

La communication publique, levier de la démocratie intercommunale ?



Marie-Anne Porfior / IAU idf

La réforme des collectivités locales votée le 16 décembre 2010 devrait permettre à l'intercommunalité d'émerger en tant que telle dans le débat citoyen. Quel rôle la communication publique jouera-t-elle dans ce qui apparaît comme une modification majeure des règles de la démocratie locale ?

« **J**'en veux à Mirabeau ». Quelques années avant sa disparition, Paul Delouvrier confiait à un journaliste son dépit quant à l'organisation des pouvoirs locaux en villes nouvelles⁽¹⁾. Pour l'ex-délégué général du district de la région parisienne, l'émiettement communal défendu avec succès par le comte de Mirabeau en 1789 avait mis à mal l'émergence

d'une citoyenneté d'agglomération, l'EPCI⁽²⁾ se révélant par ailleurs trop distant des habitants. Ce temps-là semble en passe d'être révolu, en ville nouvelle comme dans l'ensemble des territoires intercommunaux de l'Hexagone. La réforme territoriale votée en décembre dernier⁽³⁾ vise à terminer et à rationaliser la carte des intercommunalités. Hors région francilienne, où la spécificité historique

demure⁽⁴⁾, le législateur crée les conditions institutionnelles, administratives et politiques d'une coopération intercommunale entre les communes et des syndicats. Ces derniers sont alors définis comme des entités d'essence technique, et leurs élus – désignés au suffrage universel indirect – relativement méconnus de la population des citoyens.

Depuis une trentaine d'années, le développement de la coopération intercommunale établit une tension, entre, d'un côté, le développement massif des politiques publiques communautaires et, de l'autre, la relative méconnaissance qui accompagne cette action. Paradoxale, la situation l'est assurément : alors que l'action intercommunale touche, dans les années 1980 et 1990, un éventail élargi de secteurs (développement économique, urbanisme, transports publics,

demeure (voir carte ci-après), il n'y aura d'ici juin 2013 plus un seul territoire qui ne soit pourvu d'EPCI. Outre ses effets attendus sur l'évolution des rapports « centre-périphérie », la loi devrait avoir pour conséquence de positionner les structures intercommunales plus clairement tant vis-à-vis des communes qu'à l'égard des citoyens. Dans quelle mesure cette évolution aura-t-elle des conséquences sur leurs stratégies de communication ?

Vers une intercommunalité « communicante » ?

Héritage de la Révolution française, le découpage communal français a toujours porté en lui les germes de l'intercommunalité. À plusieurs reprises, principalement sous les III^e et V^e Répu-

(1) « La fondation », in TILLETTE BRUNO, *Un nouvel art de vivre. Huit villes nouvelles en quête d'elles-mêmes*, Paris, Autrement, 1985.

(2) Par EPCI (établissement public de coopération internationale), nous désignons à la fois les « communautés » (communautés urbaines, communautés d'agglomération, communautés de communes) et les syndicats (syndicats d'agglomération nouvelle et syndicats à vocation unique ou multiple).. <http://www.banatic.interieur.gouv.fr/Banatic2/index.htm>

(3) Loi n° 2010-1563 du 16 décembre 2010.

(4) Notamment : loi de mars 1890 sur les syndicats de communes, décrets de janvier 1959 créant les districts urbains et les syndicats intercommunaux à vocation multiple (Sivom), loi de décembre 1966 sur les communautés urbaines.

ramassage des ordures ménagères, politiques culturelles...), les citoyens n'ont que peu de connaissances – et donc de possibilités d'influence – sur l'action intercommunale. S'ils régulent de plus en plus la vie des familles, les syndicats communautaires mènent des politiques finalement anonymes, pour ne pas dire incomprises. C'est ici qu'intervient le législateur, et avec lui la communication, entendue comme devoir constitutionnel, en réponse au droit à l'information des citoyens⁽⁵⁾.

Clarifier l'action des EPCI

Dans le courant des années 1990, dans le sillage de l'Acte I de la décentralisation, une série de lois vient clarifier l'action des EPCI. L'un des objectifs de l'État est de développer la démocratie locale, par des leviers d'action qui, pour certains, touchent à l'univers de la communication publique. La « société civile⁽⁶⁾ » qui émerge dans le débat institutionnel est alors présentée comme un ingrédient indispensable à une bonne « gouvernance ». Plusieurs textes traitant alternativement de l'administration territoriale et de l'intercommunalité (voir encadré ci-dessous) l'évoquent explicitement. Avec constance, le législateur affiche la nécessité de créer les conditions d'une démocratie opérante, et énonce deux principes : la consultation via le référendum local et le droit à l'information. Ce dernier point est fondamental.

Le droit à l'information affirmé

Le droit à l'information s'exprime notamment à travers la parution, chaque année, de rapports

d'activité. Les conséquences internes et externes de cette obligation légale⁽⁷⁾ sont réelles, obligeant la communauté à un travail d'introspection. Chacune des compétences communautaires y est détaillée, et toute réalisation – de la construction d'une école à la mise en place d'une ligne de bus supplémentaire – pointée du doigt avec fierté. En cela, le rapport d'activité a un effet miroir sur la vie de l'administration communautaire, jouant un rôle en termes de communication interne.

Le document a également des effets externes. Élus des communes, acteurs économiques, partenaires associatifs, représentants de la société civile ou simples citoyens peuvent en disposer, ce qui semble contribuer à mieux faire connaître l'intercommunalité. Levier d'information civique, simple document administratif ou instrument de « marketing territorial », le rapport constitue un outil à mi-chemin entre la communication technique et une communication plus « communicante » (voir interview ci-contre).

Quelle communication pour les communautés ?

Cette évolution d'ensemble des conditions d'expression de la démocratie locale a des conséquences majeures sur l'univers local. Quelle communication pour les territoires intercommunaux ? Cap'Com, le réseau des communicants publics, pose ce mois-ci la question de l'identité communautaire⁽⁸⁾. Lors des premières rencontres nationales de la communication intercommunale qui se tiendront à Évry-

À l'IAU îdF, une veille sur les intercommunalités franciliennes

Depuis sept ans, l'IAU îdF assure une veille d'informations sur les communautés d'agglomération (CA) et les communautés de communes (CC) d'Île-de-France. Entretien avec Isabelle Zugetta, assistante d'études.

Qu'est-ce que l'observatoire des intercommunalités et quelles ressources y trouve-t-on ?

Isabelle Zugetta : Cet observatoire retrace différents aspects de la vie des intercommunalités : historique des périmètres et des prises de compétences, intérêt communautaire, cartographie... C'est une base concrète de partage de connaissances, accessible à tous via le site internet de l'IAU îdF. Un des aspects les plus originaux réside, entre autres, dans l'analyse des actions concrètes menées par les CA : nous étudions leurs rapports d'activités. Ceci nous permet de décrire l'étendue des différents projets qui y sont portés, de mesurer leur montée en puissance au fil du temps et les différentes phases de leur élaboration.

La réforme actuelle permettra-t-elle de mieux identifier les interventions respectives des communes et des EPCI ?

Isabelle Zugetta : L'un des reproches classiquement adressés à l'intercommunalité tient au fait que les élus ne sont pas directement désignés par la population. La loi du 16 décembre 2010 permettra aux habitants, dès 2014, d'identifier leurs représentants au sein des intercommunalités par le biais d'un vote « fléché » lors des élections municipales. Ce sera une première reconnaissance, qui porte en elle plusieurs interrogations. Tout d'abord, sur le plan politique, le cumul des mandats (entre un maire et un président d'EPCI) risque de contribuer à un amalgame des actions communales et communautaires. N'y a-t-il pas là un risque de confusion potentielle entre le bilan municipal et le bilan communautaire ? Ensuite, sur le plan opérationnel, la loi impose une articulation entre les communes et l'intercommunalité via un « schéma de mutualisation des services », qui doit être réalisé à chaque mandat. La mutualisation dont il est question porte à la fois sur les effectifs et les dépenses de fonctionnement, et peut concerner des compétences et des biens non transférés par les communes. Ces dispositifs permettent-ils aux citoyens de distinguer ce que fait chacun ? Autant de questions qui demeurent ouvertes, et auxquelles l'IAU îdF s'attachera à répondre dans les mois et années à venir.

Ressources disponibles sur : <http://www.iau-idf.fr/lile-de-france/les-intercommunalites.html>

Centre Essonne, l'AdCF et l'agence Epiceum⁽⁹⁾ ont dévoilé les résultats d'une enquête menée sur le thème : « Quelle communication intercommunale à l'heure de la réforme territoriale »⁽¹⁰⁾.

Cette enquête est la seconde menée par l'AdCF et Epiceum, la première ayant été effectuée en 2008. Son objectif d'ensemble consiste à dresser un état des lieux de la profession, à l'heure de la réforme territoriale. L'analyse entend mesurer l'évolution de la communication des communautés, identifier les besoins, et nourrir la réflexion des acteurs sur la relation que l'intercommunalité entretient avec les habitants.

(5) ZÉMOR Pierre, *La communication publique*, Paris, QSJ, n° 2940, Puf, 2008.

(6) Ensemble des organisations syndicales, patronales, professionnelles, religieuses, sportives, culturelles et de loisirs qui impliquent les citoyens dans la vie locale. Commission européenne, *Gouvernance européenne : un livre blanc*, Luxembourg, Office des publications des Communautés européennes, 2001.

(7) Loi Chevènement, article 40.

(8) « Construire l'identité du territoire intercommunal », colloque des 30-31 mars 2011, Évry. www.cap-com.org

(9) Depuis le 15 mars 2011, l'agence IDcommunes a changé de nom et est devenue Epiceum. Elle se définit comme une agence de communication de référence au service de l'intérêt général. www.epiceum.com

(10) 279 questionnaires ont été renseignés par internet entre janvier et février 2011, comprenant 19 questions fermées et 1 ouverte (taux de réponse : 12 %), complétés par 20 entretiens téléphoniques. Sur l'ensemble des communautés ayant répondu, 13 % sont des CA, 87 % des CC. Les résultats complets de cette enquête sont disponibles sur simple demande : contact@epiceum.com

Les interventions législatives

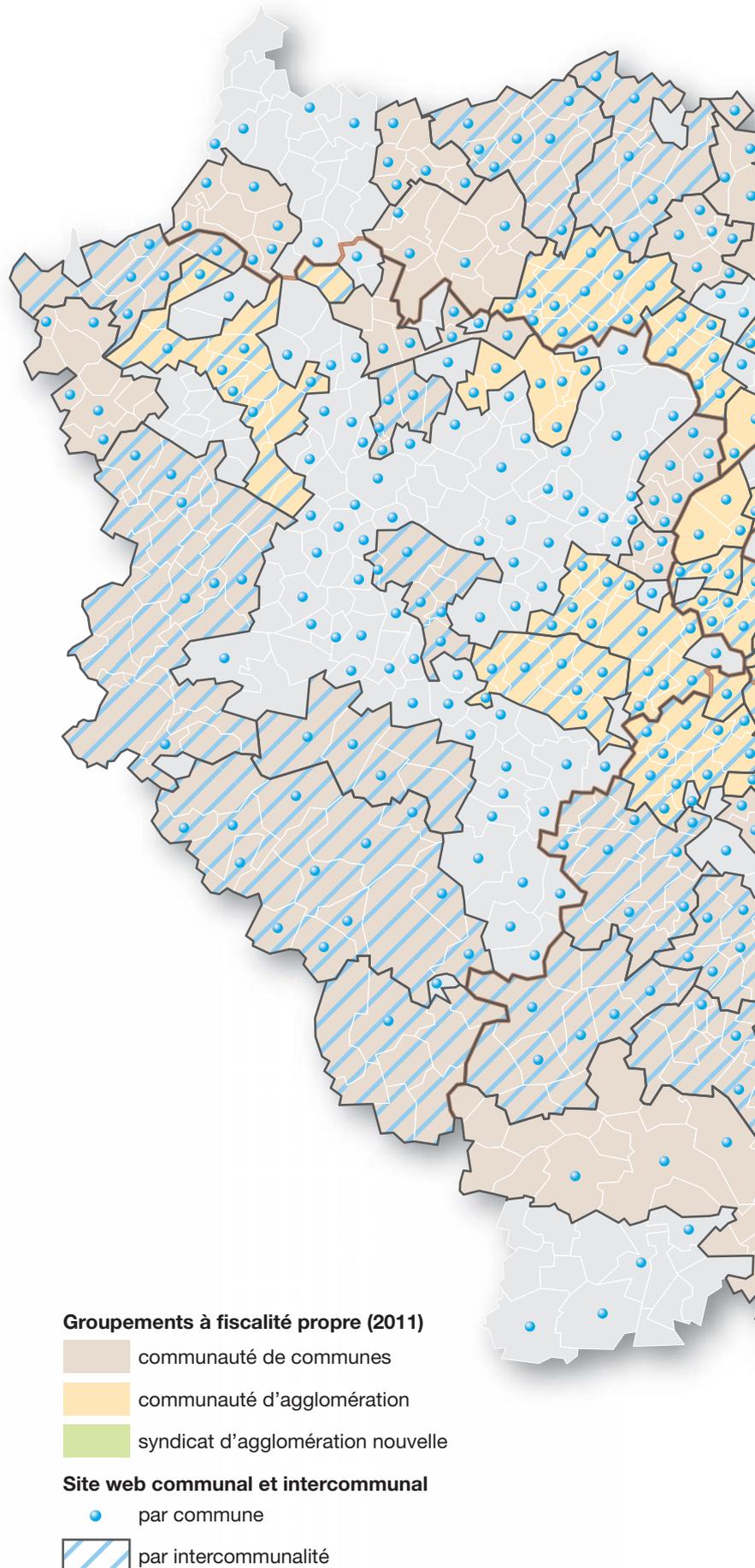
- 1992 : loi relative à l'administration territoriale de la République (dite « loi ATR »).
- 1995, loi d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire (dite « loi Pasqua »).
- 1999, loi d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire, dite « loi Voynet », et loi relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale, dite « loi Chevènement ».
- 2002 : loi sur la démocratie locale de proximité.

Communes et intercommunalités à fiscalité propre

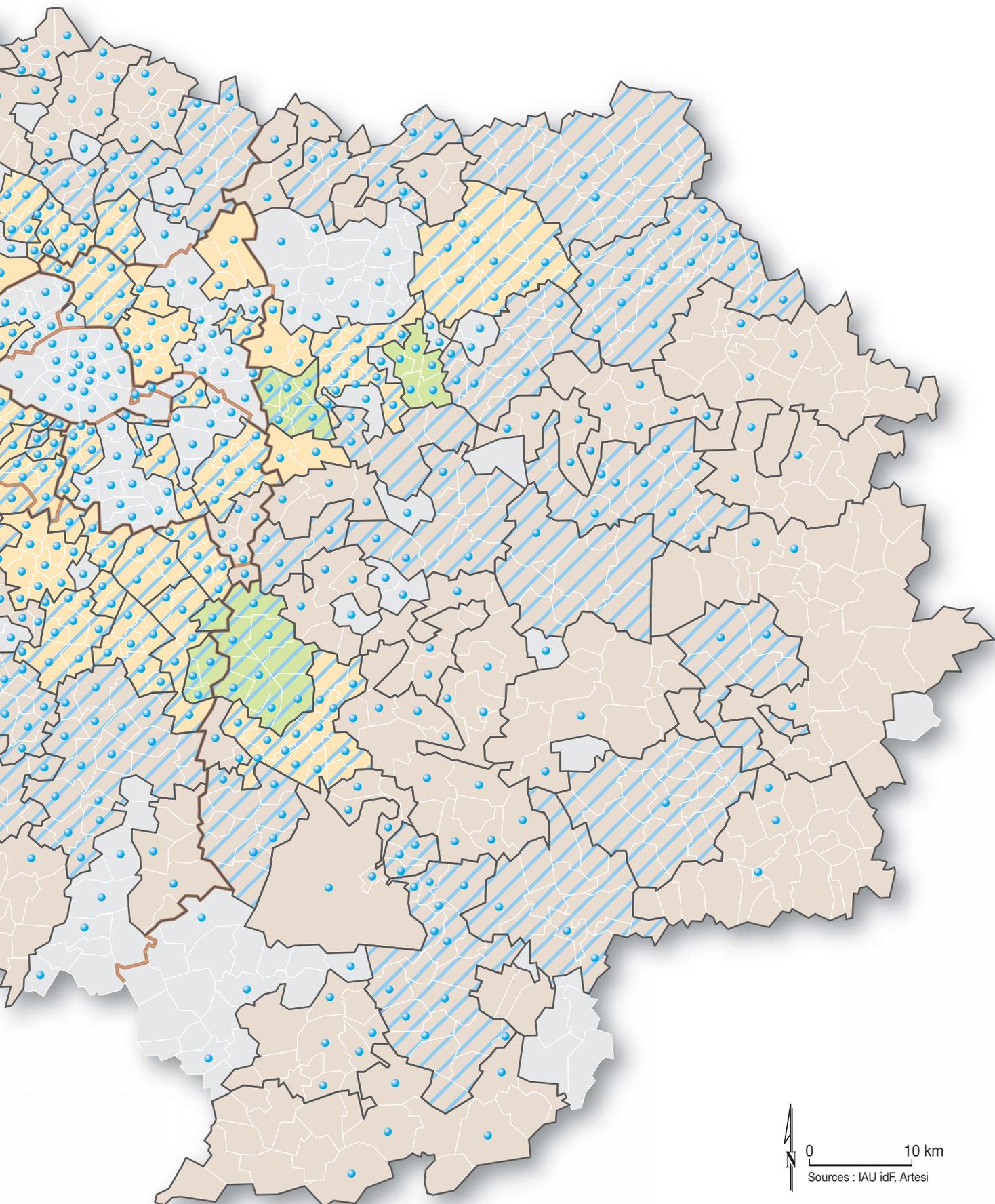
Un clivage entre territoires urbains et territoires ruraux. En Île-de-France, 5 communes sur 10 disposent d'un site internet, contre 7 sur 10 pour les communautés à fiscalité propre. Ce bilan, qui penche nettement en faveur des intercommunalités, masque de réelles disparités au sein des territoires intercommunaux. Si les communautés d'agglomération sont massivement entrées dans l'ère de la communication numérique (9 CA sur 10 disposent d'un site), les secondes sont encore en train de le faire (6 sur 10).

Des moyens inégaux. 74 % des CA franciliennes se sont dotées d'un éventail complet de moyens (outil internet + support écrit), contre 45 % des communautés de communes. Ce chiffre s'explique tout naturellement par la différence de ressources humaines et financières dont disposent les communautés, mais également par les niveaux de maturité des unes et des autres.

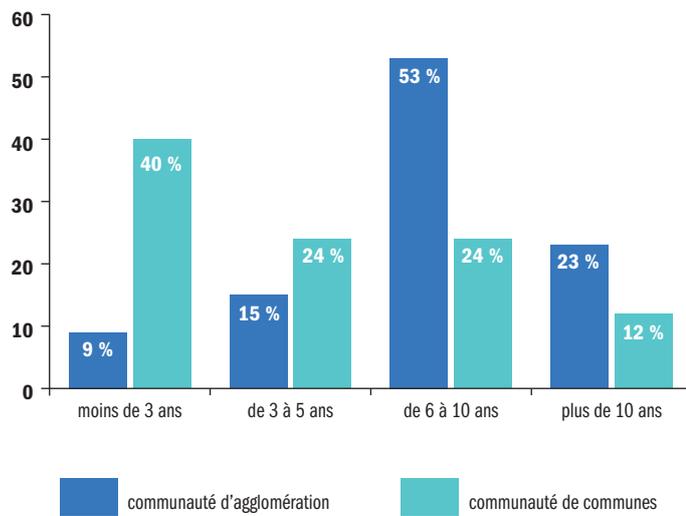
Les communautés rurales privilégient l'internet. Sur les 22 CC qui ne développent qu'un seul vecteur de communication (l'écrit ou le numérique), 13 développent le web plutôt que le magazine. Ce chiffre peut étonner dans la mesure où le format papier demeure plus populaire qu'internet.



Annexe : les sites internet publics en Île-de-France



Ancienneté des services communication dans les CA et les CC



Sources : AdCF, Epiceum.

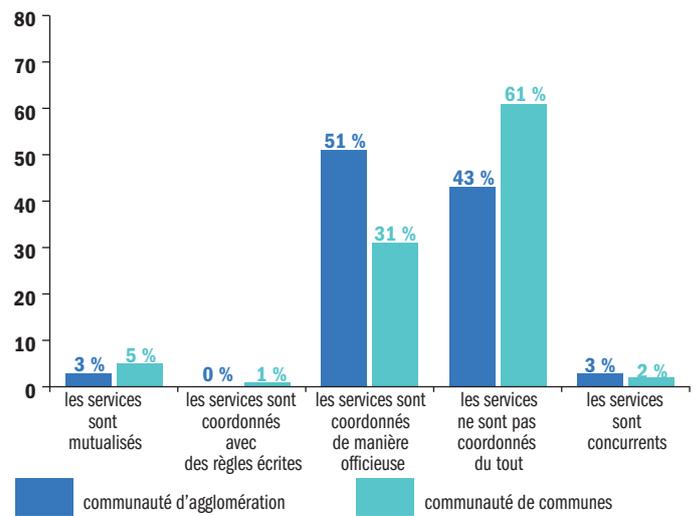
Une communication opérationnelle

L'enquête montre d'abord que l'action menée par les communautés est en grande partie d'ordre opérationnel (voir graphique ci-dessous). La communication évoque surtout les services intercommunaux dont les habitants peuvent bénéficier. Transports, urbanisme, économie, politique de la ville : nous retrouvons là une partie des compétences communautaires, le projet (de territoire, par exemple) faisant en revanche l'objet de moins de publicité. Dans le même temps, les communautés se dotent progressivement de services dédiés à la communication : 50 % d'entre elles en dis-

posent aujourd'hui. Ces services sont jeunes, en particulier dans les communautés de communes, où 64 % d'entre eux ont moins de 6 ans (voir graphique ci-dessus). Dans les communautés d'agglomération, 77 % des services de communication ont été créés après 2001⁽¹¹⁾.

Cette montée en puissance de la communication publique dans les territoires intercommunaux a pour conséquence de professionnaliser une fonction qui, au moins jusqu'en 1999, n'était pas véritablement structurée. Avant la loi Chevènement, l'essentiel de la relation au citoyen était en effet assuré par la commune, c'est-à-dire par la cellule politico-

Communication : une coordination rare et informelle des EPCI avec les communes



Sources : AdCF, Epiceum.

administrative de référence en France. L'essor rapide de l'intercommunalité ces dix dernières années vient bousculer la donne, les actions de communication développées par les communautés de communes et d'agglomération étant de plus en plus nombreuses. Les communautés hésitent de moins en moins à s'adresser directement aux habitants.

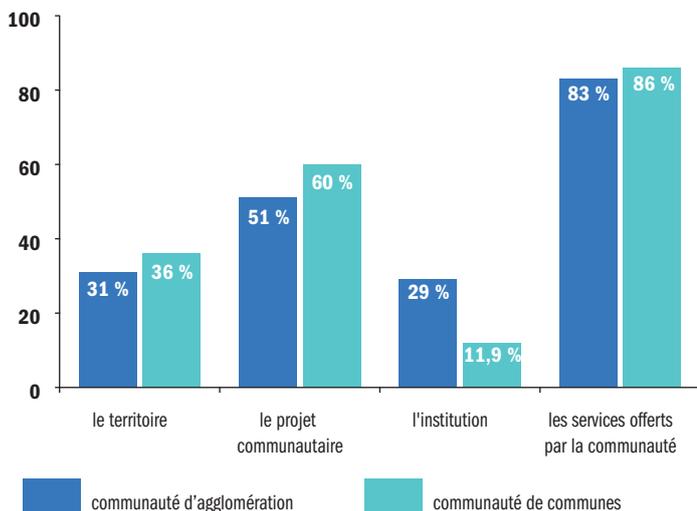
Ce mouvement pose tout naturellement la question de la coordination entre les communicants communautaires et les communicants issus des communes. Comment les uns et les autres parviennent-ils à articuler leur action ?

intercommunal : qui, du maire ou du président communautaire – élu au suffrage universel indirect – est le plus légitime pour s'adresser à la population ? Ici se situe la limite du travail du communicant intercommunal : son action est structurellement contrainte par les compétences de l'EPCI au sein duquel il travaille.

Une démocratie locale brouillée par la communication ?

Cette absence d'articulation entre les communications intercommunale et communale constitue un indicateur contribuant à situer les dynamiques en action dans les territoires intercommunaux. D'après l'enquête AdCF-Epiceum, les habitants font difficilement le *distinguo* entre les émetteurs des « messages⁽¹²⁾ » dont ils font l'objet : 66 % des professionnels interrogés estiment que la population perçoit cette différence d'émetteur « de façon brouillée » ou ne la perçoit pas. De l'internet au journal papier, de l'affichage à l'événementiel, il faut dire que les vecteurs

Une communication centrée sur les services à la population



Sources : AdCF, Epiceum.

Coordonner l'action communale et communautaire

Sur ce point, force est de constater que l'essentiel du travail reste à faire (voir graphique ci-dessus). D'après l'enquête AdCF-Epiceum, 46 % des services de communication des CA ne seraient pas coordonnés avec les communes, ce chiffre montant à 63 % dans le cas des communautés de communes. Pour l'AdCF, ce manque de coordination s'explique en partie par l'absence d'interlocuteurs dédiés au sein des petites communes. Il peut également provenir d'une défiance du pouvoir communal à l'égard du pouvoir

(11) Ces chiffres traduisent la différence de maturité entre les CC (où la démarche de communication est encore en construction) et les CA, qui disposent dans l'ensemble d'une expérience plus marquée dans ce domaine.

(12) C'est-à-dire un ensemble de signes délivré par un « émetteur » à un « récepteur ».

techniques utilisés sont comparables. Difficile, parfois, de faire la différence entre son journal municipal et le journal communautaire... Quant aux sujets traités, ils abordent indistinctement des politiques publiques portées par la municipalité (mise en place d'une police municipale par exemple), l'établissement intercommunal (construction d'un rond-point), le conseil général (mise en place d'un service d'aide à la personne), le conseil régional (construction d'un lycée) ou l'État (enseignement supérieur), de nombreuses compétences étant par ailleurs partagées entre différents échelons d'administration (politique de la ville). Qui fait quoi ? Dans le « millefeuille territorial », les collectivités locales demeurent floues sur ces questions.

Quelques pistes de réflexion

Ce « brouillage » nous renvoie finalement à la question démocratique initiale. Douze ans après la mise en place de la loi Chevènement, alors que l'État achève et rationalise la carte intercommunale hexagonale, plusieurs enjeux demeurent pour les territoires communautaires. Il convient, en guise de conclusion, d'en pointer trois.

Premièrement, il n'y a pas de démocratie – fût-elle locale – sans communication⁽¹³⁾. Il est donc acquis que la démocratie

locale intercommunale dépend aujourd'hui, au moins pour partie, du travail à mener par les communicants. C'est en mobilisant des pratiques de communication de plus en plus professionnelles que le « local » parviendra à modifier en profondeur le rapport du citoyen aux institutions dont il dépend. Sur les territoires intercommunaux, cette action est pour une large part liée à la capacité qu'a cette profession de se projeter dans l'avenir – mais aussi de se mobiliser⁽¹⁴⁾. Dans un tel contexte, l'action du réseau Cap'Com, créé il y a plus de vingt ans, revêt une importance particulière. Le forum qu'il propose une fois par an, les rencontres qu'il organise et les formations qu'il prodigue continueront de tracer la voie de la professionnalisation qui est la sienne.

Deuxièmement, la nature même de la communication locale doit désormais être pensée dans sa globalité. L'un des défis majeurs lancés aux communicants – et qui apparaît dans l'enquête AdCF-Epiceum – est celui de l'articulation des moyens. Développer la démocratie locale doit nécessairement passer par un travail commun entre les professionnels des communes et les professionnels des intercommunalités... Faut-il toujours communiquer pour exister ? Est-il essentiel de privilégier le mythe

plutôt que le réel ? Il s'agit ici de mettre en place une communication éthique, pour ne pas dire « transformative⁽¹⁵⁾ », qui sache échapper à ce que certains appellent la « tyrannie de la visibilité⁽¹⁶⁾ ».

Troisièmement, n'oublions pas que les hommes politiques jouent un rôle actif dans le cadre de la communication publique, ne serait-ce que parce qu'ils sont les donneurs d'ordre des communicants. À l'heure où les représentants communautaires s'apprentent à être désignés au suffrage universel direct, l'ensemble des rapports entre élus locaux et responsables de communication pourrait s'en trouver transformé. Les maires acceptent-ils d'intégrer l'échelle intercommunale dans leurs approches ? Le territoire intercommunal, celui du « projet », prendra-t-il le pas sur la commune ? Sur ce point, les paris restent ouverts. Peut-être n'en avons-nous pas tout à fait fini avec le comte de Mirabeau...

Corinne Guillemot, Frédéric Theulé ■

Pour en savoir plus

- DE LA GUÉRONNIÈRE Christian et LE BRAS David, *La communication intercommunale - quels enjeux à l'heure de la réforme territoriale ?*, collection « essais », Territorial éditions, août 2009.
- DELJARRIE Bernard et MÉGARD Dominique, *La communication des collectivités locales*, Paris, LGDJ, 2009.
- PARNAIX Agnès, « L'intercommunalité à fiscalité propre en Île-de-France. État des lieux au 1^{er} janvier 2007 et perspectives », *Note rapide*, n° 436, septembre 2007.
- PARNAIX Agnès, ZUGETTA Isabelle, « Quelle perspective pour l'intercommunalité francilienne en Île-de-France ? », *Note rapide*, n° 527, novembre 2010.
- WOLTON Dominique, *Penser la communication*, Paris, Flammarion, 1997.
- ZÉMOR Pierre, *La communication publique*, Paris, QSJ, n° 2940, Puf, 2008.

Sur le web :

- www.adcf.org
- www.banatic.interieur.gouv.fr
- www.cap-com.org
- www.communautes-urbaines.com
- www.epiceum.com
- www.iau-idf.fr

Premières rencontres de la communication intercommunale

L'achèvement de la carte de l'intercommunalité à l'échéance 2014, les réformes territoriales et fiscales vont modifier le rapport du citoyen aux structures intercommunales. Dans ce contexte mouvant, les acteurs de la communication territoriale doivent rapidement intégrer les enjeux politiques et stratégiques des évolutions en cours. Comment construire l'identité du territoire intercommunal ? C'est autour de cette question que l'AdCF, Cap'com, l'Acuf et Epiceum ont organisé deux journées de rencontres nationales, le 30 et 31 mars, à Évry Centre Essonne, au cours desquelles se succéderont conférences, débats et ateliers de travail.

**CAP'
COM**

CCI de l'Essonne : 2, cours Monseigneur Roméro - 91004 Évry

(13) WOLTON Dominique, *Penser la communication*, Paris, Flammarion, 1997.

(14) DELJARRIE Bernard et MÉGARD Dominique, *La communication des collectivités locales*, Paris, LGDJ, 2009.

(15) HABIB Laurent, *La communication transformative*, Paris, Puf, 2010.

(16) AUBERT Nicole et HAROCHE Claudine, *Les tyrannies de la visibilité. Être visible pour exister ?*, Toulouse, Érès, 2011.

Directeur de la publication
François Dugeny
Directrice de la communication
Corinne Guillemot
Responsable des éditions
Frédéric Theulé
Rédactrice en chef
Marie-Anne Portier
Maquette
Vay Olivier
Cartographie
Jean-Eude Tilloy

Diffusion par abonnement
80 € par an (≈ 40 numéros)
Service diffusion-vente
Tél. : 01 77 49 79 38
www.iau-idf.fr
Librairie d'Île-de-France
15, rue Falguière 75015 Paris
Tél. : 01 77 49 77 40
ISSN 1967 - 2144

IAU INSTITUT D'AMÉNAGEMENT ET D'URBANISME ÎLE-DE-FRANCE