait dès lors de considérer d'abord l'image d'une ville qui s'agrandit vers ses périphéries plutôt que la promotion d'un découpage administratif.

Mais si cette « idéologie de l'attractivité » est en train de « digérer l'intercommunalité », de digérer le trouble introduit par la finesse des montages intercommunaux, on s'aperçoit que l'intercommunalité, considérée comme structure porteuse de politique publique cette fois, reste une condition, un moyen de cette attractivité, notamment en contribuant au financement et à la mise en œuvre des projets sur lesquels celle-ci repose.

Cette « injonction à être visible » a d'autres conséquences en termes d'effet interne de mobilisation. En effet, on constate que les élus insistent beaucoup sur le fait qu'il faut que tout le monde se retrouve pour communier dans un projet – dont l'archétype serait le grand projet urbain – qui serait pertinent au regard des besoins de la population, mais qui s'inscrirait aussi dans une logique d'attractivité, qui fait parler de la ville à l'extérieur. De ce point de vue, l'idéologie de l'attractivité fonctionne vraiment comme une injonction à faire taire les divisions pour avancer du même pas, avec pour objectifs de faire face à la concurrence des autres villes. On peut d'ailleurs considérer ce discours comme une sorte de prolongement de discours sur le consensus communautaire, qui serait légitimé par la concurrence entre les territoires, introduisant ainsi une véritable tension entre logique économique et logique politique, partisane et démocratique.

Il est cependant possible que l'élection au suffrage universel, instaurant une légitimité nouvelle des élus intercommunaux, entraîne une évolution de ces tendances. En prenant garde toutefois à l'importance du poids des routines dans le jeu politique.

Conclusion

■ Représenter l'intercommunalité en 2014

2014 sera une année riche en défis pour l'intercommunalité. Avec l'achèvement de la carte intercommunale, mais surtout avec l'élection au suffrage universel direct des délégués communautaires, se pose la question des formes de la démocratie locale à l'échelle du bassin de vie, de la reconnaissance de l'intercommunalité et de ses élus, de la perception de ceux-ci par des habitants qui, en plus d'être usagers des services communautaires, sont désormais des électeurs.

Si la communication entreprise par les communautés invite souvent à penser les moyens de l'appropriation de l'intercommunalité par les bénéficiaires de son action, les différentes formes revêtues par cette communication permettent également d'apporter un éclairage sur les enjeux de légitimation et de construction du pouvoir communautaire, ainsi que sur la capacité des communautés à porter des politiques publiques et à élaborer un projet présidant à la destinée de leurs territoires. Mise en récit des agglomérations, démarches participatives, nouvelles formes de communication sur les services, communication sur le projet de territoire sont autant de moyens permettant de construire des ponts entre l'institution intercommunale, les politiques qu'elle pilote, ses réalisations et le territoire sur lequel ses compétences s'exercent, qui est souvent celui de la vie des résidents et du développement des entreprises.

Aussi, la communication intercommunale répond à plusieurs impératifs sur lesquels nous devons revenir pour conclure.

La communication doit œuvrer à l'identification de l'intercommunalité, à la fois par les habitants, par les élus des communes membres, par les acteurs économiques extérieurs au territoire. Cette identification est permise à la fois par un nom, qui fait que chacune des communautés est unique, par des élus qui incarnent véritablement l'institution et son projet pour le territoire, ainsi que par des politiques publiques, par des réalisations qui donnent corps à l'action communautaire. Cette identification est essentielle. Parce qu'elle permet à la communauté de rendre compte de ses actions auprès de leurs bénéficiaires, parce qu'elle assure aux communautés la possibilité de se distinguer, à la fois des autres communautés mais également des différents niveaux de l'administration territoriale, la communication est inséparable de la légitimation de l'intercommunalité.

Portant sur des compétences, des services, des politiques publiques et des projets, cherchant à informer les habitants sur ceux-ci, à accompagner la mise en œuvre d'une action, la communication contribue à faire de l'intercommunalité un acteur essentiel des politiques territoriales. En effet, la communication s'inscrit de plus en plus dans le cadre du projet de territoire des communautés, devient un relais pour les politiques locales, fait le lien entre des politiques sectorielles et les différentes facettes de la vie d'un territoire. Élément au cœur des politiques intercommunales, la communication participe à la construction du sens de l'action publique intercommunale sur son territoire.

Enfin, la communication doit travailler au rapprochement de l'intercommunalité, en particulier des habitants. Celui-ci, s'il s'impose comme axe de travail essentiel pour guider la communication des communautés, devient une véritable nécessité à l'approche des élections du printemps 2014. Tirant les leçons de 2008 et d'une campagne municipale ayant très largement « euphémisé » le fait intercommunal, dans un contexte marqué à la fois par la généralisation des communautés et les impératifs de modernisation de l'action publique, la question de la représentation des intercommunalités doit être réactualisée. Il s'agit de se demander comment le message de l'intercommunalité sera porté à l'avenir, par les candidats de 2014, par les communautés elles-mêmes, pour que celles-ci s'imposent désormais dans l'imaginaire politique et administratif des Français. Par-delà l'identification de l'intercommunalité, l'enjeu pourrait être d'encourager, d'accompagner l'émergence d'une véritable identité politique communautaire.

TÉMOIGNAGE



Jo Spiegel

*Président délégué de Mulhouse Alsace Agglomération.
Maire de Kingersheim (Haut-Rhin)*

Communication intercommunale et renouveau de la démocratie locale

Bien souvent, les habitants d'un territoire ignorent tout de l'intercommunalité dont ils font partie. Entre eux et les élus, un fossé se creuse : le temps de la démocratie locale se limite souvent à celui des élections, et l'intercommunalité prend les traits d'un simple guichet destiné à des usagers consommateurs. Dans ce contexte, il est impératif de revisiter la grammaire démocratique à l'œuvre aujourd'hui, de travailler à la promotion d'une démocratie exigeante, à la redéfinition des rapports entre les élus et les citoyens.

Cette grammaire se décline en différents niveaux d'exigence, qui permettent de poser les conditions du dialogue entre les acteurs locaux et celles de la coopération intercommunale. Le premier niveau renvoie à un impératif d'information, de sensibilisation, de formation, par lequel l' élu est capable de donner du sens aux politiques qu'il mène, d'assurer la transparence de son action et de permettre aux habitants de s'en approprier les enjeux. Cette communication repose sur un important effort pédagogique pour expliquer, simplifier et se rapprocher ainsi des habitants.

Le second niveau correspond à une nécessité du débat public. Compte tenu de la complexité croissante des dossiers gérés par les intercommunalités, ceux-ci supposent un véritable apprentissage du débat destiné à approfondir des sujets qui ne doivent pas être cantonnés aux débats politiques et technocratiques.

Le troisième niveau repose sur un travail d'élaboration collective de propositions et de solutions, par le rapprochement d'acteurs en un conseil participatif dont le champ d'action doit être préalablement délimité, regroupant, en différents collèges, élus communautaires et municipaux, habitants volontaires ou tirés au sort, et experts. Ce niveau fait état d'une attente en une véritable ingénierie démocratique, capable d'accompagner l'émergence de la parole, la mise en œuvre d'un compromis dynamique transcendant les clivages politiques.

Le dernier niveau correspondrait à l'adhésion à un véritable « pacte civique », appuyé sur le travail

commun des élus, des organisations et des habitants pour une transformation durable de la société, par l'implication de tous.

L'information pédagogique doit s'inscrire dans cette dynamique tendant vers une plus grande exigence démocratique. Il s'agirait, pour l' élu, de chercher à revivifier la démocratie de représentation en évitant la démagogie, et d'être capable d'assurer la portée universelle des débats, de faire de l'habitant un véritable citoyen.

Au-delà de l'enjeu démocratique, c'est le sens de l'intercommunalité qu'il s'agit de construire, en posant les conditions d'un faire ensemble pour éviter que les communautés ne basculent du côté de la technocratie, n'apparaissent que comme une structure lourde et supra-communale. L'intercommunalité doit apparaître comme un ensemble de valeurs, celles de la République appliquées aux territoires. C'est la liberté communale, régulée par l'égalité et transcendée par la fraternité. C'est la valorisation du singulier, fondée sur la coopération et l'échange réciproque. L'intercommunalité est également la promesse d'une gouvernance nouvelle, horizontale, qui rompt pour la première fois avec l'organisation verticale des pouvoirs locaux, rapprochant les conseillers municipaux en une communauté pour agir de concert. L'intercommunalité est donc une belle promesse d'action publique, qui doit être également une promesse pour la démocratie.

Pour cela, il ne faut pas que l'intercommunalité sombre dans la banalité en se contentant d'administrer le territoire qu'elle doit au contraire chercher à animer. Elle doit donc considérer la diversité des acteurs de son territoire, qu'ils soient élus, associations ou habitants, en travaillant davantage sur l'information, sur la sensibilisation et le débat, sur l'élaboration partagée et l'implication de l'ensemble de la société. L'intercommunalité ne doit donc plus paraître comme un simple dispensateur d'équipements et de services, tandis que l' élu, irréductible à la figure du bon gestionnaire, doit prendre celle d'un ingénieur du vivre ensemble sur le territoire, capable d'en mobiliser les forces vives et de faire vivre le débat démocratique.

Annexes

I - Éléments de méthodologie

Cette étude se nourrit d'un certain nombre de données qui alimentent le travail d'enquête, recueillies entre février et juillet 2013.

Elle s'inscrit dans la continuité de la troisième vague du baromètre de la communication intercommunale, réalisé par l'AdCF et Epiceum en décembre 2012 auprès de 265 communautés, dont elle reprend et précise certains résultats relatifs à la place de la fonction communication dans les communautés ainsi qu'aux objets de la communication intercommunale.

Ces premiers résultats quantitatifs ont été complétés par un examen systématique de deux outils de communication que sont les sites internet et les bulletins communautaires.

- 156 sites internet de communautés (4 communautés urbaines, 22 communautés d'agglomération, 109 communautés de communes) ont fait l'objet d'un traitement statistique spécifique basé sur le repérage du contenu de la page d'accueil, l'organisation des différentes rubriques, les modes de présentation de la communauté, de son fonctionnement politique et de ses interventions ;
- 65 bulletins communautaires (29 communautés d'agglomération, 1 communauté urbaine et 35 communautés de communes) ont été examinés, en accordant une attention particulière à la place donnée aux élus communautaires, aux témoignages des habitants et des acteurs du territoire, aux communes membres de la communauté, en plus de l'organisation des différentes rubriques.

Sur la base de ces repérages ont été identifiées 16 communautés dont les pratiques en matière de communication ont fait l'objet d'entretiens approfondis réalisés auprès des directeurs de la communication, d'agents chargés de la communication autour de compétences spécifiques ou d'élu délégué à la communication. Ces derniers ont été interrogés à la fois sur la manière dont ils analysaient la perception de l'intercommunalité par les habitants, et sur les actions à travers lesquelles étaient représentée l'intercommunalité, de l'institution, des politiques et des territoires. Ces témoignages ont été l'occasion non seulement de valoriser leurs analyses des enjeux de la communication des intercommunalités, mais aussi de mettre en avant les initiatives menées dans leur communauté.

Ces témoignages ont ensuite été mis en perspective avec des entretiens réalisés auprès de présidents des communautés, permettant de croiser leurs analyses relatives à la représentation de l'intercommunalité avec la réalité de la communication de leur communauté. Enfin, des éclairages thématiques ont été demandés à des chercheurs et des experts en communication publique.

2 - Entretiens : élus délégués et directeurs de la communication

Nom de la personne interrogée	Fonction	Communauté	Département	Nombre de communes	Nombre d'habitants
Célia Auclair	Directrice de la communication	Communauté d'agglomération Dracénoise	Var (83)	16	97 300
Audrey Baehler-Lindecker	Ambassadrice du tri, service de gestion de collecte des ordures ménagères	Communauté de communes de la Porte d'Alsace	Haut-Rhin (68)	33	15 700
Dominique Bodet	Directrice de la communication	Communauté de communes du Pays de Lunel	Hérault (34)	15	48 200

Audrey Borne	Chargée de communication	Communauté de communes du Pays de Salers	Cantal (15)	27	9 200
Cynthia Capelle	Chargée de communication	Communauté de communes du Val de l'Ailette	Aisne (01)	19	8 700
Carine Coutard	Directrice de la communication	Communauté d'agglomération Grand Cahors	Lot (46)	32	41 000
Véronique Fleschmann	Chargée de mission pour la communication, le tourisme et la culture	Communauté de communes Nord Limagne	Puy-de-Dôme (63)	12	9 100
Sylvia Giral	Chargée de communication	Communauté de communes du Créonnais	Gironde (33)	14	15300
Joëlle Goepfert	Directrice de cabinet du président et de la communication	Communauté d'agglomération Orléans Val de Loire	Loiret (45)	22	280 600
Corinne Jacquemoud	Directrice de la communication	Communauté d'agglomération Chambéry métropole	Savoie (73)	24	121 100
Sophie Maréchal-Yhuellou	Directrice de la communication	Concarneau Cornouaille Agglomération	Finistère (29)	9	50 600
Jérémy Martin	Directeur de la communication	Communauté de communes de Lacq	Pyrénées-Atlantiques (64)	47	35 700
Grégoire Martin	Directeur de la communication	Communauté de communes de la Hague	Manche (50)	19	12 400
Robert Pistilli	Vice-président délégué à la communication, aux nouvelles technologies et à l'action culturelle	Communauté de communes du Pays de Lunel	Hérault (34)	15	48 200
Laurent Riéra	Directeur de la communication	Communauté d'agglomération Évry Centre Essonne	Essonne (91)	6	116 300
Valérie Sigogneau	Directrice de la communication	Communauté d'agglomération de La Rochelle	Charente-Maritime (17)	18	151 700
Géraldine Sirera	Directrice de la communication	Communauté d'agglomération Saint-Étienne Métropole	Loire (42)	45	395 800

3 - Témoignages : présidents de communauté

	Communauté	Département	Nombre de communes	Nombre d'habitants
Loïc Cauret	Lamballe Communauté	Côtes-d'Armor (22)	17	27 800
Daniel Delaveau	Rennes Métropole	Ille-et-Vilaine (35)	38	414 000
Estelle Grelier	Communauté de communes de Fécamp	Seine-Maritime (76)	13	29 100
Charles-Éric Lemaignan	Communauté d'agglomération Orléans Val de Loire	Loiret (49)	22	280 600
Jean-Pierre Moure	Montpellier agglomération	Hérault (34)	31	423 800
Michel Piron	Communauté de communes des Coteaux du Layon	Maine-et-Loire (49)	12	15 200
Jo Spiegel	Mulhouse Alsace Agglomération	Haut-Rhin (68)	33	255 700

4 - Témoignages : experts et chercheurs

Nom	Structure
Guillaume Bailly	Université de Versailles Saint-Quentin-en-Yvelines
Christian de la Guéronnière	Agence Epiceum
Alain Faure	Institut d'Etudes Politiques de Grenoble - Université de Grenoble
Christian Le Bart	Institut d'Etudes Politiques de Rennes
Patrick Le Lidec	Sciences Po Paris
Marc Marynower	Agence MMAP - Marynower Mercier Agence Partenaire
Stéphane Merle	Université de Saint Etienne
Denis Muzet	Institut Médiascopie
Max Rousseau	CIRAD - Montpellier
Frédéric Theulé	Institut d'aménagement et d'urbanisme Ile-de-France
Sébastien Vignon	Université de Picardie Jules Verne

Rédaction :

Marie Albouker

Coordination éditoriale :

Sandrine Guirado (AdCF)

Date de publication :

septembre 2013

Conception/réalisation : **epiceum** 

Impression : Imprimerie Wauquier / papier PEFC / encres végétales /
impression environnementale ISO 14001 / N° de certificat PEFC-10-31-1865