



**HAL**  
open science

## Gouvernements intercommunaux et ressources politiques: l'identité territoriale pour énoncer des priorités d'action publique?

Alain Faure

► **To cite this version:**

Alain Faure. Gouvernements intercommunaux et ressources politiques: l'identité territoriale pour énoncer des priorités d'action publique?. 2008. halshs-00343002

**HAL Id: halshs-00343002**

**<https://shs.hal.science/halshs-00343002v1>**

Preprint submitted on 28 Nov 2008

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

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

*GOUVERNEMENTS INTERCOMMUNAUX  
ET RESSOURCES POLITIQUES :  
L'IDENTITE TERRITORIALE POUR ENONCER  
DES PRIORITES D'ACTION PUBLIQUE ?*

*Alain Faure (CNRS PACTE Institut d'Etudes Politiques de Grenoble)*

*Sommaire*

<i>DESSINE-MOI UN MOUTON...</i> .....	2
<i>Les empreintes mémorielles du territoire hérité</i> -----	3
<i>Les priorités techniques de la communauté indicible</i> -----	4
<i>Les impacts managériaux du pays inventé</i> -----	6
<i>LES ENIGMES DE L'EQUATION IDENTITAIRE</i> .....	8
<i>Sentiers institutionnels : le temps long des systèmes locaux</i> -----	8
<i>Tournois politiques : le pouvoir des échelles et les échelles du pouvoir</i> -----	10
<i>Récits sur l'intérêt communautaire : les mots du bien commun</i> -----	11
<i>Bibliographie</i> -----	14

En science politique, la notion d'identité n'est guère mobilisée comme variable explicative dans le champ de l'analyse des politiques publiques. Au sein de cette communauté de spécialistes, les controverses scientifiques sont surtout orientées, depuis une décennie, sur la belle équation néo-institutionnaliste des trois « i » : l'étude de la combinatoire entre les institutions, les intérêts et les idées (Hall Taylor 1997). Côté français, les débats s'animent notamment autour du concept de « référentiel » qui est utilisé pour qualifier les « idées en action » (Muller 1995), et le schéma enregistre depuis peu une variante stimulante (un 4<sup>ème</sup> « i » ?) à l'étude des « instruments » d'action publique (Lascoumes Le Gales 2007). Néanmoins, ces différentes grilles de lecture restent dans le *main stream* intellectuel d'une réflexion d'abord centrée sur les façons de penser l'Etat et la « mise en administration » de la société à l'échelon national et international. Pourquoi un tel tropisme étatique et supranational ? Dans la recherche, la construction de l'objet n'existe qu'au sein du système de relations conceptualisées que chaque politiste bricole dans son propre « atelier » (Favre Fillieule Jobard 2007). Cette dimension « théorique » de la recherche nous rappelle qu'il faut interroger sans relâche le processus à partir duquel une communauté scientifique organise la structuration des connaissances et forme la jeune recherche. Différents engagements collectifs récents<sup>1</sup> m'incitent à explorer l'hypothèse d'un 5<sup>ème</sup> « i » (identité, identification, identitaire) pour éclairer les mécanismes de mise en œuvre des politiques publiques. J'utiliserai ici trois enquêtes de terrain consacrées à l'étude de programmes publics initiés ou pilotés par des collectivités locales émergentes et qualifiées d'intermédiaires : les gouvernements intercommunaux. Comme d'autres recherches consacrées aux collectivités régionales (Faure 2006), ces travaux m'ont permis de constater que les enjeux d'identité territoriale ne se dissolvaient apparemment ni dans un « style » national de gouvernement (Richardson 1982) ni dans les « sentiers de dépendance » des institutions étatiques ou catégorielles (Pierson 1996). La communication propose de prendre au sérieux l'hypothèse selon laquelle l'identité territoriale (telle qu'elle est racontée et utilisée dans le champ politique) constitue parfois une ressource structurante dans l'énoncé des priorités d'action publique.

Le propos est organisé en deux temps : une première partie descriptive présente trois cas d'étude sur des structures intercommunales en cherchant à pointer les enjeux d'identité en présence, et une seconde partie évoque les principales énigmes de cette équation identitaire et leur utilité pour l'analyse du changement dans l'action publique. En conclusion, la communication questionne la place de l'identité territoriale dans les représentations attachées à la démocratie.

### *DESSINE-MOI UN MOUTON...*

Un défi pour commencer : retracer en quelques paragraphes l'essentiel des données collectées à l'étude de la mise en place et du fonctionnement de trois gouvernements intercommunaux en France. Dans tous les pays européens, la littérature sur cette nouvelle forme d'institutionnalisation de l'action publique connaît une certaine embellie depuis les années 1990, et notamment pour commenter les tentatives d'invention d'institutions d'agglomération ou métropolitaines (Négrier 2007). Ces contributions adoptent une grande variété de partis pris méthodologiques et théoriques et elles présentent des résultats empiriques de tous ordres. La focale orientée sur les impacts en termes de *new public management* (Peters 2000) occupe une place de choix dans ces travaux, sans doute parce que cette posture permet de commenter les réformes étatiques structurelles qui tentent de rationaliser les mécanos institutionnels, mettant en lumière les processus de décentralisation et de recentralisation à l'œuvre. De nombreuses enquêtes s'intéressent au complexe système de *multi level governance* en formation avec la montée en puissance des régimes urbains et régionaux à l'heure du tournant néo-libéral et de la mondialisation. Dans les travaux de thèse, la problématique alimente aussi des hypothèses stimulantes sur la « territorialisation » de l'action publique (Faure Négrier 2007), sur les nouvelles focales politiques liées à ces « changements d'échelle » (Faure Leresche Muller Nahrath 2007) et sur la formation d'intérêts territorialisés dans une perspective pluridisciplinaire<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> D'une part les échanges auxquels j'ai participé pendant deux ans au sein du groupe IPI, et d'autre part les responsabilités que j'ai occupé pendant quatre ans dans l'animation du groupe « Local & Politique » de l'Association Française de Science Politique.

<sup>2</sup> Voir par exemple la cinquantaine de travaux inédits présentés en 2007 et 2008 à l'occasion des deux premières rencontres d'une école thématique internationale pluridisciplinaire sur les « nouvelles controverses de l'action publique » <http://www.pacte.cnrs.fr/spip.php?rubrique94>.

Je vais tenter de limiter ici l'approche à l'évocation partielle de trois enquêtes menées entre 2005 et 2008. Sur le plan de la méthode, la démarche est le fruit de deux influences (qui ne sont pas toujours compatibles, mais c'est un autre débat) : d'une part l'ethnologie politique (en m'inspirant notamment des travaux réalisés dans les années 1980 par Marc Abélès sur un département français - Abélès 1989), et d'autre part la batterie classique en science politique des outils liés au champ d'analyse des politiques publiques (avec une prédilection pour les tenants de l'approche dite cognitive - Muller 2003). L'objet de recherche concerne le processus de création d'intercommunalités « intégrées », c'est-à-dire transférant des compétences et des responsabilités importantes des communes vers une structure intercommunale<sup>3</sup>. Le matériau est essentiellement constitué d'entretiens semi directifs auprès des élites locales (élus, fonctionnaires, experts, entrepreneurs, responsables divers...). Sur chacun des trois terrains explorés, nous avons cherché à rencontrer les acteurs très impliqués dans la mise en œuvre d'une politique sectorielle en particulier : la culture pour les deux premières, la politique de la ville et l'aménagement du territoire pour la troisième<sup>4</sup>. Ces terrains présentent des contextes politiques assez contrastés : un territoire rural de 7500 habitants (la Casinca en Haute-Corse), une région périurbaine de 50 000 habitants (le Pays Voironnais en Isère) et une agglomération de 130 000 habitants (la ville d'Annecy et ses 16 communes périphériques en Haute-Savoie). Les enquêtes ont cherché à recueillir l'opinion des acteurs impliqués dans la « communautarisation » des services publics, c'est-à-dire dans la définition d'un « intérêt général » (ce que la loi Chevènement nomme le « principe d'intérêt communautaire ») qui serait en concordance avec le périmètre élargi de ces nouvelles institutions.

C'est dans ce contexte qu'il m'est apparu, au fil des entretiens, que la question identitaire était omniprésente dans les opinions, les jugements et les prises de position des interlocuteurs rencontrés. Pour reprendre la formule de Denis-Constant Martin citée en introduction de l'ouvrage (Martin 2008), cette « constellation de sens donnés à des pensées et à des acteurs infiniment divers » a immédiatement posé un problème en termes analytiques. A l'instar du Petit Prince questionnant l'aviateur au milieu du désert, je me contenterai ici de restituer les principales figures de récit apparues pour dessiner ce nouveau paysage intercommunal.

### *Les empreintes mémorielles du territoire hérité*

Commençons par le terrain le plus propice, en apparence, aux envolées identitaires : la communauté de communes de Casinca. L'étude s'inscrit dans le cadre de ma participation à une enquête nationale consacrée à la façon dont les intercommunalités se saisissent en France de la question culturelle avec la loi Chevènement (1999), loi d'incitation à l'intercommunalité qui a proposé, en compétences optionnelles, le transfert des équipements culturels à l'échelon communautaire<sup>5</sup>. L'objectif des entretiens était centré sur des enjeux performatifs : mieux comprendre pourquoi et comment des communes avaient décidé de transférer des missions municipales vers l'échelon intercommunal, et observer comment les élus locaux et les professionnels de la culture avaient évalué les gains liés à ce changement d'échelle.

Deux mots sur le contexte : la Casinca est un territoire de Haute Corse composé de sept villages au sud de Bastia, entre mer et montagne. Le patronyme « Casinca » est celui d'un SIVOM (syndicat intercommunal à vocation multiple) créé dans les années 1970 pour gérer les déchets (avec seulement cinq communes). Il a été transformé en 2002 en communautés de communes (avec deux communes supplémentaires) pour bénéficier d'une fiscalité plus intégrée, et il a été doté à cette occasion de compétences élargies sur l'environnement, le développement économique et la culture. Mais cette identité politico-administrative possède d'autres fondations que quasiment tous mes interlocuteurs ont évoqué spontanément : la Casinca est une *piève*, une circonscription ecclésiastique datant du 11<sup>ème</sup> siècle qui délimitait une terre d'accueil précoce du christianisme en Corse. Je m'aperçois alors que ce territoire alimente une impressionnante superposition de repères historiques et mémoriels : le mot « Casinca » fait

---

<sup>3</sup> Partout en Europe, des réformes ont donné la possibilité aux communes de mettre en place des structures intercommunales possédant un niveau de compétences et de responsabilités très étendu. En France, le mouvement a été amorcé avec les lois Joxe (en 1992) et Pasqua (en 1995) puis a connu une accélération marquée avec les lois Chevènement et Voynet (en 1999).

<sup>4</sup> Ces enquêtes font l'objet de deux rapports remis à l'Observatoire national des politiques culturelles (Faure 2007, Faure Brotel 2008) et d'un mémoire de Master de l'IEP Grenoble (Baumert 2007).

<sup>5</sup> L'ensemble des études de cas et de l'enquête quantitative fait l'objet d'un ouvrage à paraître (Négrier Teillet Préau 2008).

écho à la toute première présence romaine en Corse, les vergers de la Casinca sont réputés pour avoir longtemps rempli les greniers de Rome, la Casinca évoque aussi une implantation originale de châteaux médiévaux entourés de villages de façon concentrique, le territoire accueille depuis un siècle une foire célèbre organisée au pied d'une de ses églises, la Casinca est encore un territoire identifié pour les grandes familles politiques qui l'ont habité...

Un second registre de présentation s'invite aussi dans les témoignages avec ses frontières naturellement tracées par la mer, la montagne, deux rivières et une route nationale. La Casinca est une entité physique que toutes les cartes et photos aériennes mettent en évidence et que mes interlocuteurs décrivent systématiquement comme une entité naturelle, y compris sur ses caractéristiques négatives (une vaste zone de marécages dans la plaine qui, avant d'être « asséchée par les Américains », constituait un dangereux foyer de maladies comme le paludisme et la malaria).

Enfin, le troisième registre de présentation est plus politique : la Casinca est un canton, composé depuis la Révolution française de sept communes (celles-là même qui constituent aujourd'hui le périmètre de la communauté de communes). Et c'est sur cette évocation que le tableau unitaire se fissure et se complique. Tous mes interlocuteurs évoquent à ce sujet deux ruptures douloureuses. La première intervint lorsque le canton a « basculé » avec l'élection d'un représentant qui n'était pas à gauche (en 1977) puis d'un représentant communiste qui n'était pas le maire de la plus grosse commune (en 1983)<sup>6</sup>. La seconde rupture a eu lieu lorsque ce dernier a fait valider en 1989 par le Conseil Général la construction d'un nouveau collège sur sa petite commune (après un épisode juridico-politique très mouvementé). Vous suivez ? Le récit de ce fait d'armes alimente des controverses fournies parce que cette commune de montagne possède une enclave en bord de mer (imposée par les géomètres du Roi lors d'un « plan Terrier » réalisé en 1770) qui connaît depuis vingt ans un essor économique exceptionnel. Quelle est la place des politiques culturelles initiées à partir de 2002 dans ce contexte ? La question implique de compléter le tableau avec un autre périmètre en formation : celui du « pays » (une invention des lois Pasqua et Voynet) qui entraîne depuis quelques années les départements et les régions (ici le Département de la Haute Corse et la « Collectivité Territoriale »<sup>7</sup>) à rationaliser leurs interventions en regroupant les financements sur plusieurs intercommunalités. La Casinca est bordée par un « pays » très dynamique au sud (la Costa Verde) et par une agglomération menaçante au nord (l'agglomération bastiaise). Cette situation inconfortable incite les élus des sept villages de la Casinca à imaginer en 2006 un partenariat inédit avec quatre intercommunalités voisines sous l'appellation « Castagniccia Mare e Monti » (la « Castagniccia » étant une autre appellation célèbre en Corse, tout comme l'expression « Mare e Monti »). Et plusieurs projets culturels émergent « naturellement » à cette échelle territoriale en lien avec les enjeux du tourisme et pour bénéficier d'équipements structurants.

Ce (bien trop) bref détour par les récits montre l'étendue des mises en intrigue historiques qui accompagnent les opinions sur la place des politiques culturelles à l'échelon intercommunal. Chez mes interlocuteurs, la Casinca est un territoire hérité qui abonde en symboles unitaires et conflictuels, sur un canevas où l'ancrage communal paraît cependant toujours très prégnant. Et les opinions sont compliquées à démêler parce que ces empreintes sont souvent convoquées dans les témoignages pour argumenter des débats contemporains sur les formes de l'urbanisation, la promotion des industries balnéaires, la protection du patrimoine historique, le soutien aux artistes locaux, le développement des équipements collectifs (une piscine, un musée, un centre social)... Enfin, il faut savoir qu'en 2002, la communauté de communes a recruté un directeur des services au profil plus managérial qu'administratif (mettant fin à la tradition du double emploi pour le secrétaire de mairie de la commune la plus importante).

### *Les priorités techniques de la communauté indicible*

Le deuxième cas d'étude provient de la même enquête nationale consacrées à l'étude des effets de la loi Chevènement dans le domaine culturel, mais il se situe sur un territoire urbain. Soulignons au passage que cette loi inaugure une variante inédite dans la mesure où le législateur rompt avec la tradition française qui voulait jusqu'alors que les communes soient toujours régies pour l'essentiel dans le même cadre réglementaire, presque indépendamment de leur taille et de leur population. La création des communautés

---

<sup>6</sup> Ce dernier est toujours, 24 ans, plus tard, conseiller général du canton bien que maire d'une « petite » commune périphérique.

<sup>7</sup> Statut exceptionnel voté pour la Corse en 1991 (collectivité proche des Régions mais avec des pouvoirs et des compétences plus étendus).

d'agglomération est liée à des critères de population (au moins 50 000 habitants, ou une ville chef-lieu, ou encore une ville centre d'au moins 15 000 habitants), elle impose une forte homogénéité spatiale (le territoire doit être constitué « d'un seul tenant et sans enclave »), elle promeut à l'échelon communautaire des compétences majeures (le développement économique, l'aménagement de l'espace communautaire, l'équilibre social de l'habitat, la politique de la ville), enfin elle liste une série importante de compétences facultatives et optionnelles. Mais l'innovation principale concerne la collecte des impôts liés à l'activité économique (la taxe professionnelle), dont le taux doit devenir unique sur l'ensemble du territoire intercommunal (après une période transitoire) avec, en contrepartie, un dispositif d'aide financière étatique très avantageux.

Dès l'année 2000, la communauté d'agglomération d'Annecy est créée (sur 17 communes et 135 000 habitants) avec l'objectif clairement affiché par les élus de tirer profit de cette réforme pour accroître les moyens techniques et financiers des communes de l'agglomération, et notamment pour faire face aux « charges de centralité » croissantes de la ville centre. Le maire de cette dernière est également le président de la principale structure intercommunale du bassin annecien (créée à la fin des années 1960 par son père). Ce « Maire-Président » (et ancien Ministre) a profité de l'opportunité législative de la loi Chevènement pour proposer aux maires des communes voisines le passage en communauté d'agglomération (comme l'ont fait une centaine de villes en France durant cette courte période). A cette occasion, il a suggéré une réorientation radicale des financements dans le domaine culturel, décision soudaine et relativement inattendue dans la mesure où la ville centre (Annecy) possédait alors une tradition volontariste très affirmée dans ce domaine sans qu'aucun partenaire ne manifeste l'envie ou le besoin d'une communautarisation des services culturels à l'échelle de l'agglomération. La décision a été strictement politique : elle n'a fait l'objet d'aucune évaluation préalable au sein des grandes filières professionnelles concernées (patrimoine, lecture publique, cinéma, culture technique et scientifique...). Fait plus étonnant encore : il apparaît *a posteriori* que l'agglomération annecienne a pratiquement été la seule en France à aller aussi loin, c'est-à-dire à opter pour un transfert quasi complet des compétences en matière d'équipements, de services et de personnel.

Au terme d'une enquête menée en complément d'un mémoire de Master (Brotel 2007), nous avons pu collecter différents récits qui retracent ce choix et qui en commentent la portée. Ces récits nous informent sur le lien perçu par les acteurs entre des décisions publiques et les identités territoriales. La première façon de raconter le cas annecien est orientée sur les faits de grandeur qui ont historiquement caractérisé la politique municipale à Annecy dans le domaine culturel. Pour tous nos interlocuteurs (qu'ils soient élus ou responsables d'institutions culturelles), on ne peut comprendre les ambitions actuelles de l'agglomération qu'au prisme du passé culturel glorieux de la ville centre et des trophées qui en balisent la trajectoire. Deux épisodes reviennent notamment dans les témoignages, l'un pour rappeler un « don » du général de Gaulle et l'autre pour évoquer la création d'une « scène nationale ». Le premier trophée est conquis en 1959 lorsque le président de la République ordonne le transfert du festival international du cinéma d'animation de Cannes à Annecy (en alternance avec Zagreb au début). L'histoire dit que ce prestigieux festival a atterri à Annecy alors qu'il y avait des villes autrement plus influentes en concurrence, mais que l'arbitrage fut fait en guise de récompense et de remerciement pour commémorer le centenaire du rattachement de la Savoie à la France. Le second trophée concerne la construction du Bonlieu, un équipement culturel d'envergure situé devant le lac et au cœur de la ville. Cet équipement imposant par sa taille et par la diversité de ses missions est présenté comme le symbole d'une activité culturelle exemplaire avec, en point d'orgue, sa labellisation par le ministère de la Culture en 1981. Le Bonlieu est connu et reconnu à l'échelon international pour avoir su combiner la vitalité des mouvements d'éducation populaire (dans la traîne humaniste et progressiste de Joffre Dumazedier) et une excellence artistique décentralisée innovante (le Bonlieu étant présenté comme l'un des fleurons des années Lang au ministère de la Culture).

En parallèle, nous avons pu collecter avec Candice Brotel un second récit sur l'intercommunalité culturelle, à la fois plus technique et plus politique. Il est apparu qu'en grande majorité, nos interlocuteurs ne sont pas originaires de la Haute-Savoie ni même de Rhône-Alpes. Ces derniers justifient d'ailleurs leur venue à Annecy par la réputation culturelle de la ville (ses fameux trophées) et par le cadre exceptionnel de son environnement (le lac, les montagnes, la proximité de Genève). Puis ils soulignent que dès leur entrée en fonction, ils ont dû faire l'apprentissage des valeurs de rigueur et d'efficacité qui rythment le « système » annecien et haut-savoyard. Pour commenter cette initiation, les descriptions se déroulent souvent en deux temps : l'évocation d'un drame puis l'exposé des règles du jeu progressivement intégrées. L'épisode traumatique concerne la fermeture de la Maison des Jeunes des Marquisats au début des années 90, structure qui incarnait puissamment le dynamisme et la créativité du militantisme annecien depuis les années 1960. Suite à un déficit financier considérable, un conflit frontal et radical a opposé la fédération des MJC à la

municipalité, et cette dernière a finalement voté la fermeture définitive de la structure en 1991 sur des arguments comptables (des déficits structurels trop importants et des charges de centralité croissantes). Et les témoignages insistent alors sur la croyance gestionnaire émergente qui a visiblement caractérisé ce tournant : le secteur culturel annecien ne serait dorénavant financé que s'il acceptait de professionnaliser complètement ses équipements, sa logistique technique et ses ressources humaines. Les racines de l'intercommunalité sont apparemment liées à cet épisode traumatique car c'est à cette période que triomphe une autre conception du financement public, plus ancienne sans aucun doute en Haute-Savoie, fondée sur les principes du pragmatisme économique et du centralisme annecien. Quel que soit le secteur culturel concerné, la ville d'Annecy décline dorénavant ses ambitions culturelles au prisme d'un credo professionnel précis : disposer des meilleurs gestionnaires (en les recrutant avec un cabinet spécialisé), multiplier les audits par filière, concentrer les arbitrages dans un cercle technique et politique restreint, sécuriser les pratiques innovantes, et contrôler sans cesse les programmes par une hiérarchisation stricte des responsabilités, des lieux de décision et des outils de communication.

A partir de 2001, la communauté d'agglomération prend en charge la quasi-totalité des grands équipements culturels gérés jusqu'alors par les municipalités du bassin annecien<sup>8</sup>. Les transferts de compétences, qui sont échelonnés sur cinq ans, concernent une école d'arts, un musée, une scène nationale, le théâtre d'Annecy, un réseau de salles de diffusion d'intérêt intercommunal (parmi lesquelles trois grands équipements dont deux situés sur des communes périphériques), une école nationale de musique et de danse, la bibliothèque centrale de Bonlieu, un centre de culture scientifique, technique et industrielle (situé sur une commune périphérique). La quasi-totalité des salariés municipaux devient personnel intercommunal. Inutile de préciser que les aspects logistiques, financiers et politico-stratégiques de cette réorientation gestionnaire occupent une place importante dans les entretiens. Sans entrer dans le détail de cette vaste réorganisation et des multiples intrigues qui en balisent le déroulement de 2002 à 2007, l'enquête révèle au final une surprise de taille : alors que la communauté d'agglomération est manifestement très affûtée sur tous les dossiers culturels dont elle a la responsabilité, cette performativité ne fait l'objet de pratiquement aucun affichage médiatique ou rhétorique reliant ces activités au niveau de gestion qui en a la responsabilité politique et financière (la communauté d'agglomération). Comme le suggère le titre du rapport que nous avons rendu à l'Observatoire National des Politiques Culturelles (« L'agglomération annecienne, une ville en pointe culturelle et en panne de récit communautaire »), la politique concertée des 17 communes se trouve à la fois placée en pointe (en termes d'activités culturelles soutenues par son institution) et en panne (en termes de visibilité et de lisibilité à l'échelle de la région urbaine). Les nouvelles priorités sont techniques et sectorielles, sans que la collectivité locale qui les pilote ne parvienne (ou ne souhaite) traduire cette excellence en valeurs et en repères identitaires.

### *Les impacts managériaux du pays inventé*

Le dernier terrain concerne l'étude de la mise en place de la politique de la ville dans une communauté d'agglomération périurbaine, le Pays Voironnais en Isère. Ce territoire de 85 000 habitants répartis sur 34 communes est situé en bordure de l'agglomération de Grenoble (en direction de Lyon). Il a fait l'objet de nombreux travaux de recherche, sans doute en partie en raison de sa proximité avec plusieurs instituts universitaires qui sont de grands consommateurs en mémoires de fin d'étude... Mais l'intérêt des universitaires s'explique vraisemblablement aussi parce que la configuration périurbaine dynamique de ce territoire (près d'une agglomération, avec des terres agricoles productives et en plein essor économique et socio-démographique) en fait un terrain privilégié d'observation sur les mutations urbaines contemporaines. C'est d'ailleurs sur un fait d'armes « contre la ville » qu'a débuté son grand récit officiel : en 1971, les maires des communes du « Voironnais » (la ville de Voiron et sa périphérie rurale) se sont radicalement opposés (avec succès) à un projet du schéma directeur d'urbanisme et d'aménagement de la région urbaine grenobloise qui prévoyait l'implantation sur des terres agricoles d'une ville nouvelle de 100 000 habitants. Pour décrire le lien entre l'action publique et les enjeux identitaires dans le Voironnais, nous prenons appui sur trois enquêtes en particulier : la première centrée sur les conditions politiques de création de la communauté d'agglomération en 2000<sup>9</sup>, la deuxième sur la mise en œuvre d'une « politique des villages » en

---

<sup>8</sup> Il faut noter que le poids de la ville centre (50 000 habitants) est contrebalancé par trois communes périphériques qui possèdent 17 000 habitants chacune.

<sup>9</sup> Mémoire soutenu en septembre 2000 par Anne-Cécile Blanc sous ma direction et qui a fait ensuite l'objet d'un chapitre dans un ouvrage consacré à l'invention des communautés d'agglomération (Baraize Négrier 2002).

2006<sup>10</sup>, et la troisième sur une série de séances de travail rassemblant les élus communautaires suite aux élections municipales de mars 2008<sup>11</sup>.

Tout commence donc en 1971. C'est du moins la version officielle, connue par tous et souvent évoquée dans les rencontres : le Pays Voironnais a écrit ses lettres de noblesse intercommunales en réaction aux visées aménagistes de l'agence d'urbanisme de Grenoble, créant un syndicat intercommunal à vocation multiple explicitement constitué en 1974 pour organiser la défense face à l'hégémonie de cette ville préfecture de département. La suite de l'histoire met en scène un homme politique de premier plan (le maire de Voreppe, une petite commune située à l'intersection de Grenoble et de Voiron) et un jeune fonctionnaire ambitieux et visionnaire (le secrétaire général du SIVOM). L'histoire dit que ce sont en effet ces deux fortes personnalités qui ont inventé l'intercommunalité voironnaise en organisant son passage en communauté de communes en 1994 puis en la transformant en communauté d'agglomération en 2000. Le premier (l' élu) cumule les mandats et les postes de responsabilités départementaux et nationaux tandis que le second (le technocrate) construit le laboratoire voironnais et met en place un important réseau national de conseil et de communication au service des cadres de la fonction publique territoriale. Leur alliance objective (bien qu'ils soient de bords politiques au départ opposés) fonctionne à merveille : dans le microcosme isérois, le Pays Voironnais devient une référence de « pays » avant l'heure (ils n'ont pas attendu la loi Pasqua) qui force l'admiration et qui exaspère, un territoire organisé et réactif absorbant avec succès depuis vingt ans tous les dispositifs et procédures lui permettant d'affirmer son identité et de défendre ses intérêts. Son administration occupe un grand bâtiment neuf et recrute de jeunes hauts fonctionnaires sortis des Instituts d'Etudes Politiques, de Géographie ou d'Urbanisme de Grenoble. Et son « projet de territoire » revendique haut et fort le triptyque « autonomie équilibre efficience » : le premier critère est martelé dans les négociations avec les « ennemis » (Grenoble) et avec les « concurrents » (les périurbanités voisines) ; le deuxième est évoqué en interne pour apaiser les craintes réciproques des petites communes et de la commune centre ; le troisième enfin est inlassablement avancé pour fixer les règles du dialogue avec les « confrères » (les élus départementaux et régionaux) et avec les « partenaires » (l'Etat et l'Union européenne).

Dans ce tableau haut en couleurs et en tensions politiques, nous avons focalisé l'analyse des enjeux identitaires sur deux situations : la mise en place d'une nouvelle politique publique en 2007 (les contrats urbains de cohésion sociale pour les agglomérations) et la gestion d'une alternance politique en 2008 (avec la formation d'un nouveau conseil communautaire et l'élection de son exécutif). Sur la première enquête, nous avons cherché à comprendre comment la communauté d'agglomération parvenait à appliquer sur son territoire un dispositif (la politique de la ville) qui ne lui était pas vraiment destiné en raison de sa configuration majoritairement rurale. Pour aller à l'essentiel, l'enquête suggère un résultat paradoxal sur les questions d'identité. En première lecture, l'institution intercommunale appréhende ce dossier de façon technique et à partir d'une marque de fabrique essentiellement managériale : des chefs de services jeunes, diplômés et extérieurs au Voironnais, une boulimie organisée sur le montage des dossiers, des discours « proactifs » sur la nécessité d'agir, un style de négociation volontariste et créatif en interne comme en externe, la mise en place d'un baromètre de satisfaction auprès des usagers... Mais les entretiens montrent aussi le travail pédagogique et discursif consacré à la mise en place de ce dispositif : les professionnels mettent en exergue le « pays », ses atouts propres et sa cohésion territoriale, ils argumentent une certaine exception culturelle (ce n'est pas une agglomération comme les autres) et revendiquent une forte maturité territoriale (c'est une entité politique à part entière), ils affichent des valeurs, ils esquissent un mini projet de société (« la politique de la ville des villages »). Visiblement, cette mise en récit ne relève pas seulement de la stratégie marketing, elle irrigue le style gestionnaire de la bureaucratie intercommunale qui, bien que concentrée en permanence sur des objectifs performatifs, alimente la fiction culturelle d'une identité territoriale, une certaine « voironnitude ».

La seconde enquête (en cours) porte sur le micro séisme politique des dernières élections municipales. En mars 2008, la communauté d'agglomération a basculé de droite à gauche au terme de deux alternances surprise : dans la ville centre (ville à droite depuis trente ans et toujours placée historiquement en tension avec la communauté d'agglomération) et dans la commune du père fondateur du Pays Voironnais (ce

---

<sup>10</sup> Mémoire réalisé sous ma direction par Lou Baumert (Baumert 2007).

<sup>11</sup> Elections qui ont entraîné un renouvellement de 70% des élus et une alternance politique aux postes de direction (enquête en cours).

dernier s'étant retiré de la politique quelques années auparavant)<sup>12</sup>. J'ai été sollicité pour accompagner la réflexion des nouveaux élus et du premier cercle technico-administratif face à ce tremblement de terre électoral. J'ai pu assister à des réunions internes et l'on m'a confié l'animation d'un séminaire rassemblant tous les nouveaux élus. Ces échanges *in vivo* m'ont permis d'observer la mise en scène d'un étonnant tableau de famille : au sein des 88 élus communautaires désignés par les 34 communes, les membres de l'exécutif élu (un président et 27 vice-présidents) ont visiblement investi l'institution communautaire avec le sentiment de « récupérer » une administration qui échappait en grande partie à la sphère politique. Et les premiers débats, souvent tendus, ont précisément porté sur l'identité politique de cette intercommunalité, son histoire, ses secrets de famille, ses mal-aimés, ses nouveaux venus, ses parrains, ses trésors plus ou moins exploités, les rapports complexes entretenus sur le temps long avec les territoires voisins... En même temps, la nouvelle équipe a découvert que la communauté d'agglomération était une véritable entreprise publique avec des hauts fonctionnaires, des experts, des conseillers, et des relations complexes impliquant une multitude de partenaires publics et privés. Cette conjonction des deux représentations (l'épaisseur socio-historique tourmentée du « pays » et les politiques publiques d'une administration de mission) s'est soudainement trouvée au cœur du débat (voulu par le nouveau président) visant à confirmer les grandes orientations gestionnaires sur l'urbanisme, les transports, le social, les zones d'entreprises, la gestion des déchets, etc.

\*\*\*

Ces fragments de résultats sont ici brièvement restitués pour alimenter l'hypothèse que l'identité territoriale est une variable qui mérite une attention particulière dans les analyses de politiques publiques. Sans doute faudrait-il d'abord ouvrir un débat à la fois méthodologique et théorique sur les conditions de convocation de cette variable dans les trois enquêtes mais ce chantier est hors de portée dans la présente communication. Je souhaite simplement mobiliser ces résultats pour pointer une série d'énigmes qui ne me semblent pas spécifiques à ces trois cas d'étude et dont la résolution met en équation l'identité territoriale comme une ressource politique à part entière.

## *LES ENIGMES DE L'EQUATION IDENTITAIRE*

Les cas du *territoire hérité*, de la *communauté indicible* et du *pays inventé* ont pour point commun de montrer que les acteurs impliqués dans les dossiers intercommunaux construisent une représentation des enjeux politiques où les frontières que l'individu construit pour établir son rapport au monde sont pour parties imbriquées dans des questions d'identité territoriale. Dans cette seconde partie, nous allons examiner sur quelles séquences de l'action publique cette interférence est observable puis nous tenterons de lister les problèmes que la variable révèle. Pour ce faire, nous avons mobilisé arbitrairement trois grilles de lecture : les *sentiers de dépendance* (North 1990) qui conditionnent la capacité des institutions à se transformer ; la gouvernance multi niveaux (Leresche 2001) et les *tournois d'action publique* (Lascoumes Le Bourhis 1998) qui rythment le double processus de décentralisation et d'internationalisation des arènes politiques ; enfin, les *révélés de politiques publiques* (Radaelli 2000) qui rendent les problèmes sociaux compréhensibles et accessibles à l'action humaine. Ces entrées par le temps long, par les jeux d'échelle et par le langage relèvent des questionnements classiques en science politique concernant les énigmes du changement dans l'action publique, de la conquête du pouvoir et de la définition du bien commun. Nous faisons l'hypothèse que la variable identitaire peut éclairer avantagusement leur résolution.

### *Sentiers institutionnels : le temps long des systèmes locaux*

Dans les trois cas d'invention intercommunale que nous avons étudiés, nos interlocuteurs ont systématiquement orienté une partie de leurs propos sur les éléments du passé qui appelaient une connaissance fine de l'histoire locale mais qui permettaient aussi une compréhension d'ensemble des enjeux contemporains.

---

<sup>12</sup> Il faut ajouter à ce tableau un 3<sup>ème</sup> élément anecdotique mais capital : le très influent secrétaire général de la communauté d'agglomération a pris sa retraite et s'est engagé sur la liste sortante de la ville centre, liste qui a été devancée à la surprise générale par une liste d'alliance à gauche (PS, PC et écologistes).

En Casinca, le voyage donne le tourbillon à l'observateur car l'empilement des trames historiques convoquées pour commenter la situation intercommunale dépasse immédiatement le seul registre de la mise à niveau des connaissances. L'empreinte administrative et culturelle de la *piève* (trois siècles !) est par exemple invoquée de façon récurrente pour délimiter, pour identifier et pour attester d'une forte unité territoriale. Et les institutions occupent une place centrale dans la construction de cette imagerie communautaire (« Rome », l'Eglise, les châteaux médiévaux, le plan Terrier, la Foire de Saint Pancrace, l'Etat, le Conseil Général, le collège, la Collectivité Territoriale...). En même temps, on perçoit que ces références mémorielles n'altèrent pas la conviction que l'identité territoriale est d'abord communale et que les personnages de l'épopée casincaise demeurent les maires, au fil de l'histoire singulière qu'ils écrivent dans leur propre commune.

Dans l'agglomération d'Annecy, les références à l'histoire constituent aussi un préalable à l'évocation des enjeux contemporains. La ville d'Annecy concentre en première lecture l'essentiel des représentations, positives, sur deux faits d'armes (le premier en écho au rattachement de la Savoie et le second sur une dynamique d'éducation populaire). La ville d'Annecy « fait référence » en raison de sa centralité (chef lieu du département) et des valeurs haut savoyardes qu'elle parvient à promouvoir sur l'extérieur. Mais la question identitaire semble aussi marquée par la trajectoire des principaux personnages qui ont écrit cette histoire officielle. Les maires successifs d'Annecy (« le père » puis « le fils ») sont considérés comme les gardiens du temple et les symboles du territoire. C'est sur les marques de leur leadership que se structure la représentation du territoire : l'intercommunalité d'agglomération est un bassin de vie (années 70-80) qui devient un outil de gestion (années 90-2000).

Dans le Pays Voironnais enfin, l'histoire est convoquée sur un mode univoque : l'intercommunalité est le produit d'une situation précise de révolte contre une possible hégémonie urbaine (en 1971), révolte des maires qui scelle durablement leur alliance sur des objectifs de protection du territoire et de développement de l'économie. La menace était bien identifiée (l'agglomération voisine) et c'est sous l'impulsion d'un leader politique éclairé et charismatique que le « pays » s'est doté en trente ans d'une puissante logistique technique de gestion. La communauté d'agglomération est donc perçue comme le produit administratif de cette histoire de famille même si, à chaque élection municipale, ressurgissent trois blessures étonnamment profondes : la place minorée de la ville centre, la perte d'initiative des petites communes et la disparition progressive des traditions rurales.

Ces trois bilans illustrent l'énigme classique de l'impact du temps long sur l'action publique. Dans les termes néo institutionnalistes du *path dependence*, l'équation peut se résumer à une question assez simple : les structures intercommunales étudiées sont-elles prisonnières de façons de concevoir l'action publique qui relèveraient de processus d'apprentissage lentement codifiés au fil des décennies par d'autres institutions ? Suivent-elles le chemin précédemment emprunté au sein des municipalités, du Conseil Général et des administrations déconcentrées de l'Etat en matière de coordination et d'anticipation, d'interprétation des enjeux et de stratégie de développement (Pierson 2000) ? La réponse exige de décaler un peu la focale en s'inspirant des travaux de socio histoire d'une part et d'ethnologie politique d'autre part. La sociologie historique sur les ingénieries du gouvernement (Ihl Kaluszynski 2003) insiste utilement sur la différenciation des expertises qui forment le savoir de chaque gouvernement local. L'ethnologie politique nous renseigne pour sa part sur le rôle symbolique qu'y jouent les élites. Dans la lignée des travaux pionniers d'E. Evans-Pritchard, l'ethnologue Marc Abélès s'est intéressé aux itinéraires familiaux des personnages qui dominent la vie politique locale, montrant que pour *entrer en politique*, chaque société locale génère ses propres critères d'*éligibilité territoriale*<sup>13</sup>. C'est à ce stade que la variable de l'identité territoriale peut devenir éclairante : l'histoire passée des trois gouvernements intercommunaux que nous avons étudiés montre que le pouvoir local est à la fois « *producteur et manipulateur de territorialité* » (Abélès 1993), au sens où il est le réceptacle déformant de valeurs singulières sur l'autochtonie et la patrimonialité. Sans une connaissance fine de ces éléments d'éligibilité et d'expertise locale, l'approche par les *sentiers institutionnels* éclaire surtout les régimes de rationalité (et d'irrationalité) tracés à l'échelon étatique et national (par les grands corps administratifs, les organisations professionnelles, les partis, l'Assemblée nationale...). Nos enquêtes montrent que les systèmes locaux transmettent des héritages politiques où la mise en circulation des savoirs

---

<sup>13</sup> Il s'agit des attributs sociaux et culturels qui permettent aux candidats d'incarner une évocation précise du territoire et qui conditionnent en grande partie les réussites électorales. Ces éléments favorisent aussi une insertion des élus locaux dans l'univers des réseaux de pouvoir, leur permettant de perpétuer des événements fondateurs et des marquages cérémoniels qui spécifient l'univers symbolique de chaque scène politique locale (Abélès 1989).

s'opère différemment d'un territoire à l'autre : des figures immuables en Casinca (les familles politiques, les mairies et le canton), des valeurs de gestion dans l'agglomération annecienne (le centralisme annecien et le pragmatisme haut-savoyard), des réflexes de survie dans le Pays Voironnais (l'autonomie et le volontarisme). Le temps long ne trace donc pas seulement une dépendance aux grandes institutions et aux styles nationaux de gouvernement. Il imprègne aussi l'action publique au miroir déformant de chaque histoire locale, dans sa dimension anthropologique de codification d'une conception de l'universel.

### *Tournois politiques : le pouvoir des échelles et les échelles du pouvoir*

La deuxième focale adoptée pour l'analyse concerne les interactions entre les acteurs et les formes de domination qui structurent les échanges. Les trois enquêtes permettent d'étudier comment l'intercommunalité devient (ou non) un sujet d'affrontement et de savoir sur quels critères elle modifie éventuellement la hiérarchie des niveaux d'appréhension et de régulation des problèmes collectifs.

En Casinca, la politique est omniprésente dans les témoignages, elle révèle invariablement une connaissance pointue des sagas électorales locales et nationales, elle procède d'une attention systématique aux joutes et aux conflits entre élus, elle agit comme un filtre pour se situer et pour décrire les événements. Bref, elle constitue un point d'analyse obligé pour entrer dans une controverse et pour émettre un jugement sur un programme public. La question intercommunale n'échappe pas à ce contexte de surpolitisation des enjeux. Cependant, le sujet génère des dissonances pour les joutes situées dans les instances politiques de la Casinca (en tant que communauté de communes) et de la Castagnicia (en tant que pays). Dans les témoignages, les deux structures paraissent mal identifiées par rapport aux lieux classiques du pouvoir (la commune, le conseil général et la collectivité territoriale) et les leaders communautaires ne sont pas considérés au même rang que les figures classiques du maire, du conseiller général, du député ou du sénateur. Visiblement, le « pouvoir périphérique » résiste pour l'instant (mais pour combien de temps) à la formation d'un espace politique à l'échelle de la communauté de communes ou du pays.

Dans l'agglomération d'Annecy, les références aux joutes politiques sont beaucoup plus feutrées et la connaissance des configurations locales moins explicite. La politique est décrite comme un univers restreint et opaque, le « pouvoir » est concentré sur quelques postes cumulés, les débats publics n'ont pas lieu d'être, et l'institution intercommunale organise son efficacité à partir des orientations stratégiques fixées « en haut lieu ». La scène est souvent brossée en deux séquences : les élus commandent des évaluations et décident, les administrations recrutent des agents performants et mettent les priorités en application. Mais le tableau se complique dès que l'on entre dans la boîte noire des arbitrages internes et des concurrences politiques. Se précise notamment la permanence d'un conflit féroce et structurant opposant deux personnalités (mais aussi deux types de communes, deux courants politiques, deux positionnements sur l'épisode de crise en région Rhône-Alpes avec le Front National en 1998, deux conceptions des financements culturels et de l'interventionnisme public, deux réseaux d'amitiés politiques à l'échelon départemental et national, deux trajectoires ministérielles...).

Dans le Pays Voironnais enfin, l'intercommunalité révèle un rapport à la politique assez singulier. La communauté d'agglomération présente deux facettes : l'une totalement apolitique et concentrée sur des objectifs de performativité et d'excellence, l'autre éternellement « politicienne » et minée par des rivalités de personnes et par la défense de prés carrés municipaux, cantonaux, partisans et liés à des circonscriptions électorales. L'originalité de ce tableau dissocié (assez classique à l'échelon intercommunal) tient d'une part dans l'empreinte politique providentielle d'un « président » pendant 30 ans et d'autre part dans la constance du consensus politique pour faire front face aux dangers de l'extérieur (la rurbanisation, Grenoble, la Région, les délocalisations d'entreprise, les aménagistes...). L'intercommunalité voironnaise est à la fois mineure et décisive dans le jeu politique local, ou, pour être plus précis, son impact paraît étroitement lié à la capacité des leaders locaux à inscrire les jeux d'échelle (de la commune à l'union européenne) dans une perspective autant identitaire que managériale.

Ces trois bilans illustrent une deuxième énigme toujours mise à l'agenda scientifique des sciences politiques mais finalement peu investie sur le plan empirique (notamment à l'échelon des collectivités locales) : mesurer l'incidence de la compétition politique sur la production des politiques publiques. On retiendra volontiers le parti pris de la sociologie de l'action publique qui réfute une conception linéaire et hiérarchique des politiques publiques (Lascombes 1994) et qui dénonce la croyance académique bien

française dans la centralité de l'Etat<sup>14</sup>. Mais le questionnement implique sans doute de s'aventurer plus franchement dans le continent noir des enjeux de pouvoir et des mécanismes d'affrontement entre les élus, les administrations et les groupes d'intérêts. Sur ce point, les travaux sur la gouvernance proposent des avancées intéressantes concernant une double perméabilité de frontières (entre le public et le privé d'une part, entre les échelles de gestion publique d'autre part). Cependant, la posture minore souvent les asymétries et la violence (fut-elle euphémisée) qui caractérisent les nouveaux *tournois* régionaux et urbains de la décentralisation. Les trois enquêtes montrent qu'il faut engager un travail de dévoilement sur les lieux effectifs de la domination politique, sur la façon dont les changements d'échelle affectent la perception qu'ont les leaders politiques locaux des problèmes prioritaires sur leur territoire (Négrier 2007). Dans nos trois terrains d'enquête, les processus d'intercommunalisation des politiques publiques prennent la forme de jeux d'acteurs où s'opère un déplacement, une redéfinition et une redistribution du pouvoir. L'intercommunalité s'impose aux élus comme une contrainte dans la mesure où elle correspond à une modification des règles du jeu du système politique local. Mais elle leur permet en même temps de codifier les conditions d'accès à de nouvelles arènes politiques en formation. Et c'est à ce stade que les élus utilisent la variable identitaire. Cette dernière leur permet d'imposer ou d'orienter les espaces de référence de la compétition politique. Sur les trois terrains étudiés, l'identité territoriale de l'intercommunalité constitue toujours un registre stratégique pour le pouvoir local : la résistance et l'intégration en Casinca (pour gérer les pressions municipales, départementale et régionale), l'instrumentalisation et le secret dans l'agglomération d'Annecy (pour conforter un rapport de forces interne) ; le volontarisme et les valeurs dans le Pays Voironnais (pour opérer un transfert de savoir faire gestionnaire et structurer une coalition d'acteurs politiques). Les tournois des gouvernements intercommunaux nous informent donc sur la façon dont « la frontière enclôt et ouvre sur un autre monde »<sup>15</sup>. L'identité territoriale opère en effet comme une ressource politique qui oriente en même temps, dans le jeu politique local, la structuration des échelles du pouvoir et la compréhension du pouvoir des échelles.

### *Récits sur l'intérêt communautaire : les mots du bien commun*

La troisième focale que nous avons choisie concerne l'étude des discours politiques et des discours sur la politique. Dans l'analyse des politiques publiques, les approches cognitives et discursives connaissent depuis quelques années une embellie certaine, sans doute liée à la crise de sens qui affectent certaines oppositions idéologiques classiques (public/privé, capitalisme/communisme, droite/gauche...). Les trois terrains étudiés permettent d'observer les figures de récit qui structurent les arguments dans cette période où les oppositions canoniques semblent moins prégnantes. Les témoignages recueillis donnent en effet une palette variée d'informations concernant les systèmes de croyances et les registres de justification en présence dans les systèmes politiques locaux.

En Casinca comme partout en Corse, on est immédiatement saisi par l'importance des commentaires passionnés concernant la vie politique, que ce soit à l'occasion d'une discussion d'ordre privé, dans un commerce, dans une réunion publique ou dans les médias locaux. Au cours des entretiens, les allusions à la vie politique casincaise ont toujours fonctionné comme un préalable à l'argumentation : c'est à partir d'une mise en scène de la conflictualité politique locale que les opinions trouvent leur sens et leur portée. Les interlocuteurs plantent le décor avec un cadre historique, des personnages, des lieux et des événements (Rome, la *piève*, la trajectoire des maires, la construction du collège, les liens, les adhésions...). Souvent, le nom propre des élus et des territoires est utilisé sur le registre de la métonymie : le locuteur l'utilise pour signifier sa culture politique et sa connaissance des enjeux, mais aussi ses réseaux, sa famille, ses combats. Dans ce cadre, la communauté de communes de Casinca n'est pas (encore) personnifiée comme le sont si spontanément les villages, le « Département », « l'Etat » ou la « Collectivité Territoriale ». A la différence des communes, du canton et du pays voisin, l'institution casincaise est mentionnée pour situer l'intrigue mais elle ne fait que partiellement partie du récit politique, et ce malgré sa puissante force d'évocation sur le plan historique.

Dans l'agglomération d'Annecy, les références à la politique sont beaucoup plus lissées et policées. L'action publique est d'abord présentée comme un domaine professionnalisé qui nécessite des grammaires spécialisées. Jusque dans l'accueil qui m'est réservé, il y a toujours la volonté de placer le dialogue sur le

---

<sup>14</sup> voire même de façon plus ou moins consciente une certaine mystique de l'intérêt général.

<sup>15</sup> Cf l'introduction de Denis-Constant Martin.

terrain de l'évaluation et du management public. Même les mots choisis pour commenter les conflits de pouvoir montrent une volonté d'extériorité : la politique est un univers réservé à quelques élus et hauts fonctionnaires qui se situent dans une autre sphère (ces derniers ne s'impliquant dans les politiques publiques que pour des conquêtes électorales et des règlements de compte entre grands élus et entre collectivités). Les seuls dossiers qui mobilisent une rhétorique moins désincarnée concernent l'histoire d'un renoncement (la fibre militante contrariée sur la gestion des MJC) et l'invention d'une appartenance communautaire (la création d'un sentier intercommunal valorisant le patrimoine architectural de toutes les communes de l'agglomération). Le récit intercommunal annecien est en grande partie indicible : la flamme politique est ailleurs.

Dans le Pays Voironnais enfin, l'approche par le langage permet de repérer la déclinaison d'un véritable espace administratif d'expérimentation sur les lexiques de l'excellence territoriale. La bureaucratie intercommunale s'approprie sans retenue les sésames du développement local qui accompagnent la professionnalisation de la fonction publique territoriale. Plusieurs des cadres de cette collectivité sont à la tête de deux revues spécialisées et d'une collection de rapports qui décrivent, depuis vingt ans, la montée en puissance des administrations territoriales en France. Les plaidoyers locaux vantant le triptyque voironnais « autonomie équilibre efficacité » sont en ligne directe avec cette mouvance professionnalisée et militante, et les chefs de service mettent un point d'honneur à tester chez eux les derniers sésames du management public local. La situation politique inédite liée aux élections municipales de mars 2008 ouvre à cet égard une intéressante période de flottement sémantique : on trouve d'un côté des hauts fonctionnaires soudainement sur la réserve et de l'autre une équipe dirigeante divisée quant à l'utilité d'une reprise en main plus politique de la communication communautaire.

Les trois cas éclairent le processus de réenchantement que les discours sur l'intercommunalité révèlent, accompagnent ou réfutent. En Casinca, le sujet de l'intercommunalité provoque une mise en abyme de plusieurs empreintes historiques, interférant progressivement avec la représentation que les acteurs se font de ces emboîtements territoriaux. A Annecy, la dimension communautaire de la politique est à la fois légitimée dans la gestion, occultée dans la communication et omniprésente dans la compétition entre les leaders politiques locaux. Dans le Pays Voironnais enfin, l'intérêt communautaire irrigue les doctrines professionnalisées et se diffuse de façon différenciée dans les rhétoriques municipales. Ces différentes façons de convoquer l'identité territoriale dans la communication politique font écho au théorème de W. Thomas (cité en introduction de l'ouvrage) selon lequel « *Quand les hommes considèrent certaines situations comme réelles, elles sont réelles dans leurs conséquences* ». Les trois cas d'étude montrent en effet que la mise en intrigue de la « réalité » de l'intérêt communautaire oriente le jeu politique autant qu'elle le commente. Les acteurs donnent (ou non) une dimension identitaire à l'intercommunalité pour poser les termes du débat politique et pour façonner les problèmes à résoudre collectivement. Cette modélisation de la réalité sociale est un sujet que les sociologues connaissent bien<sup>16</sup>. L'approche par le langage permet aussi des ouvertures originales sur le pouvoir de la narration dans la médiation politique<sup>17</sup>. Certains politistes détaillent les logiques du récit comme un art de la dissimulation (Edelman 1964) avec des scénarios catastrophe (Radaelli 2000) et des usages prophétiques (Delori 2008). Nous rejoignons les analyses de Philippe Zittoun lorsqu'il souligne qu'il faut prendre au sérieux les mots du politique (au moins autant que les représentations cachées) parce que ces derniers qualifient explicitement les ennemis et les victimes (Zittoun 2008). Sur les trois terrains étudiés, les mots du bien commun ne sont pas les mêmes, la désignation des ennemis et des victimes diffère à chaque fois, les scénarios catastrophe ne possèdent ni la même temporalité ni les mêmes périls. Et à chaque fois, il semble que l'identité territoriale possède une réelle puissance narrative, au sens où elle permet d'envisager une passerelle entre l'expérience singulière et les énoncés collectifs<sup>18</sup>. Les récits politiques (ou sur la politique) utilisent l'identité territoriale pour rendre dicibles les liens entre l'individuel et le social.

\*\*\*

Notre triple excursion casincaise, annecienne et voironnaise s'est fixée pour objectif d'étudier comment les enjeux identitaires de l'intercommunalité éclairaient les énigmes classiques du temps long, des

---

<sup>16</sup> Voir par exemple les travaux devenus des classiques sur l'objectivation comme forme de pouvoir (Akric Callon Latour 2006) et sur le dévoilement des ordres de grandeur des justifications (Boltanski Thévenot 1991).

<sup>17</sup> Voir par exemple les travaux récents sur la communication politique comme *machine à formater les esprits* (Salmon).

<sup>18</sup> Comme il est mentionné en introduction de l'ouvrage, les enquêtes par entretiens favorisent la mise en lumière de cette activité de « verbalisation de soi » dans laquelle l'interlocuteur mobilise l'identité de façon réflexive (« une image de soi pour soi et pour autrui »).

échelles du pouvoir et de la définition du bien commun. Trois résultats sont portés à discussion : les *sentiers* des institutions ne sont pas uniquement statocentrés mais ils dépendent aussi des empreintes historiques propres à chaque système politique local ; la variable identitaire est souvent mobilisée dans les *tournois* d'action publique pour imposer les espaces de référence de la compétition politique ; les discours sur l'intérêt communautaire prennent parfois la forme de *révélés* qui tentent de réenchanter les missions d'intérêt général. Mis bout à bout, les trois résultats permettent de constater que la variable s'invite dans les débats sur le fonctionnement démocratique des sociétés : l'identité territoriale imprègne les jeux d'acteurs et en contraint la dynamique politique, elle semble favoriser une production de sens différenciée, elle révèle en définitive un morcellement des représentations attachées à l'exercice démocratique.

Il nous paraît utile d'adopter ici une lecture constructiviste du territoire (MacCann 2003)<sup>19</sup> pour tenter de situer l'impact de la production des discours territoriaux sur la démocratie. Pierre Bourdieu notait que l'État n'avait pas nécessairement besoin « *de donner des ordres, et d'exercer une coercition physique pour produire un monde social ordonné : cela aussi longtemps qu'il [était] en mesure de produire des structures cognitives incorporées et accordées aux structures objectives* » (Bourdieu 1995). Même si la comparaison entre l'Etat et les gouvernements intercommunaux peut sembler exagérée (ou prématurée), il nous apparaît cependant pertinent de rapprocher les constats dans la mesure où nous avons vu que chaque configuration locale donnait du sens à l'action publique et alimentait parfois la matrice d'une différenciation dans les façons d'appréhender les enjeux politiques. Le phénomène est sans doute accéléré par la profusion des réformes nationales qui visent à décentraliser les instances publiques de décision et de régulation (réformes qui illustrent aussi cette difficulté des Etats à *produire des structures cognitives incorporées et accordées aux structures objectives*).

Au final, nous faisons l'hypothèse, déjà esquissée à partir d'autres terrains de recherche (Faure 2006, Faure Gourgues 2007), que la conjonction entre la mondialisation, la crise des Etats providence et la décentralisation favorise l'affirmation d'une démocratie plus différentielle que par le passé<sup>20</sup>. Dans une période marquée par les incertitudes et les concurrences, les bureaucraties subnationales sont mobilisées et sollicitées pour énoncer non pas le bien commun mais les principes démocratiques de sa production. Dans ce contexte, les *habitus territoriaux*<sup>21</sup> peuvent jouer un rôle important dans le travail de délimitation des repères de la citoyenneté. L'action publique est conditionnée par les sentiers, par les tournois et par les récits de chaque équation territoriale parce que les élites politiques locales se retrouvent en première ligne pour codifier les règles de la représentation et de la délibération politiques. Elles doivent en quelque sorte énoncer publiquement les mobiles du réenchantement par le collectif. Comme le rappelle Bernard Manin dans son analyse historique sur l'avènement des principes du gouvernement représentatif, la doctrine démocratique s'est construite depuis deux siècles sur deux représentations du politique : le principe du consentement d'une part (« les individus ne sont obligés que par ce à quoi ils ont consenti ») et le principe de distinction d'autre part (« le gouvernement représentatif a été institué avec la claire conscience que les représentants élus seraient et devraient être des citoyens distingués, socialement distincts de ceux qui les élisaient ») (Manin 1996). L'idéal démocratique s'est jusqu'à présent structuré dans la combinaison du consentement et de la distinction à l'échelon national. De nombreuses analyses suggèrent depuis quelques années que ce socle de croyances démocratiques pourrait vaciller avec la montée en puissance de la démocratie participative et des priorités de développement durable. Peut-être faut-il aussi accorder de l'importance, dans cette période politique instable, à la variable de l'identité territoriale en tant que vecteur désormais structurant de légitimation de la domination politique. A l'instar d'autres collectivités intermédiaires en pleine expansion comme les Régions, les gouvernements intercommunaux occupent une place particulière qui semble pour partie référée à la vitalité de leur positionnement identitaire.

---

<sup>19</sup> La grille de lecture du *Political Rescaling*, qui a surtout alimenté la thèse d'un « Etat stratège » s'adaptant au tournant néolibéral par le biais d'un réétalonnage politique (Brenner 1999), appréhende le territoire comme l'enjeu des luttes entre acteurs (et pas seulement comme le réceptacle passif des relations entre groupes sociaux). C'est un construit social véhiculant des représentations du monde, affrontant d'autres représentations spatialement situées.

<sup>20</sup> Le terme de *Differential Democracy* a été évoqué dans la littérature scientifique pour qualifier l'influence des questions de genre dans le *State Initiative Process* (Jacobson Manweller 2002). Il paraît aussi adapté pour désigner l'éclatement des espaces de production de sens.

<sup>21</sup> Idée développée par Guillaume Gourgues à l'occasion d'une thèse (en cours) sur les dispositifs participatifs dans les collectivités régionales en France (Gourgues 2008).

## Bibliographie

ABELES (Marc), 1989, *Jours Tranquilles en 89 : ethnologie politique d'un département français*, Paris, Odile Jacob.

ABELES (Marc), 1993, « L'anthropologie à l'épreuve du local », in MABILEAU (Albert), *À la recherche du « local »*, Paris, L'Harmattan, 1993, pp. 42-65

AKRICH (Madeleine), CALLON (Michel), LATOUR (Bruno), 2006, *Sociologie de la traduction*, Presses de l'Ecole des Mines de Paris, 304 p.

BAUMERT (Lou), 2007, « Si l'intercommunalité m'était contée... Regard sur le récit intercommunal du pays Voironnais », *Mémoire de fin d'études*, IEP Grenoble, 120 p.

BLANC (Anne-Cécile), 2001, « La Communauté d'agglomération du Pays Voironnais : un cas d'école pour l'intercommunalité intégrée ? », in BARAIZE (François), NEGRIER (Emmanuel), *L'invention politique de l'agglomération*, L'harmattan, 310 p.

BOLTANSKI (Luc), THEVENOT (Laurent), 1991, *De la justification. Les économies de la grandeur*, Paris, Gallimard, 224 p.

BOURDIEU (Pierre), 1995, « L'Etat et la concentration du capital symbolique », in THERET (Bertrand) dir., *L'Etat, la finance et le social : souveraineté nationale et construction européenne*, Paris, La Découverte, pp. 73-105.

BRENNER (Neil), 1999, "Beyond State-Centrism? Space, Territoriality, and Geographical Scale in Globalization Studies", *Theory and Society*, vol. 28, n° 1, pp. 39-78

DELORI (Mathias), 23 juin 2008, « De la réconciliation franco-allemande à la « guerre des dieux ». Analyse cognitive et discursive d'une politique publique volontariste d'éducation à la cause de la paix : l'Office franco-allemand pour la jeunesse », *Thèse de science politique*, Grenoble, Institut d'Etudes Politiques

EDELMAN (Murray), 1964, *The Symbolic Use of Politics*, University of Illinois Press, 210 p.

FAURE (Alain) BROTEL (Candice), 2008, « L'agglomération annecienne, une ville en pointe (culturelle) et en panne (de récit communautaire) », in NEGRIER (Emmanuel), TEILLET (Philippe), PREAU (Julien), *Intercommunalité : le temps de la culture*, Editions OPC, 360 p.

FAURE (Alain), 2006, « Doctrine ferroviaire et différenciation régionale : la décentralisation en chantier », in OLIVIER-TRIGALO (Marianne), *Six régions à l'épreuve des politiques de transport. Décentralisation, régionalisation ferroviaire et différenciation territoriale*, Paris, INRETS, n° 55, p. 55-72

FAURE (Alain), 2007, « La Casinca, sept villages Corses en quête d'identité communautaire », *Rapport de recherche*, Observatoire national des politiques culturelles, 38 p.

FAURE (Alain), GOURGUES (Guillaume), 2007, « Comment penser la territorialité des politiques publiques ? Retour sur les idées en interaction », *2ème Congrès International des Associations Francophones de Science Politique*, Université de Laval, Québec Canada, Atelier 15 : « Les approches cognitives en science politique », 18 p.

FAURE (Alain), LERESCHE (Jean-Philippe), MULLER (Pierre), Nahrath (Stéphane), 2007, *Action publique et changements d'échelles : les nouvelles focales du politique*, Paris, L'Harmattan, 320 p.

FAURE (Alain), NEGRIER (Emmanuel), 2007, *Les politiques publiques à l'épreuve de l'action locale*, Paris, L'Harmattan, 240 p.

FAVRE (Pierre), FILLIEULE (Olivier), JOBARD (Fabien), 2007, *L'atelier du politiste : Théories, actions, représentations*, Paris, La Découverte, 384 p.

GOURGUES (Guillaume), 11-16 avril 2008, « Toward a sociology of the regional government. The case of participatory democracy », *European Consortium for Political Research*, workshop « Regions as 'Spaces' for Politics: Analysing Change Through New Paradigms », IEP Rennes, 26 p.

- HALL (Peter), TAYLOR (Rosemary), 1997, « La science politique et les trois néo-institutionnalismes », *Revue française de science politique*, Volume 47, n°3, pp 469 – 496
- IHL (Olivier), KALUSZYNSKI (Martine), 2003, « Pour une sociologie historique des sciences de gouvernement », in IHL (Olivier), KALUSZYNSKI (Martine), POLLET (G), *Les sciences de gouvernement*, Paris, Economica
- JACOBSON (Robin), MANWELLER (Matt), 2001, “Differential Democracy: Elites, Mass Opinion and Gender in the State Initiative Process”, *Northwest Political Science Association Conference*, Boston
- LASCOUMES (Pierre), 1994, *L'éco-pouvoir. Environnement et politiques*, Paris, La Découverte, 324 p.
- LASCOUMES (Pierre), LE BOURHIS (Jean-Pierre), 1998, « Le bien commun comme construit territorial, identités d'action et procédures », *Politix*, n° 42, p. 37-66
- LASCOUMES (Pierre), LE GALES (Patrick), 2007, *Gouverner par les instruments*, Presses de Sciences Po, 370 p.
- LERESCHE (Jean-Philippe), 2001, *Gouvernance locale, coopération et légitimité*, Pédone, 220 p.
- MANIN (Bernard), 1996, *Principes du gouvernement représentatif*, Paris, Flammarion, 319 p.
- MARTIN (Denis-Constant), 2008, « Ecarts d'identité. Comment dire l'Autre en politique », *Introduction de l'ouvrage collectif*
- MC CANN (Eugene), 2003), « Framing space and time in the city: urban policy and the politics of spatial and temporal scale”, *Journal of urban affairs*, N°23, vol.4.
- MULLER (Pierre), 1995, *Les Politiques publiques*, PUF, Que-sais-je, 128 p.
- MULLER (Pierre), 2003, « Esquisse d'une théorie du changement dans l'action publique », *Revue Française de Science Politique*, n°1, pp155-188.
- NEGRIER (Emmanuel), 2005, *La question métropolitaine. Les politiques à l'épreuve du changement d'échelle territoriale*, Presses Universitaires de Grenoble, collection Symposium, 320 p.
- NEGRIER (Emmanuel), 2007, « L 'échelle métropolitaine pour repenser le politique », in FAURE (Alain), LERESCHE (Jean-Philippe), MULLER (Pierre), Nahrath (Stéphane), *Action publique et changements d'échelles : les nouvelles focales du politique*, Paris, L'Harmattan, 320 p.
- NEGRIER (Emmanuel), TEILLET (Philippe), PREAU (Julien), 2008, *Intercommunalité : le temps de la culture*, Editions OPC, 360 p.
- NORTH (Douglass), 1990, *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*, Cambridge University Press, 159 p.
- PETERS (Guy), 2000, *The future of governing*, University Press of Kansas, 272 p.
- PIERSON (Paul), 1996, « The path to European integration. A historical institutionalist analysis », *Comparative Political Studies*, 29(2)
- PIERSON (Paul), 2000, “Increasing Returns, Path Dependence and the Study of Politics”, *American Political Science Review*, juin, vol 94, n°2, p. 251-267
- RADAELLI (Claudio), 2000, « Logiques de pouvoir et récits dans les politiques publiques de l'Union européenne », *Revue française de science politique*, Volume 50, n° 2, pp. 255-276
- RICHARDSON (John), 1982, *Policy Styles in Western Europe*, Londres, Allen & Unwin
- SALMON (Christian), 2007, *Storytelling, la machine à fabriquer des histoires et à formater les esprits*, Paris, La Découverte, 220 p.
- ZITTOUN (Philippe), 2008, « Policy Change as discursive approach », *Journal of Comparative Policy Analysis* (à paraître)