

---

## Construction identitaire et intercommunalités

---

## 2.1. Territoires « nouveaux » : les intercommunalités et la communication

La question de la production des identités est un enjeu symbolique et politique. Produire de l'identité induit la fabrique d'un mythe mobilisateur auquel les populations peuvent s'identifier ou bien rejeter. Dans le domaine des politiques locales, nationales ou internationales, nombreux sont les exemples qui révèlent les modalités, et les enjeux de constructions des identités spatiales par les opérateurs politiques.

Pour les villes nouvelles, comme pour l'ensemble des intercommunalités à fiscalité propre, la question identitaire est bien liée à la conduite d'une politique commune, c'est-à-dire une politique qui tente de fabriquer de la continuité, de la cohérence et de l'unité dans un ensemble composite et un contexte incertain. Cette politique s'appuie sur un travail de construction symbolique qui a pour rôle de mettre en évidence les référents partagés afin de révéler une communauté de territoire. D'autant qu'historiquement, quelles que soient les formes prises par les découpages intercommunaux, cette politique institutionnelle a pour objectif de tenter la réconciliation entre des territoires politico-administratifs avec les territoires vécus (Girard, 2001 : 217)

C'est pourquoi, dans la continuité de plusieurs chercheurs en communication, nous postulons que la construction identitaire est l'un des enjeux symbolique et politique de l'intercommunalité (Fourdin, Poinclou, 2000 ; Pagès, Pélissier, 2000, 2001 ; Gellereau, 2003), car on ne peut *comprendre* cette forme de coopération qu'en prenant en considération l'ensemble des représentations individuelles et collectives qui s'y inscrivent et s'y déploient (Lussault, 2001). Dans cette perspective de construction d'une identité territoriale, l'enjeu est donc de renouveler les représentations de ces territoires et de les publiciser afin de les rendre visibles, lisibles et familiers aux citoyens, ce qui est une des conditions de la légitimation de ceux qui les produisent et les font circuler. L'intérêt étant de réinventer des formes de médiatisation et de légitimation d'un système de la représentation politique qui en est déficitaire, car ses instances supracommunales sont désignées au second degré par les élus municipaux. Michèle Gellereau qui a travaillé sur cette question des identités culturelles dans les espaces en recomposition fait remarquer que

« parmi les développements récents de la décentralisation, la création des intercommunalités invite à trouver des noms, repères symboliques pour de nouvelles compositions fondées sur l'espace mais vouées à s'inventer un "monde commun" (Arendt) autre que l'identité communale » (Gellereau, 2003 : 3).

Le cas des villes nouvelles et, en particulier, celui du SAN Ouest Provence est tout à fait exemplaire, car, malgré leur ancienneté par rapport aux communautés d'agglomération, on les identifie encore à l'heure actuelle comme des lieux sans mémoire et sans identité (Vadelorge, 2003 : 5). Et pourtant, lorsque l'on se penche avec attention sur l'ancienne ville nouvelle des rives de l'étang de Berre, on ne peut pas dire que rien n'y est fait pour réactualiser les représentations territoriales et signifier aux habitants, et aux usagers que le territoire intercommunal, aujourd'hui entré dans le droit commun, est le nouveau « lieu du politique » (Abélès, 1989).

Dans nos sociétés de la modernité, les territoires hérités se défont au profit de formes nouvelles d'ancrage territorial. Ce sont ces territoires complexes que sont les intercommunalités qui nous intéressent du point de vue de l'approche communicationnelle parce qu'ayant été décrétés, ils sont traversés par des enjeux d'identité. Autrement dit, il s'agit d'interroger les pratiques de communication du politique qui disent vouloir former une communauté de territoires qui a comme spécificité de ne pas être un simple organe institutionnel, mais aussi et surtout un espace avec une identité propre, et pour lequel les habitants manifestent un sentiment d'appartenance. Comment, face à l'enjeu de retour dans le droit commun, les anciennes villes nouvelles, et le SAN Ouest Provence en particulier, ont appréhendé ce contexte renouvelé et complexifié ? Dans quelle mesure la communication territoriale peut-elle participer de l'opération de construction d'une identité renouvelée pour les intercommunalités ?

Avant d'entrer dans le vif du sujet des villes nouvelles, et donc de nous rapprocher de l'opération de description du cas Ouest Provence, nous ne pouvons faire l'impasse d'une recontextualisation historique du développement de l'intercommunalité en France, afin d'en saisir les enjeux, et les tensions qui permettent de comprendre le rôle central attribué à la question de l'identité.

### 2.1.1. Petite histoire de l'intercommunalité en France : de la Révolution française aux villes nouvelles

La problématique de l'organisation du territoire n'est pas récente puisque, dès 1789, elle a fait l'objet de l'un des tout premiers débats engagés à l'Assemblée constituante<sup>26</sup>. À la suite de la suppression des circonscriptions militaires, administratives, et ecclésiastiques, la réflexion s'est cristallisée sur le devenir des communes. Sur ce sujet, deux positions se sont affrontées : l'une, partisane d'une division géométrique du territoire en 6 500 grandes municipalités et l'autre, se basant sur la préservation de l'existant, à savoir les 44 000 paroisses de l'Ancien Régime. C'est cette dernière qui a été adoptée, respectant assez rigoureusement le territoire des paroisses et donnant lieu à une réorganisation territoriale composée de 38 000 communes.

Depuis lors, la France se trouve constituée, à peu de chose près, par un nombre aussi important de communes maintenues comme la cellule de base du pays. Aujourd'hui, la France ne compte pas moins de 36 700 communes. Et parmi ces communes, près de 32 000 comptent moins de deux mille habitants dont 75 % moins de sept cents. L'émiettement communal français est donc un héritage de la Révolution française, d'où la nécessité d'opérer des groupements étant donné le refus catégorique des communes quant à l'idée de fusionner. Plusieurs tentatives ont été menées en vue de réduire le nombre des communes. La dernière en date a été initiée par la loi Marcellin<sup>27</sup> dans les années soixante-dix, et elle s'est terminée sur un échec.

---

<sup>26</sup> Sur l'histoire du développement de l'intercommunalité en France, voir le rapport d'information du Sénat, fait au nom de l'Observatoire de la décentralisation sur l'intercommunalité à fiscalité propre, N°193, session ordinaire de 2005-2006 (Brouant, 2006).

<sup>27</sup> Loi n°71-588 du 16 juillet 1971 sur les fusions et regroupements de communes, dite « loi Marcellin », créant la fusion-association.

### 2.1.2. Développement de l'intercommunalité ou le mal français de l'émiettement communal

C'est ce morcellement communal qui a suscité le développement de la coopération intercommunale, et la création de structures auxquelles les communes confient un ensemble de tâches à réaliser collectivement. À défaut de parvenir à réduire le nombre de communes, l'État a inventé des dispositifs – les établissements publics de coopération intercommunale – pour atténuer les effets de cet émiettement. Néanmoins, qui dit intercommunalité, ne dit pas pour autant disparition de l'échelon communal, bien au contraire. Il faut en effet retenir que la situation française de l'intercommunalité est marquée par un territoire politique concrétisé par la commune (Estèbe, 2008). Selon cette forme de territoire, les intercommunalités sont souvent le prolongement politique de la commune centre. Autrement dit, la commune reste le référent démocratique au sein de ce territoire composite.

Contrairement aux collectivités territoriales, dont fait partie la commune, les EPCI ne bénéficient pas de la clause générale de compétence ce qui oblige ces structures composites à se soumettre à des principes d'exclusivité et de spécialité<sup>28</sup>, c'est-à-dire que les EPCI ne peuvent agir que dans le cadre des compétences qui leur sont confiées par les communes-membres. Cette logique se concrétise par le transfert, par les communes, de certaines de leurs compétences à l'échelon intercommunal qui en assume les responsabilités à leur place.

Si les prémices de l'intercommunalité se manifestent par la loi du 5 avril 1884, dont l'objectif consiste à encourager les accords et les conférences intercommunales, la loi du 22 mars 1890 marque la première organisation juridique intercommunale sous la forme de syndicat de communes à vocation unique (SIVU), l'ensemble des tentatives menées jusqu'alors ayant avorté. Dès les années cinquante, trois nouvelles formes de regroupement communal sont créées pour faire face aux nécessités de reconstruction, à

---

<sup>28</sup> Le principe de spécialité fonctionne sur l'idée que l'EPCI ne peut agir que dans les domaines qui lui ont été transférés et le principe d'exclusivité découlant du premier implique que les communes se dessaisissent de la compétence qu'elles transfèrent à l'intercommunalité (Cf. l'étude réalisée par l'ARCADE intitulée *Les financements publics de la culture en 2008*).

l'exode rural, aux progrès techniques, et à l'élévation du niveau de vie : le syndicat mixte (1955), le syndicat intercommunal à vocations multiples (SIVOM, 1959), et le district urbain (1959). Les syndicats intercommunaux constituent la forme la plus ancienne, et la moins intégrée de la coopération intercommunale. Ils ne disposent pas de compétence obligatoire, et une commune peut être membre de plusieurs syndicats. En 2005, 16 486 syndicats intercommunaux ont été dénombrés.

Le faible engouement des communes pour ces structures intercommunales incite la création autoritaire des quatre premières communautés urbaines par la loi du 31 décembre 1966. Il s'agit de faire la promotion d'une intercommunalité encore plus intégratrice. À peu près à la même période, c'est le projet de création des villes nouvelles – inscrit dans le schéma directeur d'aménagement et d'urbanisme présenté en 1965 au Conseil économique et social – qui a permis à leurs populations de faire l'expérience de l'intercommunalité, vingt ans avant le reste de la population française. La singularité du projet des villes nouvelles est née de l'inadaptation des modèles traditionnels de coopération intercommunale, c'est-à-dire que ni le syndicat de communes, ni le district, encore moins la communauté urbaine n'ont convenu à la réalisation de ce système de coopération.

### 2.1.3. Développement de l'intercommunalité

C'est à la fin des années quatre-vingt-dix<sup>29</sup> que le processus de regroupement intercommunal s'est accéléré avec la loi d'orientation d'aménagement et de développement durable du territoire de juin 1999 (LOADDT, « loi Voynet ») qui a conforté la loi de 1995, loi d'orientation d'aménagement et de développement du territoire (LOADT, « loi Pasqua »). Cette dernière a permis la création de « pays » qui ne représentent pas un nouvel échelon institutionnel à proprement dit, car ils ne sont donc

---

<sup>29</sup> Loi du 25 juin 1999 d'orientation relative à l'aménagement et au développement durable du territoire, créant les pays et les contrats d'agglomération et de pays, dite loi Voynet, et la loi du 12 juillet 1999 relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale instaurant les communautés d'agglomération, supprimant les districts et rénovant les règles des communautés urbaines et des communautés de communes, dite loi Chevènement.

pas dotés de la personnalité morale, contrairement aux regroupements communaux évoqués jusque-là et qui constituent un EPCI.

La loi du 12 juillet 1999 relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale donne un nouvel essor à l'intercommunalité, s'impose comme nécessaire pour une rationalisation du développement territorial, et une harmonisation des règles de création et de fonctionnement des Établissements publics de coopération intercommunale – établissement public administratif constitué d'un groupement de communes. Au 1<sup>er</sup> janvier 2009<sup>30</sup>, on compte 2 601 établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) à fiscalité propre (174 communautés d'agglomération, 16 communautés urbaines, 2 406 communautés de communes et 5 syndicats d'agglomération nouvelle), regroupant 34 166 communes, soit 56,4 millions d'habitants. En 2009, plus de 93,1 % des communes françaises et 87,3 % de la population sont couverts par ce type d'intercommunalité.

Présentement, malgré la couverture quasi complète du territoire national par l'intercommunalité à fiscalité propre, l'État a mis en route une nouvelle réforme des collectivités territoriales<sup>31</sup>. L'enjeu de réaménagement territorial est donc toujours au cœur des préoccupations de l'action publique nationale. Malgré les multiples tentatives de régulation du mille-feuille administratif local, le territoire national présente encore une structuration bien différente de celle de ses voisins européens qui s'organise autour de grandes métropoles. C'est pour exister sur ce marché de la concurrence entre les grandes métropoles européennes que l'avant-projet de loi de réforme des collectivités territoriales envisage la création d'entité métropolitaine qui constituerait une intercommunalité très intégrée<sup>32</sup>. Cette nouvelle catégorie d'EPCI se verrait créée sur la base du volontariat, et

---

<sup>30</sup> Ces données sont extraites du Bulletin d'informations statistiques de la DGCL, n°65, février 2009

<sup>31</sup> Cette réforme se compose d'un volet fiscal avec la suppression de la taxe professionnelle à partir de 2010 et son remplacement par la cotisation économique territoriale (CET) et d'un volet structurel avec le projet de création de nouvelles entités territoriales et la rationalisation de la carte des collectivités territoriales. La loi de réforme des collectivités territoriales a été définitivement votée le 16 décembre 2010. Cette loi n°2010-1563 du 16 décembre 2010 crée une nouvelle catégorie d' élu, le conseiller territorial et fixe au 1er juin 2013 la date d'achèvement et de rationalisation de la carte intercommunale.

<sup>32</sup> Voir à ce sujet, le rapport d'information n°471 de la mission temporaire sur l'organisation et l'évolution des collectivités territoriales du Sénat intitulé « Faire confiance à l'intelligence territoriale » (Balladur,

concernerait une collectivité qui comprend au minimum 500 000 habitants. La métropole aurait vocation à se substituer aux départements et aux communautés urbaines. Les premières métropoles envisagées sont Marseille, Lyon, Lille, Toulouse, Nice, Bordeaux, Nantes, Strasbourg. Cet avant-projet prévoit aussi la création de « commune nouvelle » qui peut être créée en lieu et place des communes qui appartiennent à un même EPCI à fiscalité propre. Il envisage également la possibilité pour les régions et les départements de se regrouper de manière volontaire.

Pour cette réforme, il est aussi question d'achèvement et de rationalisation de la carte intercommunale d'ici 2014, d'amélioration de la gouvernance territoriale, de clarification des compétences, et de remise à plat des finances locales. Le rapport sur les collectivités territoriales du comité pour la réforme des collectivités locales, dit comité Balladur intitulé *Il est temps de décider* et dont s'inspire le projet de loi de réforme, pointe en conclusion, les principaux points faibles du système territorial français :

« Trop de niveaux d'administration territoriale et trop de collectivités locales à chacun, ou à certains, de ces échelons ; caractère imparfaitement maîtrisé de la dépense publique locale en raison notamment des excès des financements croisés, enchevêtrement des compétences, vieillissement de la fiscalité directe locale, insuffisance de la démocratie locale dans la mesure où les vraies décisions sont, de plus en plus, prises au sein des EPCI dont les responsables ne procèdent pas du suffrage direct, absence de prise en compte de la diversité des situations sur l'ensemble du territoire national : telles sont les principales critiques adressées à notre système d'administration locale » (Balladur, 2009 : 117)

À l'aperçu de cet historique, nous nous rendons compte de quelle manière la coopération intercommunale s'est imposée comme la réponse « à la française » à la question de l'aménagement d'un territoire morcelé. Au regard de la multiplication et de la juxtaposition des formes juridiques de coopération intercommunale, force est de constater que l'objectif initial de réduction de l'émission communal s'est vu compromis par une situation de superposition de structures intercommunales. Les échelles territoriales se

---

2009), mais aussi les dossiers dédiés à la réforme des collectivités territoriales dans la revue *La Gazette des communes* ([www.lagazettedescommunes.com](http://www.lagazettedescommunes.com)).

sédimentent, et s'accroissent, à tel point que l'identité de chacun des acteurs territoriaux se trouve en situation d'être réinventée. La question identitaire est depuis lors devenue l'une des préoccupations centrales des services de communication des collectivités territoriales, et des établissements publics. Et, c'est une situation qui se pose d'autant plus pour les anciennes villes nouvelles, dans la mesure où le projet initial de l'État a pour but de faire surgir une ville par-delà les périmètres communaux.

Cette courte présentation des enjeux qui traversent la question des intercommunalités en France nous a semblé être une étape indispensable, en préalable de l'exposition des caractéristiques de notre terrain d'enquête. Le territoire sur lequel nous avons mené notre recherche empirique est hérité du projet des villes nouvelles françaises qui a été une expérience permettant de vivre par anticipation ce que connaissent à l'heure actuelle les communautés d'agglomération (Estèbe, 2005).

## 2.2. Villes nouvelles françaises : laboratoire de l'intercommunalité ?

Sous l'impulsion du programme interministériel d'histoire et d'évaluation des villes nouvelles françaises, les travaux menés sur les villes nouvelles ont été nombreux, et diversifiés, offrant l'opportunité d'observer les logiques de tensions et d'arrangements qui se produisent aujourd'hui dans les communautés d'agglomération. Les enjeux identitaires et de légitimation auxquels sont confrontées les villes nouvelles, à un moment où la majorité d'entre elles sont entrées dans le droit commun<sup>33</sup>, apparaissent comme à travers une loupe, comme grossis dans le cas de ces villes, alors qu'ils semblent concerner largement l'ensemble des établissements publics intercommunaux. C'est en tout cas notre hypothèse quant à la pertinence du lieu d'observation que nous avons choisi pour ce travail, à savoir le territoire du SAN Ouest Provence (SANOP).

L'intérêt de cette recherche se situe justement dans la spécificité des villes nouvelles, car nous postulons que l'étude des processus à l'œuvre qui ont lieu sur ce terrain particulier peut tout à fait participer à la compréhension de phénomènes similaires observés sur des territoires de communautés d'agglomération, et de communautés de communes. Autrement dit, l'étude du cas Ouest Provence peut nous aider à interroger des phénomènes qui se retrouvent à une échelle plus globale que celle de notre terrain d'enquête. D'ailleurs, c'est bien parce qu'il existe une filiation entre les établissements publics issus de la loi Chevènement, et ceux qui sont le produit de l'histoire des villes nouvelles que plusieurs syndicats d'agglomérations nouvelles se sont transformés en CA, une fois entrés dans le droit commun de l'intercommunalité<sup>34</sup>. Précisément, le lien entre

---

<sup>33</sup> En 2000, neuf syndicats d'agglomération étaient recensés tandis que dix ans après, il n'en reste plus que cinq (les quatre autres s'étant transformés en communauté d'agglomération). Ces données sont extraites des bilans statistiques des EPCI à fiscalité propre réalisés par la direction générale des collectivités locales, mars 2010, [En ligne], [http://www.dgcl.interieur.gouv.fr/sections/les\\_collectivites\\_te/intercommunalite/intercommunalite\\_en/bilan\\_statistique/](http://www.dgcl.interieur.gouv.fr/sections/les_collectivites_te/intercommunalite/intercommunalite_en/bilan_statistique/), (consulté le 9 mai 2010).

<sup>34</sup> Les syndicats d'agglomération nouvelle qui se sont transformés en communauté d'agglomération sont : Saint-Quentin en Yvelines, Évry, Cergy-Pontoise, L'Isle-d'Abeau et Val-de-Reuil.

ces deux formes d'intercommunalité est repérable à travers deux instruments : l'un juridique, avec l'intérêt communautaire, et l'autre financier, avec la taxe professionnelle (jusqu'à sa suppression en 2010).

La loi du 12 juillet 1999 a été l'occasion de remettre dans le droit commun le système des villes nouvelles, dans le sens où les concepteurs ont trouvé une articulation légitime entre le développement des communautés d'agglomération, et l'ensemble du système des intercommunalités des villes nouvelles. On parle même des villes nouvelles comme ayant été un laboratoire de l'intercommunalité, voire le « berceau » de ce qui se fait en matière intercommunale en France :

« Je suis convaincu que s'il n'y avait pas eu l'expérience des villes nouvelles, notre pays n'aurait pas avancé en matière d'intercommunalité. Il n'a pas avancé rapidement, mais il aurait avancé encore plus lentement, et je crois que c'est un acquis supplémentaire à mettre au crédit des villes nouvelles. En tout cas, dans les fonctions qui ont été les miennes en administration centrale ou en préfecture, j'en suis totalement convaincu. »  
(Duport<sup>35</sup>, 2005 : 69)

Avant de passer à la description détaillée des particularités du territoire du SAN Ouest Provence, il nous semble intéressant de passer par une présentation des modalités de mise en œuvre de ce projet des villes nouvelles qui sont le résultat de quarante ans d'interventionnisme urbain.

### 2.2.1. Le contexte d'émergence du projet des villes nouvelles

Cette expérience des villes nouvelles occupe une place de premier ordre dans l'histoire urbaine de la seconde moitié du vingtième siècle. Elle a été un important laboratoire dans de nombreux domaines relatifs à la fabrication de la ville. On pense à l'urbanisme, à l'architecture, à la culture, mais aussi à l'histoire sociale, et à l'histoire

---

<sup>35</sup> Jean-Pierre Duport a été président de Réseau ferré de France et directeur de l'architecture et l'urbanisme, délégué à l'aménagement du territoire et préfet de la région Île-de-France.

politique, puisqu'il est aujourd'hui reconnu que le développement des villes nouvelles est une étape essentielle dans une histoire française de l'intercommunalité encore balbutiante à cette époque (Borruey, 2006). Pourtant, l'histoire des villes nouvelles montre qu'elles ont été vécues plus comme une figure repoussoir que comme une figure modèle. Et en dépit du fait que cette expérience comporte une dimension d'exemplarité, notamment dans les anticipations qu'elle porte en matière d'intercommunalité et de partage de ressources fiscales, il n'y a pas eu de diffusion « horizontale » de son modèle. L'effet d'exemplarité sur le développement de l'intercommunalité en Île-de-France a été quasiment nul. D'un point de vue politique, les villes nouvelles ont fonctionné de manière isolée de leur environnement, « comme une sorte de bulle ou de club » (Estèbe, 2004 : 3), ce qui n'a pas manqué de provoquer l'hostilité des communes voisines de même qu'un certain désintérêt des conseils régionaux.

Le projet des villes nouvelles porte en lui la volonté de structurer un territoire français, et en particulier d'organiser et de maîtriser le développement de la région parisienne. Les villes nouvelles sont en quelque sorte une réponse volontaire, planifiée, à la croissance urbaine (Merlin, 1991). Conçues comme un instrument d'aménagement du territoire, les villes nouvelles ont été initiées et soutenues par l'État, par le biais de dotations exceptionnelles, et ont constitué des opérations d'intérêt national.

Ces villes ont été imaginées comme un projet en rupture d'avec la prolifération des grands ensembles qui « nés de la pénurie et de l'urgence » (Choay, 2006 : 144) ont rapidement présenté de nombreux inconvénients : dispersion dans l'espace et absence d'emploi. Ce constat est confirmé par un rapport sur la création des villes nouvelles dans lequel Alain Touraine (1968) écrit : « En France, l'idée de ville nouvelle s'est formée par opposition à celle de grand ensemble [...]. La ville nouvelle ne veut pas être une ville-dortoir »<sup>36</sup>. Cet ambitieux projet de villes nouvelles est considéré par certains comme un « pari risqué »<sup>37</sup> parce que conçu sur fond de science-fiction. Pour Françoise Choay, le

---

<sup>36</sup> Cette référence est citée par Vadelorge, Loïc, « Grands ensembles et villes nouvelles : représentations sociologiques croisées », *Maison des sciences de l'homme, Histoire urbaine*, n°17, 2006/3, p.67-84

<sup>37</sup> Cette expression « pari risqué » est utilisée par Sylvia Ostrowetsky dans son article « Les villes nouvelles françaises : paris et apories. Esquisse d'une problématique. » (Ostrowetsky, 2004)

projet des villes nouvelles associe trois visions : les fantasmes d'une technocratie grisée de prospective et de futurologie, le rêve de modernité des architectes progressistes militant contre le poids de la tradition, et l'imaginaire utopique, qui a toujours fait de la ville le pivot de ses révolutions en particulier depuis Thomas More (Choay, 2006).

Au cœur du projet des villes nouvelles, se trouve l'objectif de conception de « vraies villes », c'est-à-dire des agglomérations qui ne soient pas de simples dortoirs, avec une unité et une cohérence dans l'organisation de l'espace urbain, et une capacité d'accueil suffisante pour assurer un équilibre habitat-emploi. La préoccupation première du projet des villes nouvelles a été d'organiser le développement urbain de la région parisienne, afin que cet espace acquière une « envergure incontestable » en dépit de son positionnement géographique défavorable (Ostrowetsky, 2004 :28).

En 1968, de la région parisienne ce projet a été élargi à quatre métropoles de province : Villeneuve d'Ascq près de Lille, L'Isle-d'Abeau près de Lyon, le Val-de-Reuil près de Rouen et Les rives de l'Étang de Berre près de Marseille. En totalité, il a concerné neuf villes nouvelles dont cinq en région parisienne (Marne-la-Vallée à l'est, Évry et Melun-Senart au sud, Saint-Quentin-en-Yvelines et Cergy-Pontoise à l'ouest).

### 2.2.2. Cadres juridique et administratif des villes nouvelles

Le cadre juridique de cette politique a été défini par la loi Boscher du 10 juillet 1970<sup>38</sup> qui dispose que les agglomérations nouvelles sont créées par décret en Conseil d'État après consultation des collectivités concernées. Le cadre administratif et juridique une fois défini par cette première loi, la construction des villes nouvelles pouvait être enfin lancée.

---

<sup>38</sup> Les villes nouvelles sont régies par des dispositions qui leur sont propres issues de la loi n° 70-610 du 10 juillet 1970 (dite loi Boscher) modifiée par celle n° 83-636 du 13 juillet 1983 (dite loi Rocard). Ces dispositions sont codifiées aux articles L. 5311-1 à L. 5341-3 du code général des collectivités territoriales (CGCT).

### **Loi Boscher ou acte I du projet des villes nouvelles**

À l'intérieur de la zone couverte par l'agglomération nouvelle (ZAN), zone qui pouvait ne pas coïncider avec les limites communales, le Syndicat communautaire d'aménagement d'agglomération nouvelle (SCAAN) exerce les mêmes compétences qu'une communauté urbaine classique. La formule du SIVOM (Syndicat intercommunal à vocation unique)<sup>39</sup> déjà existante n'a pas convenu au projet de villes nouvelles, car il ne distingue pas l'échelon intercommunal de l'échelon communal. Les communes concernées gardent, quant à elles, toutes leurs compétences pour les parties de leur territoire situées hors de la zone de l'agglomération nouvelle. Pour la partie comprise dans la zone, elles conservent une compétence résiduelle limitée à quelques domaines. C'est le SCAAN qui a pleine compétence sur la partie du territoire communal située dans la zone de l'agglomération nouvelle.

Dans chacune des villes nouvelles, l'État a créé un Établissement public d'aménagement (EPA) afin d'accompagner la politique du syndicat communautaire. Aussi, une administration de mission a été mise en place, le Groupe central des villes nouvelles (GCVN), chargé de superviser l'application de cette politique, et notamment d'attribuer les aides financières accordées par l'État pour la rendre plus efficace. Les établissements publics d'aménagement ont été chargés d'effectuer des études urbaines (élaboration des documents de planification urbaine - Schémas directeurs d'aménagement et d'urbanisme, plans d'occupation des sols- dans le périmètre d'étude de la ville nouvelle), des acquisitions foncières (création de zones d'aménagement différé), de la viabilisation et de l'aménagement des terrains (mise en état des sols, voirie, assainissement), et de définir les conditions d'intervention des promoteurs et investisseurs publics ou privés. En outre, ces établissements publics ont été chargés de réaliser des équipements publics par délégation pour le compte, soit des collectivités locales, soit de l'État.

Ce régime a fait l'objet de nombreuses critiques qui ont souligné le poids excessif pris par les techniciens des EPA au détriment des élus. Ces critiques ont mis en exergue

---

<sup>39</sup> Les SIVOM ont été créés par l'ordonnance du 5 janvier 1959.

les inégalités qui sont apparues au sein d'une même commune, entre les habitants situés en dehors de la zone de la ville nouvelle, et ceux inclus dans son périmètre, plus favorisés notamment en matière d'équipements publics. Ces critiques furent prises en compte par la loi du 13 juillet 1983 réformant le régime des villes nouvelles.

### **Loi Rocard ou acte II du projet des villes nouvelles**

Cette loi, dite Loi Rocard, qui vient en remplacement de la loi Boscher, vise justement à modifier le premier statut en redonnant notamment plus de pouvoir aux élus. Cette loi est un premier retour vers le droit commun par une réduction du caractère excessif de la concentration des compétences détenues par le SCAAN. Par ailleurs, cette loi du 13 juillet 1983, bien que s'inscrivant dans le mouvement de la décentralisation n'a pas réduit la présence de l'État dans les dispositifs de mise en œuvre des villes nouvelles, relevant toujours des Opérations d'intérêt national (OIN).

Du point de vue de la structure intercommunale, toutes les agglomérations nouvelles ont fait le choix de la formule du syndicat d'agglomération nouvelle<sup>40</sup> (SAN), au détriment de celle de la communauté d'agglomération nouvelle (CAN) dont l'innovation marquante réside dans la proposition d'un modèle d'établissement public dans lequel les dirigeants sont élus au suffrage universel direct. Le modèle du CAN a constitué le modèle souhaité par le pouvoir central, tandis que les élus ont préféré le modèle plus classique du syndicat où les délégués sont élus par les conseils municipaux. Le modèle de coopération du SAN n'a rien de révolutionnaire par rapport à celui du SCAAN, car il ne fait qu'avaliser les pratiques locales développées dans les villes nouvelles (Brouant, 2005). En application de la loi de 83, les agglomérations nouvelles sont donc gérées par des établissements publics de coopération intercommunale qui exercent, sur l'ensemble du territoire des communes-membres et en lieu et place de celles-

---

<sup>40</sup> Les statuts inscrits dans la loi Rocard ont proposé trois choix institutionnels d'organisation pour les agglomérations nouvelles parmi lesquels se trouvaient la fusion, la communauté d'agglomération et le syndicat d'agglomération nouvelle. Cette dernière solution a été assez largement adoptée par les communes maintenues dans des périmètres d'urbanisation.

ci, un certain nombre de compétences, essentiellement en matière d'équipement et d'urbanisme, et qui perçoivent, là aussi en lieu et place des communes, une ressource fiscale essentielle, la taxe professionnelle. Depuis 2010, cette modalité fiscale a été supprimée et remplacée par la cotisation économique territoriale (CET).

À la différence du régime issu de la loi de 1970, l'organisme d'agglomération n'a donc plus vocation à gérer des équipements qui sont d'intérêt communal, c'est-à-dire qu'il ne conserve que la maîtrise des équipements qui ont été reconnus d'intérêt commun après inventaire par les communes-membres.

### **Organisation de l'exécutif en villes nouvelles**

Le SAN est un organisme dont l'exécutif, le comité syndical, est composé de délégués élus indirectement par les conseils municipaux des communes-membres. En effet, ce comité est composé de membres élus au scrutin secret à la majorité absolue par les conseils municipaux des communes constituant l'agglomération nouvelle. À l'image de l'ensemble des structures intercommunales, l'élection des délégués intercommunaux au sein du SAN se fait au second degré. La légitimité intercommunale procède donc des communes, ce qui pose un problème non négligeable en matière de démocratie locale<sup>41</sup>. La répartition des sièges entre les communes est fixée par la décision institutive, et tient compte notamment de la population de chacune des communes. Chaque commune doit être représentée par deux délégués au moins, et aucune ne peut disposer de la majorité absolue.

### **Compétences des SAN**

Aux termes de l'article L5333-1 du code général des collectivités territoriales (CGCT), « la communauté ou le syndicat d'agglomération nouvelle exerce les

---

<sup>41</sup> La réforme des collectivités territoriales s'est donnée pour objectif d'améliorer la démocratie locale. L'une des recommandations formulées par la mission temporaire sur l'organisation et l'évolution des collectivités territoriales est de permettre aux élus communautaires d'être élus par « fléchage » sur les listes des candidats aux élections municipales.

compétences des communes en matière de programmation et d'investissement dans les domaines de l'urbanisme, du logement, des transports, des réseaux divers et de la création des voies nouvelles et du développement économique. Ils sont compétents en matière d'investissement pour la réalisation des équipements rendus nécessaires par les urbanisations nouvelles engagées sous forme de zone d'aménagement concerté ou de lotissement comprenant plus de trente logements, quelle que soit la localisation de ces équipements : les autres équipements sont réalisés par les communes soit sur leurs ressources propres, soit sur des crédits délégués à cet effet par la communauté ou le syndicat d'agglomération nouvelle ».

L'article L5333-2 du CGCT ajoute que les SAN sont également compétents en matière de schémas directeurs d'urbanisme, de POS, de ZAC, de plans d'aménagement de zones, et de lotissements supérieurs à trente logements.

Enfin l'article L5333-4 du CGCT dispose que « les communes gèrent les équipements à l'exception de ceux qui sont reconnus d'intérêt commun et qui sont à ce titre créés et gérés par la communauté ou le syndicat d'agglomération nouvelle ». Le SAN est donc compétent dans la gestion des équipements d'intérêt commun, et par l'article L. 5333-5, dans celle des services et exécution de tous travaux ou études pour le compte des communes-membres. Chaque SAN peut donc voir ses compétences s'ouvrir à d'autres domaines de l'action publique locale par délégation des conseils municipaux. L'article L. 5333-5 permet de compléter ponctuellement la sphère de compétence du SAN. Ces transferts de compétences supplémentaires, et volontaires, ne doivent pas obligatoirement concerner l'ensemble des communes-membres. En termes de compétences, des transferts « à la carte » peuvent donc s'opérer et donner des configurations différentes d'un SAN à l'autre, mais aussi d'une commune-membre à l'autre, à l'intérieur d'un même SAN. Pour le SAN Ouest Provence, la culture, par exemple, fait partie de ces compétences dites « à la carte ».

## **Transformation en communauté d'agglomération ou acte III du projet des villes nouvelles**

L'une des spécificités des villes nouvelles est le caractère temporaire de ces agglomérations. La loi Boscher de 1970 prévoyait un retour des villes nouvelles dans le droit commun, au plus tard 25 ans après leur création. Pour chaque agglomération nouvelle, un décret en conseil d'État fixe la date à laquelle les opérations de construction et d'aménagement sont considérées comme terminées. La structure de gestion (SAN) est alors transformée, sur proposition de l'organe délibérant, en communauté d'agglomération, régie par les dispositions des articles L. 5216-1 et suivants du code général des collectivités territoriales. Dans le projet de loi de réforme des collectivités territoriales, il est d'ailleurs prévu d'assouplir les modalités de transformation des SAN en communauté d'agglomération ou en communauté de communes. La procédure de transformation peut s'opérer sans attendre le décret d'achèvement des travaux<sup>42</sup>.

### 2.2.3. Villes nouvelles en quête d'identité

Dans la sphère de la recherche comme dans celle de l'action publique le constat est unanime : les villes nouvelles se distinguent encore à l'heure actuelle par un déficit d'identité malgré leur antériorité en matière de coopération intercommunale. Et la ville nouvelle des Rives de l'étang de Berre ne fait pas exception. Comme le dit très justement Loïc Vadelorge (2003) dans son introduction du numéro de la revue *Ethnologie française* consacrée à la question de la mémoire des villes nouvelles

« pour nombre de nos contemporains en effet, les villes nouvelles sont, par définition, des lieux sans mémoire, à la fois parce qu'elles n'ont pas de passé et parce qu'elles n'ont pas encore trouvé d'identité » (Vadelorge, 2003 : 5).

---

<sup>42</sup> Voir dans le projet de réforme des collectivités territoriales le Titre III – développement et simplification de l'intercommunalité, chapitre premier – dispositions communes, [en ligne], <http://www.senat.fr/rap/109-559/109-55919.html>, (consulté le 22 septembre 2010).

Depuis l'origine de la création des villes nouvelles, la question identitaire est omniprésente, voire même consubstantielle du processus d'aménagement et de développement de ces territoires. Les années quatre-vingt sont notamment marquées par la multiplication de démarches lancées dans un but d'identification de l'entité « ville nouvelle », le but étant de la faire exister dans les têtes et les comportements des élus et des administrés. Autrement dit, l'enjeu a été celui de la mise en visibilité de la fabrique d'un espace communautaire qui ne soit pas seulement représenté comme un organe institutionnel qui délivre certaines prestations au regard de ses compétences, mais comme un espace pour la communauté au sens fort du terme, c'est-à-dire où se produisent une identité propre et un sentiment d'appartenance communs (Estèbe, 2005).

La conclusion du rapport *Identités, représentations collectives et gouvernance urbaine dans les villes nouvelles de Cergy Pontoise et de Saint-Quentin-en-Yvelines*<sup>43</sup> (Sauvayre, Vanoni, 2004) confirme que l'identité des villes nouvelles peut être qualifiée de « problématique » parce que très « éclatée » si ce n'est même « introuvable ». Ces caractéristiques font partie de l'histoire de la création de ces villes dont le projet urbain a pour ambition la fabrique d'une « vraie » ville avec un centre et des quartiers, tout en étant composée de plusieurs territoires communaux. Le projet initial de l'État, qui a consisté à planifier une ville par-delà les frontières communales, est l'une des raisons pour lesquelles la question identitaire ne cesse d'être posée. Aussi, avec le retrait progressif de l'État au moment où les villes nouvelles sont considérées comme achevées, la logique identitaire se trouve confrontée à la dynamique de mutation de ces territoires. Le processus d'actualisation et de (re)construction identitaire est donc à l'œuvre pour ces agglomérations à l'heure de leur retour dans le droit commun.

Par la médiation de la communication, les gouvernants recourent donc au symbolique par la mise en spectacle de l'unité, et de la cohésion, afin de conjurer les menaces de fragmentation qui touchent ces agglomérations – comme nos sociétés

---

<sup>43</sup> Le rapport intitulé *Identités, représentations collectives et gouvernance urbaine dans les villes nouvelles de Cergy-Pontoise et Saint-Quentin-en-Yvelines* a été publié en juillet 2004 dans le cadre du programme d'histoire et d'évaluation des villes nouvelles, <http://www.villes-nouvelles.developpement-durable.gouv.fr/vie/rapports/identites.pdf>.

modernes par ailleurs<sup>44</sup>. C'est pour cette raison que, dans un contexte aussi incertain et complexe où la plupart des projets à l'œuvre sont vécus « comme dérèglement et surtout rupture d'avec le temps des origines et de la tradition » (Cerclet, 1998 : 90), le processus de construction identitaire n'est pas exempt d'une certaine « nostalgie communautaire » qui permet aux individus de continuer à interpréter et à se situer dans le temps et l'espace des pratiques quotidiennes. C'est sur cette question identitaire que nous souhaiterions nous arrêter à présent, afin de montrer qu'elle est un enjeu politique central dans la communication des EPCI, et en particulier de ceux hérités du projet des villes nouvelles.

---

<sup>44</sup> C'est Charles Taylor qui décrit la situation actuelle que connaît notre époque moderne par l'expression de « société fragmentée ». Pour cet auteur, cette société se caractérise par le fait d'avoir ses « membres [qui] éprouvent de plus en plus de mal à s'identifier à leur collectivité politique en tant que communauté. Cette faible identification reflète peut-être une perspective atomiste qui amène les gens à considérer la société d'un point de vue purement instrumental. Mais elle accentue aussi cette perspective atomiste parce que l'absence de perspectives partagées renvoie les gens à eux-mêmes » (Charles Taylor, 1999: 123). Autrement dit, pour Charles Taylor la société fragmentée se caractérise par un double aspect : d'une part, dans cette société les membres ne se conçoivent plus comme parties d'un projet commun ; d'autre part, ses membres se définissent comme sans attache avec autrui (Libois, 2002).

## 2.3. Enjeu identitaire de la communication des EPCI

User du fait identitaire à l'échelle d'une ville ou d'un espace politico-administratif plus vaste n'est pas un acte nouveau. L'« exploitation de l'identité et son codage en signes » est une pratique ancienne qui a connu une résurgence particulière à partir des années 1970, et qui s'est vue confirmée par les lois de décentralisation de 1982. Le transfert de certains des rôles de l'État aux autorités locales n'a pas créé ce mouvement de résurgence de la dimension identitaire dans les politiques locales, mais l'a amplifié. Il est donc intéressant de s'interroger sur la manière dont l'identité est devenue un enjeu politique et symbolique dans la constitution de territoires recomposés. Mais avant cela, puisque nous avons commencé à user du mot identité, il semble judicieux de commencer à en circonscrire le sens. La définition que nous donnerons à la notion d'identité sera exposée en plusieurs étapes. D'une approche générale de l'identité, nous allons au fur et à mesure de la réflexion vers un sens plus affiné et précis de la notion, de manière à nous situer par rapport à la profusion de références bibliographiques portant sur cette question.

L'approche que nous souhaitons adopter s'inscrit dans la continuité de celle d'Emanuel Renault développée dans son article « L'enjeu politique de l'identité » où il défend l'idée que l'époque actuelle est encline à faire de l'identité un « problème politique réel et fondamental » (Renault, 2004 : 114). Pour le philosophe, une revendication d'identité devient possible, au moment où justement il est devenu difficile de se définir soi-même en se référant à une appartenance principale :

« Pour qu'elle soit l'objet déterminé d'une revendication, il faut précisément qu'elle [l'identité] devienne un problème : comme l'indiquait Sartre, ce n'est pas le juif qui fait l'antisémite, mais l'antisémite qui fait le juif [1954] » (Renault, 2004 : 115).

Le contexte général de nos sociétés modernes auquel vient s'ajouter l'éclatement territorial très singulier de l'espace français a pour effet d'affaiblir « les consciences identitaires » et de la citoyenneté (Lamizet, 1997). À ce sujet, Georges Balandier précise que « la communication occupe le terrain ainsi abandonné » (Balandier, 1992 : 140) par la religion, les idéologies ou plus généralement par les grands récits de référence. Pour cet auteur, la modernité c'est justement le « mouvement plus l'incertitude » (Balandier, 1985 : 14). Et c'est parce que l'identité est problématique au sein de l'espace intercommunal, et en particulier au sein des territoires hérités des villes nouvelles, que

l'enjeu identitaire est au centre des stratégies de communication de ces EPCI dont fait partie Ouest Provence.

### 2.3.1. Identité sociale et identité territoriale ou le lien étroit entre l'individu et l'espace

De prime abord, par identité, il faut comprendre « l'effort constant et volontaire du sujet pour gérer sa propre continuité, sa cohérence dans une figure du changement perpétuel. L'identité est donc une tension permanente » (Di Méo, 2007 : 74). Cette définition qui s'applique au départ à un individu peut être projetée sur l'objet ville ou sur celui d'un EPCI, dans le sens où l'opération de production d'une identité territoriale ne diffère guère de celle d'une identité sociale. En tout cas, c'est la position que nous défendons, en nous appuyant notamment sur les travaux de Paul Ricoeur (1985 ; 1990). Elle est d'ailleurs différente de celle de Peter Berger et Thomas Luckmann qui estiment au contraire que la catégorie de l'identité ne s'applique pas aux collectivités, mais uniquement aux individus (Berger, Luckmann, 1966 ; Schlesinger, 1991).

À y regarder de plus près, on remarque que peu nombreuses sont les situations où l'identité individuelle ou collective n'intègre pas de dimension spatiale, c'est-à-dire que le rapport aux lieux et aux territoires participe bien souvent de la construction identitaire des individus. Marie Jaisson (2008 [1941]) précise que les travaux de Maurice Halbwachs sont marqués par l'idée que l'espace social détermine le groupe social (Jaisson, 2008). En effet, dans *La mémoire collective* mais aussi dans *Topographie légendaire des Évangiles en Terre Sainte*, l'auteur décrit le rôle de l'espace matériel comme condition de possibilité d'un cadre d'unification du groupe et d'un cadre permanent du souvenir :

« Ainsi chaque société découpe l'espace à sa manière, mais une fois pour toutes ou toujours suivant les mêmes lignes, de façon à constituer un cadre fixe où elle enferme et retrouve ses souvenirs » (Halbwachs, 1950 : 104).

Pour Maurice Halbwachs, l'espace, et par là même les lieux de la pratique, offre un support matériel mais aussi symbolique à la formation de la mémoire collective des groupes.

De son côté, l'historienne Frances A. Yates a également montré dans l'ouvrage *L'art de la mémoire* le lien très étroit entre la mémoire et les lieux. Cet auteur, qui a retracé l'histoire de l'art de la mémoire de l'Antiquité jusqu'à la Renaissance, montre à quel point la mémorisation est une pratique dont l'importance est capitale dans un contexte où l'imprimerie n'existe pas encore. Elle dévoile aussi que cet art « vise à permettre la mémorisation grâce à une technique de “lieux” et d’“images” impressionnant la mémoire » (Yates, 1976 [1966] : 7). Cette technique est nommée « mnémotechnique ». Elle consiste à imprimer une série de lieux, selon un ordre précis, dans la mémoire et à raviver cette mémoire le moment venu pour se rappeler des mots, et des idées du discours. Car les images de ces lieux, et de leur ordonnancement dans un bâtiment, doivent permettre de rappeler les discours à l'orateur. Cette mémoire se construit donc en grande partie à partir des facultés de la vue en matière de mémorisation.

Ce rapport étroit entre l'individu et l'espace est également mis en exergue par les travaux de Marcel Mauss sur les sociétés eskimos (Mauss, 1904-1905). Ceux-ci montrent que les noms de ces groupes sociaux se confondent avec les noms des lieux, c'est-à-dire que les noms propres qui permettent aux membres des sociétés esquimaux de se désigner ne sont pas autres que géographiques, ils sont des noms de lieux descriptifs suivis du préfixe - *miut* qui veut dire originaire de (Mauss, 1904-1905).

Comme dernier exemple de convergence entre identité des personnes et identité des lieux, citons *La forme d'une ville* de Julien Gracq qui décrit la relation identitaire de l'auteur avec la ville de Nantes, qu'il qualifie comme étant « sa » ville :

« Reprenons donc le chemin des rues de Nantes, non pas à la rencontre d'un passé que je ne voudrais mettre à ressusciter aucune complaisance, mais plutôt de ce que je suis devenu à travers elles, et elles à travers moi. Je ne peux dire pourquoi Nantes est restée ma ville sans éclaircir d'abord les raisons qui font qu'Angers ne l'a jamais été » (Gracq, 2001 :10-11).

Nous pensons que la démarche qui consiste à appliquer la notion d'identité à des lieux de la même manière qu'on le fait à des personnes n'est en rien un biais pour notre recherche. Dans la continuité d'Olivier Lazarotti (2003), nous postulons qu'il y a un rapport de construction réciproque entre les hommes et les lieux. Cette première modalité d'approche de la question identitaire nous semble heuristique par rapport à notre problématique qui porte sur la recomposition des territoires intercommunaux. C'est à

partir des travaux de Paul Ricoeur et sa notion d'identité narrative que nous argumenterons en faveur d'un transfert de l'identité narrative de l'individu à l'identité narrative d'une collectivité, afin de comprendre la fonction du récit dans la fabrique d'une identité narrative territoriale.

### 2.3.2. Identité narrative ou mise en récit d'un territoire

« Notre analyse de l'acte de lecture nous conduit plutôt à dire que la pratique du récit consiste en une expérience de pensée par laquelle nous nous exerçons à habiter des mondes étrangers à nous-mêmes. En ce sens, le récit exerce l'imagination plus que la volonté, bien qu'il demeure une catégorie de l'action. » (Ricoeur, 1991 [1985] : 447)

À la lecture de l'approche herméneutique de Paul Ricoeur, nous avons tout de suite perçu une proximité avec l'approche communicationnelle qui est la nôtre dans cette recherche, dans le sens où elle prête attention à vouloir traiter dans son extension totale la question de la narration, c'est-à-dire de la production d'un récit à sa réception. De la même manière, Philippe Marion (1999) commence son article « Communication et récit : échos d'une relation tumultueuse » en faisant remarquer les terrains d'entente qui existent entre une pensée communicationnelle et une pensée narratologique. L'approche du philosophe que nous tentons ici de nous approprier s'est développée dans une volonté de rompre avec une certaine forme d'enfermement dans la clôture du texte qui ne prend en compte que sa structure interne pour en révéler le sens – et c'est en particulier avec la mimesis III que cela est rendu possible.

Pour nous en convaincre, il nous faut commencer par l'exposition de sa définition de l'herméneutique : « C'est [...] la tâche de l'herméneutique de reconstruire l'ensemble des opérations par lesquelles une œuvre s'enlève sur le fond opaque du vivre, de l'agir et du souffrir, pour être donnée par un auteur à un lecteur qui la reçoit et ainsi change son agir » (Ricoeur, 1983 : 86-87). Dans le premier volume de *Temps et Récit*, il poursuit cette définition en lui opposant celle de la sémiotique qui ne prend en compte que les lois internes de l'œuvre en faisant abstraction de l'amont (mimesis I) et l'aval (mimesis III) du texte.

### Triple mimesis : le procès ternaire de la mise en récit

Cette conception du récit est construite sur l'articulation des trois moments de la *mimesis* qui constitue l'opération de mise en récit. Ce processus nous intéresse puisqu'il nous permet, par le biais d'une analyse de la narrativité, d'entreprendre un travail de compréhension de l'agir humain. Plus précisément, à travers les trois volumes de *Temps et récit* (Ricoeur, 1983, 1984, 1985), l'objectif de l'auteur est d'interroger les rapports entre temps narré (activité verbale, langage), et temps vécu (expérience vive). Autrement dit, il s'intéresse aux liens existants entre narration (discours) et réalité vécue : « le temps devient temps humain dans la mesure où il est articulé sur un mode narratif » (Ricoeur, 1983 : 83). Avant de décrire le procès ternaire de la mise en récit, il nous faut suspendre un instant le déroulé de notre propos pour préciser le sens de la *mimesis* pour Paul Ricoeur.

La *mimesis* n'est pas une structure close, mais une opération qui induit l'idée de mouvement. Elle est définie comme un processus actif d'imitation ou de représentation : « il faut entendre imiter ou représenter dans un sens dynamique de mise en représentation, de transposition dans des œuvres représentatives » (Ricoeur, 1983 : 58). L'activité mimétique produit du récit, c'est-à-dire un agencement des faits par une mise en intrigue. Mais l'auteur précise que le sens attribué à la *mimesis* est le contraire d'un décalque d'un réel préexistant, elle est en cela une « imitation créatrice ». Cet agencement des faits (le récit) qui résulte de l'activité représentative (imitation de l'action) est un principe d'ordonnement des événements pour que l'histoire racontée soit intelligible. En d'autres termes, la narration donne de l'intelligibilité à la multiplicité de nos expériences vécues. Cette notion de *mimesis* aide à comprendre comment on passe des mondes vécus, à leurs mises en mots et à leur interprétation. On retrouve ici les trois temps de la *mimesis* : *mimesis* I (préfiguration), *mimesis* II (configuration), *mimesis* III (refiguration).

La *mimesis* I est une *préfiguration* du champ pratique, une précompréhension de l'agir humain. Elle concerne la temporalité effective du vécu et le sens de l'agir humain qui sont à l'origine de la production des récits. Nos actions et nos représentations d'action (le vécu humain) forment le terreau du récit (Marion, 1999). Ce temps préfiguré est donc antérieur au langage.

La *mimesis* II est une *configuration* textuelle, elle repose sur l'acte de raconter dont la vocation est la maîtrise du temps et de l'action (configuration du temps). Cet acte configurant ou « mise en intrigue » transforme les événements (la succession d'actions) en histoire pour donner du sens à l'action et en tirer une totalité intelligible. En cela, il est le « royaume du comme si » (Ricoeur, 1983 : 125). Ce qui caractérise la mise en intrigue, c'est sa fonction de médiation entre un stade de l'expérience pratique qui la précède, et un stade de la réception qui lui succède.

On en arrive ainsi à la *mimesis* III qui est la *refiguration* du texte par le lecteur. Ce troisième temps du procès introduit le plan de la réception du récit et renvoie à la temporalité de l'acte de lecture. Le texte s'ouvre ainsi sur son « dehors », c'est-à-dire que le dynamisme de configuration achève son parcours dans la lecture. La *mimesis* III « marque l'intersection entre monde du texte et monde de l'auditeur ou du lecteur, l'intersection donc entre monde configuré par le poème et monde au sein duquel l'action effective se déploie et déploie sa temporalité. La signification de l'œuvre de fiction procède de cette intersection » (Ricoeur, 1985 : 287).

Ces trois plans de la *mimesis* ne sont pas autonomes et distincts, ils s'entrecroisent, et se nourrissent les uns des autres. Ce mouvement triadique forme ainsi une boucle qui constitue, de récits en récits, *l'identité narrative*. La conception ricoeurienne de la narration nous intéresse, car elle considère le récit comme une forme d'interaction sociale créatrice d'identité (individuelle ou collective)<sup>45</sup>. La question de la mise en récit est, en effet, le problème principal de la construction des identités individuelles et collectives (Michel, 2003). C'est pourquoi nous faisons appel à la réflexion herméneutique de Paul Ricoeur pour tenter de révéler la mise en récit officielle de l'identité ouest-provençale en tant qu'elle peut se définir comme une *identité narrative*.

---

<sup>45</sup> Voir à ce sujet le numéro 7 de la revue *Recherches en communication* (1997) dans lequel différents articles (on pense à ceux d'Annick Dubied, de Marc Lits, de Philippe Marion et de Gérard Dérèze) interrogent la notion de récit à travers le prisme de l'étude des médias. Les travaux de Paul Ricoeur sont à plusieurs reprises convoqués par les auteurs. Nous nous inscrivons dans la perspective développée dans ce numéro pour recourir à la théorie du philosophe.

### Identité narrative : une identité plurielle

Tout d'abord, pour Paul Ricoeur, il est tout à fait envisageable de réaliser un transfert de l'identité narrative de l'individu à celle de l'identité narrative d'une communauté. Dans le premier volume de *Temps et récit*, les entités sociétales (institutions, communautés, groupes, etc.) sont considérées comme des « quasi-personnages », c'est-à-dire que ces « quasi-personnages » agissent dans les récits à la manière des personnages individualisés : « traiter la société elle-même comme un grand individu, analogue aux individus qui la composent » (Ricoeur, 1983 : 275). On peut donc affirmer que l'individu, comme la communauté, reçoivent l'un comme l'autre des récits qui deviennent leur histoire effective. Il admet donc l'équivalence de l'un et l'autre.

Ensuite, il nous faut revenir sur sa définition de l'identité. Pour l'auteur, la notion d'identité est une catégorie de la pratique. *Le dictionnaire de l'analyse du discours* (Charaudeau, Maingueneau, 2002) précise à ce sujet que le récit – et pas seulement le genre policier – se définit comme une interrogation portant sur les raisons d'agir, sur les degrés d'intentionnalité, et donc sur la responsabilité du sujet<sup>46</sup>. On n'est pas très éloigné du sens ricoeurien du mot récit où « dire l'identité d'un individu ou d'une communauté, c'est répondre à la question : *qui* a fait l'action ? *qui* en est l'agent, l'auteur ? » (Ricoeur, 1985 : 442). L'identité du *qui* est une identité narrative en ce sens que l'histoire racontée (le récit) dit le *qui* en action. En d'autres termes, dire le *qui* de l'action c'est raconter l'histoire d'une vie.

En cela, la narration joue un rôle certain dans la quête et la constitution de l'identité d'un individu ou d'une communauté. Par contre, avec cette approche, on s'éloigne des thèses bourdieusiennes, et en particulier celle énoncée dans l'article « L'illusion biographique » (Bourdieu, 1986) où la narration est perçue comme une création artificielle de sens dans le cas des récits de vie (récits biographiques et autobiographiques). Contrairement à Paul Ricoeur, pour Pierre Bourdieu, la narration est une modalité qui n'est pas en mesure de construire de l'identité étant donné que la

---

<sup>46</sup> Voir à ce sujet, l'entrée « actions/événements (en narratologie) » du dictionnaire, p.26

responsabilité individuelle est une illusion<sup>47</sup>. Pour le sociologue, le récit de vie est un artefact. Il y a l'idée que les personnes à qui l'on demande de faire le récit de leur vie vont en réinventer la nature, et le cours des événements, sous l'effet d'une « intention globale » de reconstitution et de rationalisation illusoire des raisons de leurs comportements. Avec les travaux de Paul Ricoeur, la reconnaissance de l'acteur en tant qu'il a la compétence légitime de donner du sens à ses actions constitue ce que Gérôme Truc qualifie de « tournant narratif » (Truc, 2005). En devenant le narrateur de sa propre vie, l'acteur peut être un personnage de l'histoire de sa vie, ce qui le dote d'une identité personnelle et non pas seulement sociale : « L'identité, narrativement comprise, peut être appelée, par convention de langage, identité du personnage » (Ricoeur, 1990 : 168).

Toute la tradition philosophique est justement travaillée par cette question de l'identité personnelle et de sa permanence. L'apport de Paul Ricoeur se situe dans la recherche des structures de continuité de soi-même, c'est-à-dire la mise au jour ce qu'il appelle la « permanence de soi-même ». L'identité personnelle oscille entre deux composantes : l'*idem* et l'*ipse*. L'*idem* est l'identité comprise au sens d'un même (notion d'identité-mêmeté) et l'*ipse* est comprise au sens d'un soi-même (notion d'identité-ipséité). Quand la première de ces notions suppose une permanence dans le temps s'opposant aux variables et au changeant, la deuxième correspond à la partie mouvante de l'identité, et est constitutive de l'identité narrative ; elle ne cesse de se faire et de se défaire. Cette approche est tout à fait intéressante, car elle nuance les thèses qui réduisent l'être humain à son être social (à son habitus si l'on utilise la sémantique bourdieusienne), et reconnaît par l'ipséité, la singularité de l'individu, la part subjective de son identité.

Pour Paul Ricoeur, le concept d'identité narrative lui permet de ne pas tomber dans une conception fixiste de l'identité où elle serait un donné, stable et sans faille. Bien au contraire, il la définit comme étant caractérisée par une « instabilité principielle » (Ricoeur, 1991 [1985] : 447). La triple mimesis va assigner une identité de nature narrative à une personne ou à une communauté par le récit qu'elle va élaborer sur sa vie.

---

<sup>47</sup> Voir l'article de Truc, Gérôme, Une désillusion narrative ? De Bourdieu à Ricoeur en sociologie, In *Tracés. Revue de Sciences humaines*, L'illusion, n°8, 2005, p.47-67

Et le soi-même – *l'ipse* – ne cesse d'être refiguré par les histoires (véridiques ou fictives) qu'un sujet raconte sur lui-même.

C'est de cette capacité à la refiguration que l'identité narrative tient son caractère mouvant, car l'histoire d'une vie connaît sans arrêt des rectifications appliquées à des récits antérieurs et qui amène l'auteur à affirmer que « l'histoire procède toujours de l'histoire » (Ricoeur, 1983 : 349). Pour illustrer le caractère circulaire de ce rapport à l'identité, il s'appuie sur l'exemple de « la communauté historique qui s'appelle le peuple juif [qui] a tiré son identité de la réception même des textes qu'elle a produits ». La narration va ainsi jouer le rôle de constitution de l'identité du soi, et va faire en sorte que le sujet est un double statut : celui de lecteur et de scripteur de sa propre vie. Il peut aussi en être le personnage. Ce qui nous ramène à la troisième relation mimétique que l'auteur définit par l'identité narrative d'un individu ou d'un peuple qui est le produit des rectifications continues d'un récit antérieur par un récit ultérieur : « En un mot, l'identité narrative est la résolution poétique du cercle herméneutique. » (Ricoeur, 1991 [1985] : 446).

Si l'on part de l'idée que le territoire d'Ouest Provence fabrique son identité par le recours à la narration, il nous faudra décrire et interpréter le processus de mise en intrigue de l'identité narrative ouest provençale. Cette piste nous l'examinerons plus loin dans ce mémoire de thèse quand le temps de l'analyse sera venu. Pour le moment, il nous faut poursuivre un peu plus encore notre exploration de la notion d'identité, cette fois-ci en lien avec la spécificité des territoires que sont les intercommunalités.

## 2.4. Construction identitaire, entre logique de la représentation et logique de l'appartenance

Pour comprendre alors les modalités de construction d'une identité territoriale, il nous semble pertinent d'entreprendre une analyse des récits, des représentations ou des images produites par les entrepreneurs identitaires.

### 2.4.1. Exemples de renouvellement des identités

Michel Lussault consacre toute une partie dans son ouvrage *L'homme spatial* (2007) à la question des constructions identitaires. Les deux exemples que nous avons choisi de retenir sont révélateurs du rôle occupé par la communication territoriale dans l'affirmation ou le renouvellement des identités : à l'international, l'Émirat de Dubaï qui, sur la base d'une organisation urbaine très peu enracinée et historicisée, met en œuvre et met en scène un développement territorial de manière à s'inventer et à se faire voir comme le carrefour du réseau mondial du commerce et du loisir de luxe. Plus près de chez nous, en France, le cas de la région Languedoc Roussillon est tout aussi intéressant. Son président<sup>48</sup> de 2004 à 2010, Georges Frêche, une fois élu à la tête de cette collectivité territoriale, a tenté de marquer le changement d'avec son prédécesseur par l'acte symbolique de rebaptiser le territoire régional du nom de Septimanie. Cette tentative de re-nomination est restée lettre morte, étant donné la forte opposition des populations locales enclines à défendre l'identité catalane à laquelle le nom de Septimanie leur semblait nuire. Pour ces populations, le nom de Languedoc-Roussillon est plus représentatif de la double identité de ce territoire partagé entre identité catalane et identité occitane. Pour ce géographe, qui travaille depuis longtemps sur la question du rôle des récits du politique dans la construction de représentations territoriales, l'identité qui doit être signifiante pour le collectif est envisagée comme

---

<sup>48</sup> Depuis le décès de Georges Frêche en octobre 2010, la présidence de la région Languedoc Roussillon est assurée par Christian Bourquin.

« un ensemble de représentations et de *mythologies urbaines* qui circulent et s'échangent entre tous les acteurs de la scène citadine et qui constituent une fraction importante de la réalité vécue qu'une ville possède pour ceux qui la dirigent, la construisent, l'habitent » (Lussault, 2001 : 11).

#### 2.4.2. Construction identitaire du territoire : avoir du sens pour ceux à qui elle est destinée

Cette question de la construction identitaire des territoires locaux a pour fonction de susciter une adhésion à ce territoire et par là même un sentiment d'appartenance collective. Se sentir « en être », c'est là tout l'enjeu de ce questionnement de l'appartenance et de l'appropriation. C'est pour cette raison que l'identité territoriale doit avoir du sens pour les individus à qui elle est adressée, puisque le but est qu'ils la saisissent comme constitutif de leur identité individuelle. Si les récits identitaires ne « parlent » pas aux habitants, s'ils ne représentent rien pour le groupe, alors ils seront rejetés par ces derniers, ou bien alors ils s'en trouvent détournés du projet initial. L'étude des townships sous le régime de l'Apartheid en Afrique du Sud par Philippe Gervais-Lambony (2004) montre très précisément le caractère exemplaire de ces quartiers réservés aux populations « non-blanches » pour la compréhension à l'échelle locale d'un processus de construction imposée d'une identité territoriale.

La forme urbaine de ces espaces de la ségrégation raciale a été pensée dès l'origine comme un espace de la non-identité où l'anonymat du lieu est le principe d'une organisation spatiale. Pour les urbanistes de l'apartheid, les modalités de structuration de l'espace des townships doivent agir de manière à « empêcher ses habitants de s'y identifier, ne leur laissant d'autre choix que de se rattacher à leur identité rurale ethnique » (Lambony, 2004 : 474). Au sein de ces quartiers, tout est mis en œuvre pour que les populations ne s'attachent pas à leur lieu d'habitation : le droit à la propriété leur est interdit de même qu'aucune activité économique n'est autorisée au sein de ces lieux de vie. Ce projet urbanistique est en cohérence avec l'idéologie de l'apartheid qui définit

les africains noirs comme des ruraux et une main-d'œuvre temporaire en ville. Cependant, face à cette stratégie<sup>49</sup> d'organisation de l'espace urbain - au sens où l'entend Michel de Certeau -, les habitants des townships ont reconstruit une identité autre que celle planifiée par le pouvoir politique : ils ont défini une identité « par le bas », une « identité unique sowetane<sup>50</sup> » : « D'espace imposé, le township devint vite espace récupéré par les citoyens » (Lambony, 2004 : 476).

Ce qui s'est joué dans ces espaces de l'oppression des populations « non-blanches », c'est la capacité des habitants à réinventer un espace en se l'appropriant, afin d'en revendiquer le contrôle et d'en redéfinir une identité. Philippe Gervais-Lambony parle d'ailleurs « d'identité de résistance » pour qualifier la construction identitaire opérée par les habitants du township, en réaction au projet politique de l'apartheid. Ces pratiques mises en œuvre par ces populations relèvent de ce que Michel de Certeau qualifie de « tactiques ». Tandis que la stratégie intervient d'en haut et se définit selon sa préoccupation principale qui est de capitaliser des acquis pour en faire des profits, la tactique est du côté de la pratique. Elle relève de cet « art de faire » qui s'invente des espaces de liberté au sein même d'un système fermé et oppressif. La stratégie qui s'inscrit du côté des discours correspond aux modalités d'agir propre aux décideurs. Cette tension qui peut émerger de la mise en présence de cette dichotomie entre stratégie et tactiques est déterminante dans la compréhension des processus de construction d'une identité territoriale.

---

<sup>49</sup> La stratégie selon Michel de Certeau correspond aux modalités d'agir propre aux décideurs qui s'inscrit d'ailleurs du côté des discours. L'exemple des townships incarne tout à fait ce rapport dialectique décrit par Michel de Certeau dans *Les arts de faire*. Philippe Gervais-Lambony parle d'ailleurs « d'identité de résistance » pour qualifier la construction identitaire opérée par les habitants des townships, en réaction au projet politique de l'apartheid.

<sup>50</sup> Ce renversement du processus de construction identitaire ou plutôt l'appropriation et la revendication d'une identité propre aux habitants de ces quartiers s'est en particulier manifesté par les émeutes de Soweto en 1976. Ce mouvement de contestation contre l'imposition de l'afrikaans comme langue principale d'enseignement pour les noirs s'est transformé, après l'intervention policière meurtrière, en une protestation contre toutes les formes de représentations de l'État (école, bus, etc.) dans Soweto.

### 2.4.3. Logiques s riees de l'identité locale

Jean-Claude Chamboredon, Jean-Philippe Mathy, Anne Méjean et Florence Weber (1985), dans un article *L'appartenance territoriale comme principe de classement et d'identification*, insistent sur le caractère fondamental de la prise en compte des logiques s riees de l'identité locale lorsque se pose la problématique de la construction et de la variation de l'identité locale de référence.

Le constat à partir duquel s'appuient les auteurs pour élaborer leur réflexion est un affaiblissement des références identificatrices professionnelles au profit des références identificatrices locales. Ils tentent de comprendre les raisons de ce phénomène, sur la base de trois études réunies dans un même texte pour l'occasion de cet article : la première de ces études porte sur les formes de recrutement de la main-d'œuvre d'une entreprise industrielle (Florence Weber), la deuxième porte sur l'acculturation d'immigrants basques aux  tats-Unis (Jean-Philippe Mathy), et la dernière concerne la formation de l'image d'un territoire régional et de sa population, à partir de l'étude de récits de voyage et de guides touristiques (Jean-Claude Chamboredon et Anne Méjean).

  partir de ces travaux, les auteurs concluent à plusieurs facteurs qui expliquent la montée de ces références identificatrices locales. Ils distinguent à la fois des facteurs négatifs (redécouverte de la localité dans la recherche, régionalisation des sciences sociales, réformes de la décentralisation, crise économique et mobilisation locale, chômage, déclassement de l'emploi, transformation du rapport au métier et à la carrière, etc.), et des facteurs positifs (transformation du rapport à la migration, apparition d'une nouvelle couche d'intellectuels locaux, etc.). Les sociologues en arrivent à approcher la notion d'identité locale, non pas comme un donné, mais plutôt comme un construit historique ce qui explique l'importance qui est accordée dans le texte à l'étude de la constitution des représentations, de l'élaboration et de la diffusion des stéréotypes et de la construction de la « mémoire historique locale ».

Les logiques à l'œuvre dans cette problématique identitaire sont bien distinctes d'après les auteurs : il y a, d'une part, une logique de *représentation* qui correspond aux formes selon lesquelles se perçoit et se pense le caractère local soit la « construction et le contenu de l'image de référence, nature et action des agents qui contribuent à l'entretenir et le diffuser » (Chamboredon, Mathy, Méjean, Weber, 1985 :

63). D'autre part, il existe une deuxième logique qui est celle de l'étude des *appartenances* et des *participations* et qui est présentée par l'auteur comme « l'étude de la sociabilité, des modes d'insertion, de la variation des aires des différentes pratiques » (Chamboredon, Mathy, Méjean, Weber 1985 : 64).

Tandis que dans la première logique, on se situe dans une approche qui privilégie la question de la *représentation* et de *l'identification*, c'est-à-dire de la production sociale de discours (comme les récits de voyage et les guides touristiques), et dans la deuxième, c'est plutôt du côté des pratiques sociales des habitants et des usagers que la focale est centrée, c'est-à-dire du point de vue de la logique des individus dans leur rapport à un groupe ou à un territoire. La distinction faite par les auteurs et que nous pensons opératoire pour notre travail peut se résumer par une posture qui décrit des actions qui ont une fonction d'homogénéisation des groupes et des territoires (logique de représentation et d'identification) et, par une autre qui décrit la socialisation des groupes sociaux (logique de l'appartenance)<sup>51</sup>.

#### 2.4.4. Identité comme tension dans un système de représentation politique polycentriste

Après ce détour par différents cas de mise en scène de l'identité locale, revenons à notre définition de Guy Di Méo (2007) de l'identité citée plus haut. L'identité entendue comme tension permanente est tout à fait appropriée pour comprendre le processus de production identitaire d'un espace intercommunal. Car, pour ce type de territoire, l'espace de la représentation du politique est tirailé par une double affirmation identitaire : celle de l'intercommunalité qui doit affirmer son positionnement afin de se faire connaître et reconnaître, et celle des communes qui, en tant que membre de cette coopération, refusent de se voir disparaître dans un ensemble plus vaste. Autrement dit, les récits identitaires

---

<sup>51</sup>Voir, à ce sujet, l'éclairant article de Martina Avanza et de Gilles Laferté qui s'intitule « Dépasser la "construction des identités" ? Identification, image sociale, appartenance » publié dans la revue *Genèses* 4/2005 (n° 61), p. 134-152.

ont une double fonction : édifier le commun des espaces en présence, mais aussi spécifier le caractère propre de chacun des partenaires de la coopération (Fourny, 2009).

Cette idée est clairement énoncée dans le journal intercommunal d'Ouest Provence où de l'annonce de la création de l'intercommunalité nouvelle, du fait de l'ouverture du périmètre historique à trois nouvelles communes, s'ensuit l'idée que cette reconfiguration territoriale se fera dans le respect des identités communales :

« L'originalité et la dynamique de ce territoire composite ont contribué au rapprochement des communes dans le respect de leur identité. Certaines défendent leur caractère provençal tandis que d'autres revendiquent leur position industrielle »<sup>52</sup>

La relation de pouvoir existe donc entre les échelons communal et supracommunal, mais aussi entre les communes-membres d'un même groupement. Et pour le cas des villes nouvelles, la relation de pouvoir se situe aussi entre l'État et les communes ce qui a tendance à accentuer un peu plus encore la tension liée au processus de production unitaire et identitaire de ces espaces composites.

Une des raisons qui explique cette tension entre les différents échelons territoriaux est la nature même du système de représentation français du politique. Bien souvent, ce dernier est qualifié de centriste se fondant sur une simple opposition entre Paris et la province. Pour Marc Abélès (1988), ce mode de segmentation territoriale ne peut pas se réduire uniquement à une relation bipolaire, alors qu'il est plus complexe que cela. Cet anthropologue du politique préfère parler de polycentrisme plutôt que de centrisme. Car, en France, malgré le nombre important de réformes visant à rationaliser un territoire national très fragmenté, le système de représentation du politique ne s'est jamais vraiment senti menacé, étant donné son ancrage dans les représentations et les pratiques :

« L'importante réforme mise en chantier en 1982 a eu plutôt pour effet de multiplier les centres en distribuant des compétences nouvelles à chaque niveau et en se refusant à privilégier l'un

---

<sup>52</sup> Extrait du premier numéro d'Ouest Provence, p.2

d'eux renvoyant dos à dos départementalistes et régionalistes »  
(Abélès, 1988 : 813-814)

Le refus de la part des communes de perdre toute forme de revendication identitaire est tout à fait significatif du morcellement territorial, qui n'a guère changé depuis la création des communes au lendemain de la Révolution Française. Pour justifier l'importance que revêt encore la plus petite division administrative française que représente la commune, les élus se réfèrent aux pratiques des habitants, pour qui cet échelon demeure la référence spatiale dont ils se sentent les plus proches et qui a donc du sens pour eux. De plus, les élus qui sont les représentants de l'unité politique de la collectivité doivent défendre leur légitimité et leur autorité en revendiquant leur caractère central, à partir du moment où ils se trouvent intégrés à un espace composite. Cette volonté d'affirmation de l'identité communale explique le refus des élus locaux face aux différents projets de loi – loi Marcellin de fusion de communes<sup>53</sup>, loi Boscher<sup>54</sup> de coopération communale – qui ont été vécus comme une atteinte à leurs libertés et leur identité.

### **Tension entre l'État et le local dans le projet des villes nouvelles**

Cette tension entre État et élus locaux est en question dans les premières versions du projet des villes nouvelles, les communes voyant dans ce projet d'urbanisation une perte de leur autonomie. En effet, la problématique initiale des villes nouvelles repose sur le refus des communes de se voir imposer par l'État toute forme de regroupement avec comme objectif à court terme d'ériger une nouvelle commune de plein droit (Quilès, 2005).

---

<sup>53</sup> La loi Marcellin de 1971 est considérée comme ayant été un échec au regard du faible nombre de fusions qui sont intervenues par rapport au nombre de communes en France. Aussi, une partie non négligeable de ces fusions ont été également annulées par la suite.

<sup>54</sup> La loi Boscher du 10 juillet 1970 introduit une nouvelle forme de coopération intercommunale, le syndicat communautaire d'aménagement. Cette loi a été très critiquée par les élus locaux des communes concernées par le projet de ville nouvelle pour plusieurs raisons : la perte d'un certain nombre de compétences, le poids excessif des techniciens des établissements publics d'aménagement par rapport aux élus, et les inégalités entre les habitants d'une même commune, c'est-à-dire entre ceux qui font partie du périmètre de la ville nouvelle et ceux qui n'en sont pas.

Les premières modalités de création des villes nouvelles ont eu pour ambition de réformer les institutions communales considérant que le morcellement communal du territoire français a été un frein à l'aménagement urbain. Le pouvoir gaulliste a été par ailleurs méfiant envers les élus locaux, ce qui explique que les hauts fonctionnaires<sup>55</sup> ont privilégié, en première intention, une conception assez peu démocratique de la réalisation de ces villes puisqu'il était question de former un ensemble urbain de manière autoritaire par détachement de parcelles du territoire communal (Borruey, 2006).

Mais le déroulement des opérations ne s'est pas passé comme prévu par l'État central, car à la suite de la consultation de l'Association des maires de France, le projet des villes nouvelles n'a pas été validé dans sa première mouture. Les membres de l'Association, sous la conduite de son vice-président Michel Boscher, ont fait une proposition de contre-projet de loi qui a tendu vers un « compromis fondateur », préconisant un contrôle du projet par l'État, et une implication des élus locaux dans la gestion de l'opération. Cette loi du 10 juillet 1970, dite loi Boscher, préserve donc l'échelon communal, même si elle lui retire un certain nombre de prérogatives<sup>56</sup>. C'est la raison pour laquelle, malgré une réévaluation du projet initial, les résistances locales sont restées nombreuses à se manifester contre les villes nouvelles.

La loi Rocard qui réforme la loi Boscher a laissé le choix aux élus de l'époque de trancher entre la formule du syndicat d'agglomération nouvelle (SAN) et celle de communauté d'agglomération nouvelle (CAN). À l'unanimité, les élus locaux ont opté pour la formule du SAN dont le mode d'élection est indirect, alors que celle de la CAN présentait un caractère innovant au regard de son mode d'élection des élus communautaires, puisqu'elle instaurait le suffrage universel direct. Le maintien du principe d'élection au second degré, qui se caractérise par la non-participation directe de la population, a pour effet que le pouvoir intercommunal est pensé comme secondaire, voire accessoire, à l'action municipale. Les formules de syndicats d'agglomération ont été

---

<sup>55</sup> Paul Delouvrier, identifié comme le père des villes nouvelles n'imaginait pas au départ se retrouver confronter à une résistance locale étant donné que la vision incarnée dans ce projet des villes nouvelles était du plus grand intérêt général.

<sup>56</sup> Avec la loi Boscher, les communes conservent les trois compétences suivantes : le vote du budget, la police et la gestion des équipements qui ne figurent pas dans le périmètre de l'agglomération nouvelle.

préférées aux autres formes proposées par les élus locaux, tout simplement parce qu'elles permettent de maintenir la commune dans sa fonction de socle de légitimité. Autrement dit, les communes n'ont eu de cesse de défendre leur légitimité et d'assurer leur identité de ville face à une intercommunalité imposée par le pouvoir central.

Selon le schéma proposé par le projet des villes nouvelles, le pouvoir financier est détenu par le SAN tandis que la légitimité démocratique appartient aux communes. Pour ces raisons, on peut conclure à un déficit de démocratie qui a pour effet d'enrayer le processus de construction de l'identité des structures intercommunales (Girod, 2003) :

« Ainsi, il apparaît que seule la désignation des élus intercommunaux au suffrage universel direct peut modifier cette relation de subordination du pouvoir intercommunal aux autres pouvoirs locaux » (Le Saout, 2000 : 460).

À défaut d'être en mesure d'asseoir sa légitimité par une procédure électorale, sollicitant activement et formellement les citoyens, l'institution intercommunale recourt aux pratiques de communication pour exister, et être identifiée comme un espace politique et institutionnel légitime. En effet, le travail de production d'un monde commun à partir d'un territoire décrété est une opération complexe de construction symbolique qui est l'enjeu, la condition, mais aussi la résultante de la communication territoriale<sup>57</sup>. Il appartient donc à la communication de constituer une image de territoire ou de la valoriser avec, comme finalité, de faire advenir ou de fortifier le sentiment d'appartenance à un territoire, malgré la tension inhérente au système de représentation politique spécifique à ces territoires composites. C'est précisément sur le rôle de la communication sur lequel nous voulons à présent insister, en revenant sur l'histoire du développement et de la professionnalisation de la communication territoriale, et sur l'effet de la décentralisation dans ce processus d'entrée des collectivités territoriales en communication.

---

<sup>57</sup> Nous paraphrasons Edmond-Marc Lipianski dans l'article « L'identité dans la communication » où l'auteur affirme que « l'identité n'est pas seulement la condition ou l'enjeu de la communication : elle en est aussi la résultante » (Lipiansky, 1993 : 34).

## 2.5. Communication des EPCI

Les années quatre-vingt-dix sont marquées, dans le champ de la communication territoriale, par l'extériorisation et l'objectivation des territoires de l'intercommunalité à travers une pluralité de pratiques de communication, telles que l'invention d'un nom et d'une signature, la création de logotype, le recours intensif à la cartographie pour figurer l'espace politico-administratif (Fourdin, Poinclou, 2000). C'est à partir de la loi du 6 février 1992<sup>58</sup>, renforcée par celle du 12 juillet 1999<sup>59</sup> que s'est accéléré le phénomène de l'intercommunalité à fiscalité propre en France. Entre 1992 et 1999, le nombre des groupements de ce type a été multiplié par six. En se multipliant, les intercommunalités ont considérablement élargi le champ de leurs compétences, ce qui lui a permis d'occuper une place qui compte à présent dans le développement des territoires locaux. Au même titre que les collectivités locales, les établissements publics de coopération intercommunale entrent en jeu dans la quête du sentiment d'appartenance, et de la construction d'une identité territoriale.

Elles organisent ainsi leurs actions de communication afin d'exister sur le marché de la concurrence territoriale où la différenciation entre certaines entités administratives n'est pas toujours évidente. La montée en puissance des EPCI à l'échelle locale renforce un peu plus encore les rivalités entre les territoires qui, en trente ans, se sont démultipliés et sont de plus en plus imbriqués. C'est pour cette raison que la communication intercommunale est moins politisée que ne peut l'être celle des collectivités locales, étant fondée sur la recherche d'un consensus communautaire (Fourdin, Poinclou, 2004). Autrement dit, il faut rendre visible et lisible l'échelon intercommunal tout en évitant de faire de l'ombre aux identités communales. Car, au sein des espaces de la coopération intercommunale, il est question de produire une identité unifiée à partir d'un espace

---

<sup>58</sup> La loi du 6 février 1992 est la loi n° 92-125 relative à l'administration territoriale de la République (dite "loi ATR" ou "loi Joxe"). Elle crée des "communautés de communes", destinées aux zones rurales, et des "communautés de villes", destinées aux zones urbaines.

<sup>59</sup> La loi du 12 juillet 1999 est la loi [n° 99-586 relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale](#) (dite "loi Chevènement"). Elle réforme assez profondément les modalités d'organisation de l'intercommunalité, en supprimant certaines formes d'établissements intercommunaux (districts, communautés de ville et, à terme, syndicats d'agglomération nouvelle), en améliorant le fonctionnement d'autres et en en créant de nouvelles ("communautés d'agglomération").

composite et discontinu. C'est là tout l'enjeu des politiques de la communication territoriale : recomposer des territoires complexes et instables.

### 2.5.1. Communication et fabrique d'une communauté de territoires

Dans cette configuration territoriale renouvelée où éclatent les frontières et se fragmentent les identités, les outils de communication et d'information occupent une place de taille dans l'action publique locale et exigent des compétences équivalentes à celles des entreprises. Dans l'ouvrage *Les territoires de la communication*, Isabelle Pailliarth (1993) montre que les découpages administratifs qui se sont justement multipliés à partir des années soixante-dix, et la transformation du rapport à l'État que ce phénomène a engendré, ont eu un effet certain sur les politiques de communication :

« Ainsi la revendication identitaire semble-t-elle au cœur des préoccupations des services information-communication des municipalités et des autres échelons territoriaux » (Pailliarth, 1993 : 89).

Avec la multiplication des niveaux territoriaux, la préoccupation des services de communication est de donner les moyens aux institutions de se faire un nom, et une place dans cet espace concurrentiel, le rôle de la communication publique territoriale consistant ainsi à « agir au niveau des représentations sociales » (Miège, 1996: 129). Bernard Lamizet ne dit pas autre chose quand, dans *Les lieux de la communication*, il précise que « dès lors que l'espace se pense en termes de communication, il peut se penser en termes de représentation » (Lamizet, 1992 : 257). De la même manière, Isabelle Pailliarth définit comme l'un des deux objectifs des politiques de communication celui qui consiste à « contribuer à la formation et à l'imposition de représentations » (Pailliarth, 2006 : 43).

Avant de s'atteler à traiter de la question des représentations sociales, il semble important de prendre le temps d'exposer les conditions dans lesquelles la communication territoriale a pris de l'ampleur au sein des territoires, dans le sens où elle est appréhendée comme un moyen de « recréer une conscience de l'unité urbaine, un sentiment d'appartenance générale, de communauté » (Lussault, 1993 : 21).

### 2.5.2. De la décentralisation au développement de l'information locale : l'entrée en communication des collectivités territoriales.

Le mouvement de revalorisation du local qui a marqué les années soixante-dix, et qui s'est ensuite renforcée avec les différentes lois de réformes des collectivités territoriales, a permis de modifier les rapports entre élus locaux et responsables des services décentralisés de l'administration, mais aussi entre gouvernants et gouvernés au sein du territoire local. Cette profonde mutation que connaît le système de représentation locale, à la fois impulsée par les acteurs locaux, mais aussi par l'État, et qui se manifeste par le développement des associations et la montée du pouvoir local, se présente « comme la transformation d'un modèle de médiation » (Pailliant, 1993 : 40). Cependant, même si la loi de 82 est énoncée par ses promoteurs comme « une rupture dans le cours séculaire de la centralisation »<sup>60</sup>, elle vient entériner et légitimer une évolution déjà en cours depuis quelques années dans les pratiques politiques et administratives.

Le cas de la ville nouvelle des Rives de l'étang de Berre en est une illustration, car, dès les années soixante-dix, les élus locaux s'opposent à l'État lorsque celui-ci tente de leur imposer de manière autoritaire et verticale le projet d'urbanisation d'envergure pour accompagner le développement de la zone industrialo-portuaire de Fos. Déjà, à cette époque, les relations entre l'État et les territoires locaux commencent à se transformer vers une plus grande prise en compte des spécificités de ces territoires. Pour le dire autrement, le pouvoir local existait bien avant la décentralisation qui l'a renforcé et qui a instauré de nouvelles hiérarchies.

Avec la décentralisation, l'acquisition par les élus locaux de compétences supplémentaires a légitimé l'ouverture du dialogue entre les différents partenaires de l'action publique. Elle a aussi favorisé la contestation du modèle de fonctionnement du système notabiliaire<sup>61</sup> qui se caractérise par sa rigidité et son opacité<sup>62</sup>, et dans lequel les

---

<sup>60</sup> Extrait de l'allocution au Congrès de l'Association des maires de France qui s'est tenue à Paris en octobre 1982, citée par Albert Mabileau (Mabileau, 1997).

<sup>61</sup> Nous reproduisons la définition que donne Isabelle Pailliant du notable dans son ouvrage *Territoires de la communication* et qui est elle-même extraite des travaux de Pierre Grémion qui portent sur la relation entre

professionnels de la communication commencent à occuper une place non négligeable (Pailliart, 1993 ; Cardy, 1997). Elle influe enfin fortement sur les politiques d'information municipale, car il s'agit désormais de mettre en œuvre une politique de rationalisation de la vie municipale qui passe par la mise en avant du rôle de l'information, de la publication des décisions, et de la volonté de rendre visibles les enjeux. Le développement de l'information municipale se trouve étroitement lié au processus d'autonomisation du local.

Avec la décentralisation, on est donc passé d'un modèle décisionnel unilatéral et secret à un modèle qui se veut privilégier la transparence et la rationalité politique. Suivant cette logique, les modalités de participation des citoyens aux prises de décisions commencent à être pensées dites et mises en actes – en tout cas d'un point de vue législatif (Mailliard, 2002 : 53). Autrement dit, la recherche d'un développement de la démocratie locale marque les stratégies de communication des communes pendant de nombreuses années (Miège, 1996). Selon cette logique, les politiques de communication des collectivités territoriales vont émerger afin d'occuper les espaces, de se représenter au sein de celui-ci, de produire une visibilité auprès des habitants et, enfin, se définir face à l'État et aux autres échelons.

De la même manière, les politiques de communication des institutions nationales vont aussi connaître une période de croissance afin de faciliter la compréhension des politiques menées par l'État et leur mise en œuvre, car, en se territorialisant, ces politiques publiques rencontrent les pratiques des individus et les stratégies des organisations (Pailliart, 2006).

---

le centre et la périphérie : « Entre les bureaucraties d'État et la population s'interpose une couche de représentants qui remplit une fonction décisive dans l'équilibre du système politico-administratif : les notables. Ce sont eux qui disposent de la représentativité légitime auprès de l'administration, une représentativité constamment légitimée par cette dernière dans la mesure où elle ne peut se passer des ressources sociales qu'ils monopolisent pour la mise en œuvre de ses politiques. Entre les bureaucraties d'État et les notables locaux s'établissent des rapports de complicité, d'évitement, de séduction conflictuelle orientés prioritairement vers la réalisation d'une intégration nationale autorisant le maximum de diversité locale. » (Grémion, Pierre, 1978 : p.21 cité par Pailliart, Isabelle, 1993 : 39)

<sup>62</sup> Le pouvoir notabiliaire qui dominait avant la mutation de son système au début des années 80 se caractérisait par une légitimité reposant sur la capacité de négocier en secret et en circuit fermé avec l'administration de l'État central. Voir Pailliart, Isabelle, *Les territoires de la communication*, Grenoble, PUG, 1993.

### 2.5.3. Communication politique, communication publique, communication territoriale : des registres de communication imbriqués

Dans *La société conquise par la communication*, Bernard Miège (1996) consacre une partie de son ouvrage à la question de la communication locale qu'il définit comme la communication mise en œuvre par les collectivités territoriales (villes, départements, régions) (Miège, 1996). À cette définition, nous souhaiterions ajouter les établissements publics de coopérations intercommunales car, même si leur statut est différent de celui des collectivités territoriales (communes, régions et départements), ils comptent aujourd'hui comme un échelon essentiel de la gouvernance locale.

Avant d'en arriver à décrire précisément les raisons qui ont conduit les communes à considérer l'information et la communication comme des enjeux majeurs de leur développement, il précise en quoi la *communication locale* est bien différente de la *communication politique*, et de la *communication publique*. La communication politique se caractérise par le fait de valoriser, la plupart du temps en période d'élections, la politique d'un gouvernement ou d'un élu-candidat et de son parti. De son côté, la communication publique a pour fonction de faire savoir les actions d'une administration, de participer à sa modernisation, de même que de gérer les relations entre les administrations et les administrés.

Philippe Garraud (1990 : 9), dans son article « Discours des maires et construction locale du politique », dégage aussi plusieurs registres de discours qui correspondent chacun à un des trois types de communication identifiée par Bernard Miège : *le registre local* (spécificité spatiale et sociale du territoire, de son histoire, etc.) pour la communication locale, *le registre de l'action municipale* (actions d'aménagements en réponse aux aspirations des habitants) pour la communication publique, et *le registre politique* (lien entre action municipale et lutte entre les partis politiques) pour la communication politique.

Par souci de précision, ces auteurs ont pris le soin de distinguer strictement ces différentes notions. Mais la réalité est plus complexe puisque ces registres s'imbriquent les uns aux autres au sein d'un seul et même discours, participant à le rendre ambiguë, et à faire dire que la communication locale est « avant tout politique » (Fourdin, 1994).

Bernard Miège fait aussi remarquer que la communication politique est souvent confondue avec la communication publique, car les chevauchements entre ces deux formes de communication sont parfois inévitables.

Dans son ouvrage *Les territoires de la communication*, Isabelle Pailliar (1993) identifie également trois modèles de communication qui traversent la communication municipale, mais aussi plus largement celle des collectivités territoriales : la communication d'entreprise, la communication politique, et enfin la communication locale :

« Au premier, elle emprunte ses possibilités de création d'une identité ainsi que l'émergence d'un nouveau mode de gestion des services urbains locaux ; au second la valorisation du pouvoir local et surtout de la personnalité – le maire – qui le représente ; au troisième son rôle d'intégration et de construction de codes communs » (Pailliar, 1993 : 94).

Par rapport aux deux auteurs cités plus haut, Isabelle Pailliar insiste sur l'impact de la communication des organisations qui, groupée à la communication politique, contribue au développement de la communication des collectivités territoriales. Cette dernière se caractérise par une manière de faire qui ressemble par bien des traits avec celle d'un annonceur quelconque puisqu'il est question de location de panneaux commerciaux, d'achat d'espaces dans les périodiques gratuits, de réalisation d'un publi-reportage dans les journaux, et les magazines de la presse nationale, etc., mais aussi avec celle du marketing territorial puisqu'il s'agit de faire la promotion des produits et des services proposés par les collectivités (Pailliar, 1993 : 93).

## 2.6. Développement de la communication territoriale ou entrée en concurrence des collectivités territoriales<sup>63</sup>

Avant les années soixante-dix la communication locale ou territoriale<sup>64</sup> concernait tout particulièrement les moyennes et grandes villes, et s'élaborait autour d'une organisation somme toute élémentaire, si on la compare avec les moyens mis en œuvre depuis. En cela, les années soixante correspondent aux prémices de la communication locale puisque le service communication se résumait, la plupart du temps, à la présence au sein de la commune d'un attaché de presse, chargé des contacts avec la presse quotidienne régionale, de la rédaction des interventions du maire, de la publication d'un bulletin municipal, doté d'un faible espace rédactionnel dont la réalisation était souvent sous-traitée à une entreprise spécialisée.

Dès le début des années soixante-dix, ce modèle de structuration des services de communication se transforme en s'étoffant et en se professionnalisant<sup>65</sup>, au point d'« occuper symboliquement la place qui était auparavant réservée à l'aménagement urbain ou à l'action culturelle » (Miège, 1996 : 133). Les élections municipales de 1977, qui sont un tournant dans les politiques locales du fait de la victoire historique des partis de gauche (socialiste et communiste), ont dynamisé le développement des services de communication au sein des municipalités (Lussault, 1993). Les années quatre-vingt sont donc marquées par la généralisation de ce phénomène qui s'accompagne d'une diversification des technologies et de l'accroissement des moyens. Ce phénomène de généralisation de la communication des villes est étroitement lié aux transformations institutionnelles de la décentralisation. Plutôt que de se succéder, les différents

---

<sup>63</sup> Pour des raisons de simplification, nous entendons dans ce titre par collectivités territoriales autant les collectivités locales que les établissements publics de coopération intercommunale.

<sup>64</sup> Dans cette recherche, nous ne faisons aucune distinction entre la communication locale et la communication territoriale. Nous prenons acte néanmoins du glissement sémantique qui s'est opéré depuis une dizaine d'années et qui privilégie l'adjectif territorial au détriment du local.

<sup>65</sup> Voir à ce sujet l'article de Monique Fourdin, « La professionnalisation de la communication locale : un paradoxe ? » (Fourdin, 1994).

découpages institutionnels de l'espace s'accumulent et se superposent, ce qui a pour effet de créer des moyens d'identification concurrents et labiles ; à la multiplication des espaces se mêle la multiplication des repères qui permettent de les identifier (Chamboredon, Mathy, Méjean, Weber, 1985).

Les effets de la réforme se font effectivement très vite sentir puisque les élections municipales de 1983<sup>66</sup> voient, à nouveau, se développer fortement la communication territoriale, si bien que « la communication devient le nouveau démiurge de la vie locale » (Pailliar, 1992 : 93). Avec l'institutionnalisation et la professionnalisation de l'information municipale, celle-ci est envisagée comme une « instance d'explication de la politique municipale, elle apparaît comme une étape dans un long processus qui va d'un projet à la prise de décision » (Pailliar, 1993 : 40).

Le développement de l'impératif pour les collectivités de se faire connaître et reconnaître va annoncer le phénomène de la concurrence entre les collectivités et leur politique de communication (Fourdin, 1994 ; Miège, 1996). L'ouverture de l'Europe et le phénomène de l'internationalisation vont également encourager le déploiement d'une stratégie d'image, visant à imposer l'attractivité des espaces dont les pouvoirs publics ont la responsabilité. Ce marché de la concurrence territoriale est de deux ordres. D'un côté, elle concerne le degré d'organisation et de professionnalisation des politiques de communication des collectivités. Autrement dit, les institutions les moins à la pointe de la communication locale vont vouloir imiter celles qui sont à l'avant-garde ce qui a pour effet de généraliser ces pratiques communicationnelles. De l'autre, il s'agit de la concurrence en termes d'images, dans un contexte de lutte identitaire entre collectivités locales.

Chaque collectivité va alors mettre en œuvre des actions pour imposer sa marque, son identité face aux autres, dans un contexte où il devient nécessaire de pallier à la faible différenciation entre certaines entités administratives. Quelle qu'en soit l'échelle, la communication permet de construire la singularité de l'institution territoriale, de la

---

<sup>66</sup> Les élections qui ont lieu en 1983 sont municipales et voient un retour majoritaire de la droite à la tête des communes de France.

*distinguer* des autres « au sens fort du mot, en postulant qu'elle peut être repérée et reconnue à certains traits et signes distinctifs qui, d'emblée, du dedans comme du dehors, la particularisent. » (Lussault, 2001 : 9).

À cette communication territoriale du milieu des années quatre-vingt, qui mise sur la concurrence entre les territoires, c'est une communication d'un « nouveau genre » fondée sur l'animation, l'articulation, voire la recomposition des territoires, qui va marquer les années 1990-2000 (Pagès, 2001). Cet appel au développement de « nouveaux territoires » se caractérise par la communication et ses nouvelles technologies. L'idée est que les dispositifs d'innovation technologique ont une prédisposition à transformer de manière opératoire le territoire de même qu'à redistribuer les rôles entre État, collectivités et opérateurs (Pailliar, 1993).

#### 2.6.1. Missions de la communication territoriale

En vingt ans, la communication territoriale s'est structurée de manière à occuper aujourd'hui un champ d'action élargi. Dominique Pagès (2001) dans *Les territoires sous influence* nous en décrit précisément les multiples missions affichées par l'institution émettrice n'en y dégageant pas moins de six dimensions différentes :

- La dimension civique : valorisation de l'institution ou de l'organisation de référence et de son fonctionnement,
- La dimension exécutive et participative : information sur les décisions prises et leur application,
- La dimension de service : redéfinition des relations de services de l'institution à la société civile locale dans un souci de proximité,
- La dimension relationnelle : redynamisation des liens entre les citoyens et leur espace public de vie,
- La dimension de communication interne : fédération des agents autour du territoire,
- La dimension institutionnelle et pédagogique : diffusion d'une image valorisante à forte valeur imaginaire ajoutée de la collectivité tout en

participant à la mise en œuvre des projets de développement territorial (Pagès, 2001 : 89-90).

Jean-François Tétu propose, dans l'article « L'espace public local et ses médiations », une définition de la communication des collectivités locales qui résume assez bien celle proposée par Dominique Pagès :

« La communication se trouve donc avoir trois objectifs, en fonction de ses destinataires : constituer l'image ou l'améliorer, action tournée vers l'extérieur ; affirmer et valoriser le sentiment d'appartenance des agents, action tournée vers le public interne à l'entreprise-collectivité ; stimuler le changement, enfin, action destinée aux personnels, aux habitants, et aussi à la « clientèle » externe. Le but de tout cela étant de fortifier le sentiment d'appartenance à un territoire. L'enjeu de cette communication peut être défini comme *l'articulation des marques du territoire et du discours sur le territoire* » (Tétu, 1995 : 295, nous soulignons).

#### 2.6.2. Médias au service de la communication territoriale

À cette époque, ce sont les médias locaux (les bulletins, les journaux d'information municipale, la vidéogazette, etc.) qui vont accompagner et appuyer cette mutation du système de représentation locale en se présentant comme des modèles alternatifs<sup>67</sup> capables de réinventer une écriture du local (Pagès, 2001). Car l'information locale des collectivités s'est développée en opposition contre le monopole de la presse quotidienne régionale (Tétu, 1995). Les principales innovations vont d'ailleurs être menées dans le cadre de la mise en scène des nouvelles formes d'intervention de l'autorité locale.

Le journal municipal, en particulier, a fait l'objet d'un usage à des fins politiques, car il est devenu l'un des supports privilégiés des politiques de communication des collectivités territoriales. Cependant, ce support papier qui se diversifie (édition de journaux internes aux administrations, publication de guides, de dépliants) n'est pas le

---

<sup>67</sup> Ces médias locaux se présentent comme des alternatives à la télévision de masse mais aussi à la presse quotidienne régionale.

seul à participer de la construction symbolique du pouvoir local. À côté de ce support diffusé à grande échelle et de manière gratuite, d'autres moyens communicationnels se développent comme l'affichage, les panneaux d'information, les articles dans la presse quotidienne régionale (PQR) et les technologies de l'information et de la communication (l'audiovisuel, l'internet, etc.).

À l'occasion du développement des technologies de l'information et la communication, la communication s'affirme comme le moteur du changement au centre duquel se trouve le rêve de démocratie locale. Selon cette illusion démocratique, les technologies doivent permettre une participation plus active des administrés à l'aménagement de leur cadre de vie (Têtu, 1995). Ceci explique le succès que rencontrent, à cette époque, les journaux électroniques, les radios locales, et la télématique émergente auprès des collectivités territoriales.



L'exposition des différents arguments en faveur ou en défaveur (reterritorialisation versus déterritorialisation) du phénomène de la territorialisation dans le contexte de nos sociétés modernes, nous permet de préciser notre posture qui va dans le sens où nous appréhendons la question territoriale d'un point de vue de la complexité. Autrement dit, nous refusons la conception binaire qui oppose le local au global, la reterritorialisation à la déterritorialisation, car l'histoire du développement et de l'aménagement des territoires en France, les différents travaux des géographes et anthropologues en la matière, et la manière dont s'est développée et professionnalisée la communication territoriale témoignent de la transformation qui est aujourd'hui à l'œuvre, et qui relève d'un processus de multiplication et de recomposition des référents spatiaux. Et c'est justement parce que les espaces se diversifient en nombre et en forme, entrent en concurrence, se fragmentent, que la question identitaire se pose avec plus d'acuité, dans une situation où il est devenu de plus en plus difficile de se définir à partir d'une identité unique et fixe. C'est pourquoi, le recours à la notion d'identité narrative de Paul Ricoeur en tant qu'elle présente une « instabilité principielle » (Ricoeur, 1991 [1985] : 441), nous semble tout à fait pertinente pour analyser la question de la poïétique territoriale puisqu'elle est le produit d'actualisations permanentes, d'un récit antérieur à un récit ultérieur.

Suite à ce travail de passage en revue et de questionnement des différentes postures scientifiques qui ont pris pour objet le territoire et l'identité, nous allons à présent faire un détour par l'approche méthodologique qui nous a permis de construire notre objet de recherche, pour poursuivre, ensuite, sur la description du cas d'Ouest Provence à partir duquel nous nous appuyons pour analyser le processus de la territorialisation culturelle.