

**Monique Fourdin**

*L'Observatoire de la Communication et de l'Animation Locales (LOCAL)  
Université Paris I Panthéon-Sorbonne*

**Jean-Baptiste Poinclou**

*L'Observatoire de la Communication et de l'Animation Locales (LOCAL)  
Consultant en communication intercommunale*

# **LE LOCAL AU MIROIR DE LA COMMUNICATION INTERCOMMUNALE**

## **Recomposition des territoires, pratiques politiques et dynamique institutionnelle**

Depuis la Révolution, l'intercommunalité « travaille en profondeur l'identité de notre système local d'administration »<sup>1</sup>. Cependant, la montée en puissance des établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) est un phénomène récent. La loi du 6 février 1992 relative à l'administration territoriale de la République, prolongée par celle du 4 février 1995 portant sur l'aménagement et le développement du territoire, a fonctionné comme un « catalyseur » de la dynamique intercommunale<sup>2</sup>. L'*intercommunalité de gestion de services* (eau, assainissement, transport, collecte et traitement des déchets, etc.), représentée par les SIVU et les SIVOM<sup>3</sup>, est quantitativement la plus importante (17 000 EPCI) ; mais la « révolution tranquille »<sup>4</sup> entamée dans les années 90 concerne l'extension de l'*intercommunalité fédérative ou de projet à fiscalité propre* : communautés de communes et districts (majoritairement), communautés urbaines (dans une moindre mesure), communautés de villes et syndicats d'agglomération nouvelle (marginalement). En fait, 85 % des établissements de ce type ont été créés en 1992 ou après. En juillet 1998, on en dénombrait 1579, regroupant une commune sur deux, et concernant la moitié de la population française<sup>5</sup>.

Or, cette nouvelle donne a durablement transformé les institutions et la vie locales, au même titre que « la grande affaire du septennat ». Elle a notamment contribué au développement de la communication intercommunale, qui s'est progressivement démarquée des politiques de communication des collectivités locales héritées des lois de décentralisation. A l'heure où les structures et les moyens consacrés à la promotion des villes, départements, régions commençaient à se stabiliser (en raison notamment du coup de frein donné par la loi du 15 janvier 1990, et du taux d'équipement en services adéquats), la création de plus de 1 200 institutions, avec de nouvelles perspectives, représentait un « marché économique à conquérir »<sup>6</sup>, pour les responsables de communication et les prestataires de services. Un processus de professionnalisation a donc été amorcé, à l'initiative des « communicateurs » intercommunaux<sup>7</sup>. Ces derniers fondent la légitimité de leur existence sur une rhétorique de la distinction : les EPCI et les collectivités locales utilisent les mêmes outils, mais les objectifs, les publics, les signataires, et les modalités d'organisation, de décision, et de conception de la communication intercommunale présentent des spécificités. Une recherche entreprise au sein de l'Observatoire de la Communication et de l'Animation Locales a permis en effet de tester et de valider cette hypothèse<sup>8</sup>, en mettant notamment en évidence l'importance prise par le discours sur la *communication de projet*, jugée plus démocratique et « citoyenne » que la *communication sur la structure*<sup>9</sup>. A partir des éléments recueillis dans le cadre de cette étude, on supposera ici que la communication des EPCI est un « indicateur » pertinent des changements qu'a connus l'espace local dans les années 90. En d'autres termes, la communication est l'équivalent d'un prisme, révélateur du phénomène intercommunal et des logiques qui travaillent et façonnent le système local depuis une décennie, qu'il s'agisse de la recomposition du territoire, des pratiques politiques, ou de la dynamique institutionnelle. On commencera par présenter ici le cadre théorique, avant de pointer les premières conclusions qui attestent de l'intérêt et des multiples ramifications de cette approche<sup>10</sup>.

## **Communication et représentations sociales : la construction de la réalité intercommunale**

Sans en démontrer à nouveau l'apport épistémologique et heuristique, on opéra pour une problématique *constructiviste*, en considérant que la réalité est une construction qui s'élabore à travers des *représentations sociales*<sup>11</sup>. La communication intervient dans ce processus : elle formalise, véhicule et transmet des représentations, contribuant ainsi à la construction sociale de la réalité. Elle participe aux différentes phases d'élaboration dialectique du monde social décrites par Peter Berger et Thomas Luckmann : *l'extériorisation, l'objectivation, l'institutionnalisation, la légitimation et l'intériorisation*. Rien ne s'oppose à la transposition de ce cadre d'analyse sur un autre objet que celui choisi pour sa validation, puisque la « région » (l'institu-

tion et le territoire qu'elle représente) avait servi de terrain d'observation et d'expérimentation, destiné à répondre à des questions de connaissance et de compréhension beaucoup plus vastes (le rapport entre l'information/communication, l'identité et la réalité ; l'intérêt du transfert du concept de représentation sociale dans le champ des sciences de l'information et de la communication, notamment)<sup>12</sup>. Ainsi, la communication intercommunale peut être considérée comme un mode d'expression symbolique (verbal ou iconique), par l'intermédiaire duquel s'articulent le territoire (le périmètre des communes membres), le groupe social qui réside sur celui-ci, et l'institution qui les représente (l'EPCI) ; elle prend part à la dialectique représenté/représentant, instituant/institué<sup>13</sup> (les habitants du territoire intercommunal/les élus et l'établissement public).

Les analyses de Philippe Garraud portant sur le discours politique local, complètent utilement ce dispositif théorique<sup>14</sup>. En procédant par analogie, c'est-à-dire en faisant un parallèle entre une municipalité et un autre échelon territorial, on supposera que *la communication intercommunale se déploie majoritairement sur trois niveaux de discours*. Ceux-ci correspondent aux différentes dimensions de l'*identité locale* que tout élu doit apprendre à gérer pour accéder au pouvoir et pour le conserver. Le *registre territorial* renvoie à la spécificité spatiale et sociale du territoire intercommunal, à son histoire comme à son devenir. L'EPCI représente les intérêts du groupe vivant sur l'espace délimité par les communes membres, c'est-à-dire un territoire. Parfois ce dernier possède déjà un nom ; il couvre de toute façon une certaine étendue aux caractéristiques géographiques plus ou moins nombreuses ; il abrite enfin une population définie par son profil démographique et sociologique. La dimension territoriale est d'ailleurs présente dans les dispositions juridiques relatives aux EPCI. Le *registre institutionnel* correspond aux politiques publiques de l'EPCI (réalisations, équipements, aménagements, organisation de la vie en collectivité, etc.), mais plus encore à la médiatisation qui accompagne et prolonge l'action politique ; car même si une politique publique est déjà une forme de communication en soi (un bâtiment, par exemple, est l'équivalent d'un signe), c'est surtout « l'image et le sens qu'il est possible de donner à l'action »<sup>15</sup> qui confèrent une visibilité et une lisibilité à l'institution et à ses représentants. En résumé, « c'est moins la politique publique elle-même qui est vecteur de communication que le discours qu'elle suscite »<sup>16</sup>. Premièrement, un EPCI se définit par ses *compétences*, qui sont un peu l'équivalent du secteur d'activité pour les entreprises privées. Deuxièmement, *chaque politique publique* est elle-même comparable à un « produit » ou service, qui construit l'image de l'institution. Enfin, le *registre politique* est à mettre en rapport avec le mode de fonctionnement et de légitimation du conseil communautaire. Ce terme ne doit pas être compris seulement au sens de la lutte concurrentielle que se livrent les partis politiques. Il réfère aussi à la façon dont les conseillers intercommunaux prennent les décisions et gèrent la structure intercommunale, et bien sûr au discours qu'ils tiennent, à leurs électeurs d'une part (les conseillers communaux, puisqu'il s'agit d'un suffrage au second degré), à ceux qu'ils représentent d'autre part (l'ensemble de la population des communes concernées). Reste à soumettre ce cadre d'analyse à l'épreuve des faits.

## Des territoires en effervescence

L'émergence d'une nouvelle territorialité est l'une des incidences les plus remarquables du développement de la communication des EPCI. Certes, l'élément territorial a toujours été « le pivot de l'institution intercommunale »<sup>17</sup>, au point de prévaloir juridiquement sur l'aspect fonctionnel. Constituée sur la base d'un regroupement des communes membres, l'assise spatiale des EPCI revêt « une importance originelle inhabituelle »<sup>18</sup> puisque l'institution est définie comme territoire avant d'être dotée de compétences et de pouvoirs. Cependant, il aura fallu attendre le début des années 90 pour qu'à l'égard de la population locale, le territoire intercommunal soit extériorisé et objectivé à travers une série d'actes de communication (invention d'un nom et d'une signature, création de logotypes, recours intensif à la cartographie et au graphisme, pour figurer le périmètre intercommunal). Cette mise en scène a eu pour conséquence de transformer l'« espace » en « territoire ». Celui-ci en effet « est le résultat d'une action conduite par un acteur syntagmatique (acteur réalisant un programme) à quelque niveau que ce soit. En s'appropriant concrètement ou abstraitement (par exemple, par la représentation) un espace, l'acteur territorialise l'espace »<sup>19</sup>. Cette « réification spatiale »<sup>20</sup> est inséparable de l'entrée des EPCI sur « le marché du sentiment d'appartenance »<sup>21</sup>, jusqu'alors occupé par les collectivités locales ; elle trouve aussi son prolongement dans l'intérêt que manifestent les conseillers communautaires pour la préservation ou la construction d'une identité intercommunale<sup>22</sup>.

La communication des EPCI a donc contribué à accroître la *rivalité entre les territoires*, et au-delà, entre les institutions qui les représentent ; car ces opérations symboliques participent bien évidemment d'une logique de montée en puissance des dites structures au sein du système local. La référence désormais récurrente à l'identité intercommunale contribue à faire ex-ister de nouvelles communautés, virtuelles ou réelles. Cette stratégie permet aux élus de s'ériger en représentants de l'intérêt intercommunal, en leur conférant un surcroît de légitimité démocratique et de pouvoir vis-à-vis des autres institutions locales<sup>23</sup>. Pourtant, par rapport à la lutte symbolique engagée par les collectivités locales pour retenir les populations ou pour les séduire (promotion du territoire à l'interne et à l'externe), certains EPCI se distinguent par leur volonté de mettre en place une politique de communication globale et concertée à l'échelle intercommunale, entre tous les acteurs du développement local. Le district du Grand Caen est à cet égard exemplaire. De telles attitudes, qui contrastent avec les pratiques des années 80, demeurent toutefois exceptionnelles. En dépit des velléités des techniciens, la communication territoriale est encore comparable à un « terrain de chasse »<sup>24</sup> sur lequel s'affrontent les institutions locales et les personnalités politiques qui les incarnent. Si le « patron » de la ville-centre est aussi président de l'EPCI, la convergence ou la complémentarité des communications externes est envisageable (à Lille et à Lyon, par exemple). Lorsque ce n'est pas le cas, la communication intercommunale demeure « un bon exemple de la concurrence des territoires », comme le souligne Fabrice Rouard, qui vit quotidiennement l'opposition entre la ville de Nancy et la communauté urbaine.

L'intercommunalité a pourtant conduit à *renouveler l'appréhension et la conception du territoire*, en raison de la spécificité du périmètre d'action des EPCI et du rôle joué par celui-ci. A la différence des villes, des départements et des régions, il est impossible de dégager un principe général qui serait à l'origine du découpage intercommunal. La seule « loi » à laquelle obéissent les EPCI est celle de la *géométrie variable*<sup>25</sup>. De fait, la communication intercommunale révèle une « multitude de figures »<sup>26</sup> du territoire, aussi nombreuses et différentes dans l'espace et le temps que les motivations et les projets qui les ont fait naître. Véritable « actualisation partielle de la grammaire intercommunale »<sup>27</sup>, les logotypes, dont la fonction essentielle est de rendre l'institution et le territoire lisibles, donnent un bon aperçu de l'*implosion/explosion du système local* qui en résulte, et des différents degrés d'intégration intercommunale : juxtaposition des singularités des communes membres, ou au contraire mise en valeur d'une complémentarité abstraite ou concrète, voire d'une entité globale et homogène symbolisant la capacité de transformation des forces mises en commun<sup>28</sup>. Apparaissent aussi une multitude de critères susceptibles de fonder un sentiment d'appartenance intercommunale : éléments de géographie physique, aire d'influence d'une ville ou d'un bourg rural, limites administratives cantonales ou départementales, activités économiques génératrices d'une solidarité intercommunale, traditions et cultures locales<sup>29</sup> ; auxquels s'ajoutent les espaces de gestion du quotidien, d'implantation d'équipements ou d'organisation d'un service (tri sélectif, assainissement, transport collectif, par exemple). Entre un *territoire signifiant* pour la communauté qui l'habite, assis sur une identité préexistante, un *territoire vécu et perçu sur un mode fonctionnel*, et un territoire simplement issu d'un *regroupement de communes à la recherche d'un optimum dimensionnel*, la communication intercommunale joue finalement la partition « thème et variations ».

Ce panorama serait incomplet sans l'évocation des formes particulières de représentation et de symbolisation du territoire qu'elle utilise. Celles-ci témoignent de la mise en place d'un *système de médiation de l'intercommunalité*, pour reprendre l'expression de Dominique Pagès, conforme à la complexité, à la pluralité et à la discontinuité du territoire des EPCI, rarement isomorphe et homogène. La communication intercommunale relève d'une « synthèse inventive par laquelle on combine d'une façon nouvelle tout ou partie des éléments dissociés, par laquelle on concilie les opposés sans les nier en les articulant par un lien de corrélation qui, à terme, rend les structures symboliquement inséparables »<sup>30</sup>. Il faut y voir l'indice d'un mode de gouvernance locale, distinct de celui que les collectivités locales et une décennie de décentralisation avaient fini par instaurer. La communication politique en porte la marque.

## **Un nouveau contrat démocratique ?**

En effet, le registre politique est un signe distinctif de la communication intercommunale, par rapport aux pratiques en vigueur dans les collectivités locales. Un EPCI est « une institution

locale particulière puisque le contrat de représentation est au second degré »<sup>31</sup>. Or, le mode de désignation et de représentation des conseillers intercommunaux a des incidences sur la façon de concevoir la communication « politique » et de la mettre en œuvre. La notion de *coopération*, incluse dans la dénomination de ces établissements, impose quasiment une « relation constituante »<sup>32</sup> entre les acteurs impliqués dans l'institution : la *solidarité*. Celle-ci instaure un système de contraintes et de dépendances entre partenaires, qui se répercute sur la position du président de l'EPCI. Dans la mesure où la pérennité de la structure est subordonnée à l'avis des conseillers communaux, qui peuvent toujours constituer une minorité de blocage, le monopole du pouvoir et l'autoritarisme sont exclus, y compris et surtout dans le domaine sensible de la communication. Celle-ci est orientée par une éthique de la solidarité et une recherche permanente du consensus communautaire, qui se traduit dans les contenus : éditoriaux beaucoup moins « politisés » que dans les magazines municipaux ; présence discrète ou absence du président de l'EPCI sur les photographies, et donc stratégie d'évitement des « phénomènes d'imputation »<sup>33</sup> ; mise en scène des communes membres destinée à développer une connaissance réciproque et un sentiment d'appartenance au territoire intercommunal à travers le journal de la structure, etc..

La volonté de « respecter l'identité des communes »<sup>34</sup> et celle des personnalités locales susceptibles d'orienter le devenir l'EPCI, se ressent donc nettement dans la communication intercommunale. Elle s'accompagne du développement d'une *véritable politique de communication interne à l'égard des conseillers municipaux et intercommunaux*. L'information et l'explication sur les dossiers communautaires, la sensibilisation des élus à la nécessité d'une action concertée, visent à transcender les conflits d'intérêt communal. Un EPCI est bien une institution « dominée »<sup>35</sup>, puisque ce sont les communes membres qui la dotent des moyens nécessaires à l'accomplissement de ses attributions. Il n'est donc pas rare qu'une certaine « communauté matérielle » s'installe entre la structure intercommunale et les entités qui la font vivre (partage de services et de personnel). Or, dans l'hypothèse où le président de la structure est aussi le maire de la ville centre, une annexion ou un parasitage de la communication intercommunale par la communication municipale est toujours possible. Tout dépend en dernier ressort de la conception du pouvoir et de l'intercommunalité qui prévaut chez ce dernier.

La *diversité des comportements politiques* constitue d'ailleurs une spécificité des EPCI. Contrairement aux collectivités locales, dont les compétences et le mode de fonctionnement sont similaires sur l'ensemble du territoire, « les différences qui peuvent être relevées entre les pratiques de coopération dans le monde rural ou en milieu urbain se cumulent avec les variantes tenant compte du contexte historique, géographique, politique et économique »<sup>36</sup>. La singularité des choix et des besoins en communication<sup>37</sup> est « à ce titre interprétable (...) en tant que mode d'expression d'un pouvoir local »<sup>38</sup>, original et singulier.

La communication sur le *projet intercommunal* constitue cependant une dimension récurrente de la rhétorique des « dircoms » intercommunaux. Dans un système local concurrentiel, beaucoup de structures essaient de fonder leur identité et leur légitimité institutionnelle sur cette

notion. Le discours national sur l'intercommunalité de projet a, il est vrai, favorisé le développement de cette orientation ; depuis 1992, la plupart des EPCI se sont dotés des compétences de développement économique et d'aménagement du territoire. Il est toutefois remarquable que ce « concept incontournable pour la structuration d'un territoire » constitue « un de ces mots louches qui ont perdu leur âme et que chacun met à la sauce qui lui convient », comme s'il s'agissait d'un « fourre-tout »<sup>39</sup>. L'observation révèle que les notions de communication et d'intercommunalité de projet recouvrent des situations très contrastées. Pour l'ADCF, l'intercommunalité à fiscalité propre et l'intercommunalité de projet sont quasiment synonymes ; ailleurs, les uns qualifient de projet ce que les autres auraient classé dans l'intercommunalité de gestion. Pour sa part, et il n'est pas le seul, Dogad Dogoui considère que chaque politique publique est elle-même un projet, alors que ce terme désigne aussi une politique globale de développement du territoire. Suivant cette dernière acception, le district de Poitiers est l'une des rares structures à avoir tenté de fédérer la population et les partenaires économiques ou institutionnels autour du projet d'agglomération élaboré par les conseillers communautaires, sous la bannière « Poitiers, capitale solidaire ». Mais dans l'ensemble, bien peu d'EPCI se sont créés autour d'un projet ; l'objectif initial est souvent de parvenir à réaliser des économies d'échelle en faisant coopérer les communes d'un même bassin. Il n'est donc pas étonnant que la communication de projet serve parfois de palliatif à l'absence de programme politique de développement territorial, proposé, défendu et assumé par les élus intercommunaux.

D'ailleurs, la relative « neutralité » de la communication intercommunale et la dépolitisation du message communautaire, sont présentées comme des avantages et des avancées en matière de démocratie et de communication locales. Ce postulat repose sur une *vision finalement assez technicienne et rationnelle du mode de gouvernement intercommunal*, en partie contradictoire avec le principe de la démocratie représentative et l'essence même du politique. La définition des projets dans une optique consensuelle et la médiatisation désincarnée de l'institution intercommunale, n'ont-elles pas tendance à pervertir le rapport élu/citoyen, en raison précisément d'un déficit de symbolique politique ? Vidée de sa dimension affective, charismatique, irrationnelle, la démocratie « représentative » l'est-elle encore ?<sup>40</sup> Le « représentant » est désigné pour prendre des décisions, même impopulaires ; la délégation de mandat le lui permet (même si le suffrage est indirect) et la responsabilité lui en incombe, quitte à ce qu'il soit destitué de sa fonction lors de l'élection suivante<sup>41</sup>.

Le thème de *la participation des citoyens* est évoqué aussi par les EPCI, dans une moindre mesure que dans les collectivités locales. Les établissements qui ont recours à la communication participative font figure d'exceptions. Via la communication, l'EPCI de Colombey-les-Belles tente de faire émerger des éléments symboliques d'identification pour susciter un renouvellement et un élargissement de la mobilisation. La structure intercommunale joue le rôle d'« opérateur pratique » de la solidarité entre les communes et les habitants<sup>42</sup>. A Poitiers, la communication participative se confond avec la communication de projet, puisque le document « Poitiers, capitale solidaire. Projet pour l'agglomération » a été conçu à l'issue d'un an de

concertation entre les partenaires institutionnels et la population, consultée par questionnaires, réunions publiques et magazine. Toutefois, dans les deux cas, il s'agit davantage d'une incitation à la participation, que de l'instauration d'un système de démocratie participative. Une prudence qui s'explique peut-être par les difficultés de positionnement des EPCI.

### **« Super » collectivité locale ou établissement public ? Une ambiguïté institutionnelle**

La troisième et dernière orientation de la communication intercommunale, centrée sur *l'institution*, est la plus *ambiguë quant au contenu qu'elle véhicule et aux objectifs qu'elle remplit*. Les « communicateurs » et les élus intercommunaux invoquent *le problème de la visibilité, de la légitimité et de l'identité* des EPCI dans le paysage local, pour justifier la communication sur la structure, à destination du citoyen. Pourtant, alors qu'elle est censée remédier à ce déficit de reconnaissance et de positionnement, notamment par rapport aux collectivités locales, la communication institutionnelle *entretient et renforce la confusion quant à la vocation et aux compétences de ces établissements*. Ce paradoxe est moins lié à un manque de professionnalisme qu'à l'ambiguïté structurelle sur laquelle ont été fondés les EPCI.

En effet, l'analyse institutionnelle révèle que l'identité de ces organisations est fondamentalement duale, puisque *la vocation des EPCI est à la fois générale et spécialisée*<sup>43</sup>. D'un côté, les structures de coopération intercommunale peuvent être considérées comme des « institutions territoriales », caractérisées par la généralité et l'indétermination de leurs attributions. Elles se rapprochent en cela des collectivités locales, qui ont une vocation générale à prendre en charge les intérêts des citoyens résidant sur leur territoire. D'un autre côté, ce sont aussi, en même temps, des « institutions fonctionnelles ». En tant qu'établissements publics, les structures intercommunales sont soumises au principe de spécialité : leurs compétences sont limitées. Mais sur cette logique de gestion originelle, se sont « surimprimées » des stratégies orientées vers des buts plus généraux (développement économique, aménagement de l'espace) surtout depuis la loi de 1992. En fin de compte, la communication institutionnelle est brouillée et son efficacité compromise, car les EPCI sont fondamentalement des *structures ambivalentes, au carrefour de plusieurs logiques contradictoires*. Par exemple, la communication sur le tri sélectif ou les transports, cohabite avec une communication axée sur le développement local. Une telle « hybridation » est inhérente à la nature de ces organisations.

De surcroît, l'analyse révèle que la communication sur les services et sur les compétences, est de plus en plus relayée par une communication de projet, et plus globalement une communication sur le territoire intercommunal (volonté de créer un sentiment d'appartenance ou une identité intercommunales), qui donne une image des EPCI proche de celle d'une commune. L'évolution de la signature lilloise est un bon exemple de cette logique, puisque l'appellation

« Lille-Métropole » est venue s'intégrer à l'identité visuelle de la communauté urbaine. En dépit des précautions oratoires destinées à faire la différence entre l'établissement public et le territoire intercommunal, la coexistence de ces deux images érige symboliquement la communauté urbaine en représentant de l'avenir de la métropole, ce qui n'est pas neutre politiquement. En prenant le nom de « Dunkerque Grand littoral », la deuxième communauté urbaine du Nord a emboîté le pas à sa consœur.

Dans la dernière décennie, la communication a donc « accompagné et parfois favorisé »<sup>44</sup> la dynamique instituant/institué, les structures intercommunales ayant tendance à se comporter comme des « super communes ». La loi Chevènement a partiellement couronné leurs efforts, en reconnaissant la spécificité de la notion d'agglomération<sup>45</sup>, en renouvelant l'approche du territoire urbain, et en introduisant le terme d'« intérêt communautaire », prémice à l'institutionnalisation d'une supra-communalité.

### **En guise de conclusion...**

En quelques années, la communication est parvenue à imposer l'échelon intercommunal au sein d'un espace concurrentiel. Aujourd'hui, la loi relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale va donner lieu à de nouvelles recompositions territoriales, et relancer la dynamique institutionnelle et politique des EPCI. Il est probable que la communication jouera elle aussi son rôle. D'ores et déjà, au vu des toute nouvelles dispositions législatives, les EPCI tiennent un discours performatif sur les avantages qu'il pourront tirer d'un renforcement de l'intercommunalité. En annonçant le passage en communauté d'agglomération dans leurs publications, de nombreuses structures urbaines suscitent et vont susciter un changement de mentalité, voire modifier les comportements des élus locaux. En toute hypothèse, que le discours provoque ou non l'action, les avancées législatives modifieront le contenu de la communication intercommunale. En faisant du concept d'*agglomération* la dimension de référence de la coopération en milieu urbain, la loi Chevènement a défini le périmètre pertinent de la communication intercommunale, que la loi Voynet ne fera qu'accentuer. On peut supposer que la notion d'*intérêt communautaire* que chaque conseil de communauté est appelé à définir en début de mandature, renforcera le discours solidariste et fédérateur, spécifique à la communication intercommunale. Les échéances électorales de 2001 et la communication politique qui sera faite à cette occasion, permettront de mesurer l'ampleur de cette évolution institutionnelle, politique et territoriale. Ce n'est qu'une hypothèse de travail...

NOTES

1. CALLOSSE (J.), « Sur quelques lieux communs de l'intercommunalité », CALLOSSE (J.) dir. de — *Intercommunalités. Invariance et mutation du modèle communal français* — Rennes ; PUR, 1994, p. 18.
2. Pour reprendre l'expression de Rémy LE SAOUT, évoquant la mobilisation des chercheurs autour de la thématique intercommunale, « L'intercommunalité : un objet à explorer », LE SAOUT (R.) dir. de — *L'intercommunalité. Logiques nationales et enjeux locaux* — Rennes ; PUR, 1997, p. 10.
3. Syndicat intercommunal à vocation unique, syndicat intercommunal à vocation multiple.
4. NEMERY (J.-C.), District de l'agglomération angevine — *L'identité intercommunale* — Actes du colloque national du 4 novembre 1998, p. 12.
5. Dernières statistiques établies par l'Assemblée des districts et des communautés de France (ADCF), mai 1999.
6. TEISSIER (D.), — *La construction de l'espace intercommunal dans le discours des acteurs : le cas des communautés de communes de l'Indre* — Université d'Avignon et des Pays de Vaucluse ; thèse de doctorat de sciences de l'information et de la communication, 1997, p. 29.
7. Journées de formation organisées par le District du Grand Caen et l'ADCF (12-13 septembre 1996) ; création du Club'Com, association de « communicateurs » intercommunaux, en 1997 ; organisation d'un colloque sur l'identité intercommunale par le District d'Angers et l'ADCF (4 novembre 1998), pour ne citer que quelques exemples.
8. FOURDIN (M.), POINCLOU (J.-B.), *La communication intercommunale en pratique. Étude de terrain et analyse* — LOCAL, université Paris I Panthéon-Sorbonne ; mai 1999, 161 p. + annexes.
9. « La communication intercommunale : jouer la différence », *Terres de communication*, n° 17, octobre 1996, p. 1. Cette revue, et son représentant Dogad DOGOU, soutiennent l'idée que la communication de projet est une véritable « carte à jouer » pour les EPCI, qui pourront ainsi se distinguer de la multitude des communications locales : « Nous considérons que c'est vraiment la mission de la structure intercommunale que de mettre en place des projets : la voirie, le transport, la déchetterie, ou, plus largement, le développement économique. Le recours à une communication de projet permet en outre d'éviter, du fait d'une communication de structure trop dense, de rajouter une échelle supplémentaire aux institutions », District du Grand Caen — *La communication à l'échelle intercommunale* — Actes des journées de formation des 12 et 13 septembre 1996, p. 19.
10. Sans entrer dans les détails d'ordre méthodologique, précisons que les conclusions suivantes résultent en grande partie d'une analyse qualitative réalisée sur huit sites, choisis pour leur caractère « significatif » : les communautés de communes de Grenoble-Alpes-Métropole et de Pouilly-en-Auxois ; les districts de Poitiers, de Clermont-de-l'Oise et du Grand Caen ; les communautés urbaines de Lille-Métropole, du Creusot/Montceau-les-Mines et de Dunkerque.
11. FOURDIN (M.), *La contribution de l'information et de la communication à la construction de l'identité régionale. Stratégies des acteurs et représentations sociales. Le cas du Nord-Pas-de-Calais* — Université Paris II Panthéon-Assas ; thèse de doctorat de sciences de l'information, 1998, 5 volumes, 1591 p. + annexes. La perspective théorique de cette recherche a consisté à articuler le concept de *représentation sociale* sur la problématique développée par Peter BERGER et Thomas LUCKMANN dans *La construction sociale de la réalité* — Paris ; Méridiens Klincksieck, 1986 pour la traduction française, 288 p. Le concept de représentation a été emprunté à la

- psychosociologie, plus particulièrement : MOSCOVICI (S.) dir. de — *Psychologie sociale* — Paris ; PUF (Coll. Fondamental), 596 p. et JODELET (D.) dir. de — *Les représentations sociales* — Paris ; PUF (Coll. Sociologie d'aujourd'hui), 1989, 424 p.
12. La tentative pour dépasser l'opposition des deux paradigmes qui sous-tendent cette trans- ou inter-discipline (modèle linéaire *versus* modèle circulaire) est l'un des intérêts de cette thèse.
  13. L'institution intercommunale est envisagée ici dans une optique dynamique ; elle s'inscrit dans un processus dialectique résultant d'une tension permanente entre les forces instituantes et les formes institutées, suivant la perspective tracée par Jacques CHEVALLIER, « L'analyse institutionnelle », CURAPP — *L'institution* — Paris ; PUF, 1984, pp. 3-61.
  14. GARRAUD (P.), « Discours des maires et construction locale du politique », *Mots*, n° 25, décembre 1990, pp. 7-20.
  15. GARRAUD (P.), *art. cit.*, p. 15.
  16. DAUVIN (P.), *Constructions et représentations de l'institution régionale. Analyse d'un processus inachevé. L'exemple breton* — Université de Rennes II ; thèse de doctorat de science politique, 1993, p. 222.
  17. LEROUSSÉAU (B.), « Crise de l'intercommunalité ? », BOURJOL (M.) dir. de — *Intercommunalité et développement du territoire* — Paris ; LGDJ (Coll. Décentralisation et développement local), 1995, p. 30.
  18. RIBOT (C.) — *La dynamique institutionnelle de l'intercommunalité* — Université de Montpellier ; thèse de droit public, 1993, p. 140.
  19. RAFFESTIN (C.) — *Pour une géographie du pouvoir* — Paris ; LITEC, 1980, p. 129.
  20. GUILLOREL (H.), « L'espace breton et le mouvant », *Espaces Temps*, n° 43-44, 1990, p. 64.
  21. POINCLOU (J.-B.) — *Y a-t-il une communication spécifique pour les structures intercommunales ? Le cas de la Communauté urbaine Creusot/Montceau-les-Mines* — Université de Grenoble ; Institut d'Études Politiques ; mémoire, 1997, p. 86.
  22. Thème choisi pour le colloque d'Angers, *op. cit.*
  23. Sur les rapports entre communication, pouvoir et territoire, voir PAILLIART (I.) — *Les territoires de la communication* — Grenoble ; PUG, 1993.
  24. Fabrice ROUARD, directeur de la communication de la Communauté urbaine du Grand Nancy, Cap' Com, 16/12/1998, atelier « Concurrence des territoires », non publié.
  25. PAGES (D.), « Sous la tutelle d'Hestia et d'Hermès. La communication de l'intercommunalité », *Médiaspouvoirs*, n° 42, 1996, p. 242.
  26. TEISSIER (D.), *op. cit.*, p. 33.
  27. MORENO (B.) — *L'intercommunalité de projet. Vers une redéfinition de la communication territoriale* — Université Paris IV Sorbonne, CELSA ; mémoire de maîtrise en information et communication, 1996, p. 86.
  28. Suivant l'analyse de Blanche MORENO, *op. cit.*
  29. Selon Patrick MOQUAY, ces critères peuvent fonder un sentiment d'appartenance intercommunal — *L'intercommunalité en douze facteurs. Comprendre le contexte local* — Paris ; Syros (Coll. Les Cahiers de l'intercommunalité, n° 5), 1996.

30. PAGES (D.), *art. cit.*, p. 243.
31. MORENO (B.), *op. cit.*, p. 54.
32. Suivant l'expression de TEISSIER (D.), *op. cit.*
33. LE BART (C.) — *La rhétorique du maire entrepreneur. Critique de la communication municipale* — Paris ; Pédone (Série Vie locale), 1992. L'imputation politique consiste à attribuer un fait social à un homme ou un groupe d'hommes occupant une place privilégiée dans la structure formelle du pouvoir, à partir du discours tenu sur celui-là.
34. LE BER (B.) — *Contraintes et problématiques de la communication à l'échelle intercommunale : l'exemple du District du Grand Caen* — Université Paris I Panthéon-Sorbonne ; DESS « Communication, politique et animation locales », mémoire, 1996, p. 31.
35. Comme l'a montré Catherine RIBOT dans sa thèse de doctorat, *op. cit.*
36. RIBOT (C.), *op. cit.*, p. 272.
37. Ainsi que l'avait pressenti Bertrand LE BER en étudiant le cas du Grand Caen, « à chaque EPCI, un type de communication propre est dévolu » (*op. cit.*, p. 25). Une modélisation ou une typologie des pratiques est donc impossible. Seule l'analyse qualitative permet de restituer la diversité du phénomène intercommunal. C'est la méthode que nous avons suivie, en nous inspirant de l'expérience de Patrick MOQUAY, *op. cit.*
38. TEISSIER (D.), *op. cit.*, p. 90.
39. CLEMENT (F.), « Vous avez dit projet de territoire ? », *Territoires*, supplément au n° 397, avril 1999, p. 4.
40. Réflexion inspirée ici par les travaux de Lucien SPEZ, dont *La politique symbolique* — Paris ; PUF (Coll. Quadrige), 1993, et développée dans FOURDIN (M.), *op. cit.*
41. Dominique TEISSIER soulignait déjà en 1996 le risque de neutralisation politique des institutions intercommunales, *op. cit.*, p. 21.
42. VALLANCE (D.), « Développement et démocratie. L'EPCI de Colombey-les-Belles sud Toulousain », *Territoires*, n° 315, février 1991, pp. 50-53 et BARNEZET (S.), « Colombey-les-Belles, l'intercommunalité participative », *Territoires*, décembre 1992, n° 333, pp. 31-38.
43. Voir l'analyse de Jean-Arnaud MAZERES, « Intercommunalité et démocratie », BOURJOL (M.) dir. de *op. cit.*, pp. 174-183.
44. Bernard MASSET, directeur de cabinet de Pierre MAUROY à la mairie de Lille et à la communauté urbaine, entretien, 07/07/1998.
45. Certains EPCI avaient anticipé sur l'évolution de la législation, les dictricts d'Angers et de Dijon ayant déjà adopté l'appellation.