

CONGRES AFSP Strasbourg 2011

Section thématique 51 : Sociologie politique du sport. Renouveau des perspectives et approches comparées.

Responsables scientifiques : Corinne Delmas et Igor Martinache.

Auteur : Haschar-Noé Nadine, Maître de conférences, chercheur(e) au laboratoire Prissmh-SOI (Sports Organisations Identités, EA 4561) et associée au LaSSP (Laboratoire des sciences sociales du politique, IEP, EA 4175), F2SSMH, Université de Toulouse. hascharnoe@orange.fr

DEMOCRATIE PARTICIPATIVE ET PROJET SPORTIF INTERCOMMUNAL : UN ENJEU DE GOUVERNANCE TERRITORIALE.

Dans la perspective d'une sociologie politique de l'action publique, la recherche présentée porte sur les controverses qui traversent la construction d'un projet sportif de territoire dans une Communauté d'agglomération, le Sicoval¹, située en périphérie sud-est de Toulouse. Créée en 1975 et rassemblant aujourd'hui 36 communes, l'analyse des caractéristiques politiques, sociodémographiques, économiques et spatiales de cette intercommunalité permet de la décrire comme un territoire hétérogène à la gouvernance complexe et fragile (Haschar-Noé, 2009). A partir du sport comme analyseur des tensions entre pouvoirs communaux et intercommunal, sont étudiées les épreuves de force et les répertoires d'arguments (Chateauraynaud, 2010) utilisés par les acteurs autour d'un enjeu politique spécifique aux EPCI²: la définition de l'intérêt communautaire, autrement dit la fixation d'une ligne de partage entre compétences communale et intercommunale et, dans le cas étudié, l'exercice et l'extension éventuelle de cette dernière dans le secteur du sport.

Le développement temporel des controverses et des arguments mobilisés par les acteurs - élus communaux et communautaires, techniciens intercommunaux, institutions et mouvement sportifs, experts universitaires sollicités - est analysé au prisme des configurations d'acteurs en présence et des forums des communautés de politiques publiques (Jobert, 1992) qui ont ponctué les débats depuis 1998 et leur clôture partielle en 2007. On peut définir ces forums comme des « scènes plus ou moins institutionnalisées régies par des règles et des dynamiques spécifiques, au sein desquelles les acteurs ont des débats touchant de près ou de loin à la politique publique que l'on étudie » (Fouilleux, 2000, p. 278). Dans le cas du Sicoval, et suivant la grammaire de la gouvernance territoriale fondée sur le partenariat, la participation et la concertation des acteurs (Segas, 2007), la construction d'un projet sportif de territoire initiée par la Commission Sport-Culture-Citoyenneté (CSCC)³, se décline en plusieurs étapes : prise de compétence sport par l'intercommunalité, réalisation d'un diagnostic sportif « partagé » et appel à l'expertise, présentation publique et ateliers thématiques de concertation avec le mouvement sportif, les élus et techniciens et formulation de préconisations. Ces étapes sont ponctuées régulièrement par les réunions du Comité de pilotage et de la CSCC associant différents « partenaires ». Ces procédures de type contractuel (Gaudin, 1999) débouchent sur la formalisation d'un projet sportif de territoire

¹ Sicoval : Syndicat Intercommunal d'Aménagement et de Développement des Coteaux et de la Vallée de l'Hers.

² EPCI : Etablissement public de coopération intercommunale.

³ Cette commission change de nom en 2008 pour devenir la Commission Sport-Culture-Loisirs. Ce changement marque le lancement de la mise en œuvre de ce projet sportif après les élections municipales de 2008. Seule la période de construction de ce projet (1998-2007), est présentée ici.

visant à mettre en cohérence des objectifs politiques, une stratégie d'intervention intercommunale, des axes prioritaires d'action et des instruments d'action publique (Lascoumes, Le Galès, 2004) pour sa mise en œuvre.

L'enjeu central de ce projet sportif n'est pas tant dans son contenu que dans le processus qu'il donne à voir et concrétise. Entre volontarisme politique et indétermination (Pinson, 2004), ce projet débouche sur la construction d'un compromis social bricolé entre parties prenantes. Ce consensus communautaire (Desage, 2009) permet d'affirmer une volonté et une identité politique intercommunale, de légitimer ce niveau comme le niveau pertinent d'action publique (Offner, 2006) et de mobiliser des acteurs et des ressources multiples au service d'une action publique territorialisée. Si les controverses qui traversent la construction de ce projet sportif de territoire sont alimentées par des arguments et des intérêts de nature différente selon les situations, les acteurs et les étapes du projet, elles permettent aussi d'alimenter la construction d'une action collective et d'en saisir le sens.

Encart méthodologique

A partir d'une démarche socio ethnographique, cette recherche débute en 1998 lors du *Forum Sport et Intercommunalité* organisé par le Sicoval et s'est poursuivie de 2005 à 2010. Sollicitée comme « experte » pour la réalisation du diagnostic sportif du territoire puis pour « accompagner » les élus de la Commission Sport-Culture-Citoyenneté dans la mise en œuvre du projet sportif, nous avons pu réaliser entretiens et observations *in situ*, au plus près des débats et de l'action publique en train de se faire (Cefaï et Pasquier, 2003). Pour saisir les dynamiques spatiales et temporelles de la construction de ce projet, nous avons combiné plusieurs méthodologies : un travail documentaire (rapports d'expertise, compte rendu de réunions, programmes d'action, bulletins d'information Sicoval Info, site Internet... ; une trentaine d'entretiens auprès d'élus et de techniciens ; la tenue d'un carnet de terrain lors de divers événements (Beaud et Weber, 2003) ayant ponctué la démarche de projet : forum, réunions publiques, séances de travail de la Commission et du Comité de pilotage, ateliers du sport... Ces différents recueils empiriques nous ont permis, en croisant les informations, de reconstituer les dynamiques spatiales et temporelles à l'œuvre dans la construction d'un projet sportif en étant attentive d'une part aux effets de contexte et, d'autre part, au risque d'instrumentalisation du chercheur.

I. Un projet sportif intercommunal : une innovation dans un contexte territorial fragmenté

Le sport fait partie des compétences optionnelles ouvertes aux EPCI depuis les lois de 1999 et 2004⁴. En 2007, selon l'Observatoire de l'Assemblée des Communautés de France, 51,6 % des 2 588 communautés avaient adopté cette compétence, 29,6 % y avaient ajouté les activités sportives et de loisirs mais seulement 15 % défini un « véritable » projet sportif. L'exercice de cette compétence reste très variable, voire plutôt minimale, selon les configurations d'acteurs, les contextes locaux et la plus ou moins grande définition de l'intérêt communautaire. Même si ces lois ont indéniablement favorisé le développement de l'intercommunalité, les travaux menés sur ce niveau de gouvernement montrent que le renforcement des positions des acteurs dans l'espace politique local (Le Saout, 1997) et la recomposition des institutions intercommunales et des territoires politiques ne sont pas exemptes d'ambivalences selon les positions des « promoteurs » et « réfractaires » de l'intercommunalité et des lignes de clivages en rapport avec la taille des communes, leur

⁴ Loi n°99-586 du 12 juillet 1999 relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale et loi de 2004 relative aux libertés et responsabilités locales.

autonomie décisionnelle, leur appartenance partisane et/ou leur situation « urbaine » ou « rurale » (Gaxie, 1997). Dans le Sicoval, ces clivages sont particulièrement importants compte tenu de l'histoire de sa constitution et de son hétérogénéité sociodémographique, économique et territoriale. De façon synthétique, quatre traits permettent de caractériser le contexte d'action étudié et constituent une toile de fond pour saisir les controverses autour de la construction d'un projet sportif de territoire.

1.1. Une intercommunalité « innovante » et à base économique.

Compte tenu des résistances au regroupement communal avant la loi de 1999, la création du Sicoval en 1975 par six communes du Sud est toulousain peut être considérée comme une « innovation ». L'objectif affiché par les communes fondatrices est « *d'échapper aux clichés traditionnels des banlieues et de créer un pôle à la fois attrayant pour les habitants et attractif pour les entreprises*⁵. » Mais les raisons centrales ayant poussé les communes à se regrouper sont essentiellement d'ordre économique : la création de Labège Innopole en 1983, zone commerciale et de bureaux, et la redistribution de la taxe professionnelle créditent ce syndicat de « *pionner de l'intercommunalité et de créateur de la TPU*⁶ », leitmotiv des documents de communication du Sicoval depuis sa création. Cette Innopole, premier élément de la future Technopole Toulouse Sud-Est créée en 1996, rassemble près de 1000 entreprises à proximité d'un contexte « *favorable* » : campus universitaire, grandes écoles, complexe de l'aérospatiale, institut agronomique, laboratoires de recherches, pôle de compétitivité... Sous le slogan « *Entreprendre et réussir* », cette Technopole constitue le « *joyau* » des fondateurs du Sicoval.

1.2 Une intercommunalité périurbaine « contre » Toulouse.

Située dans l'aire urbaine, contre Toulouse - géographiquement et politiquement⁷ - le Sicoval se définit et se représente avant tout comme une intercommunalité péri urbaine assurant la liaison entre « *ville et campagne, innovante, soucieuse de la qualité du cadre de vie, de la préservation de l'environnement et du bien vivre ensemble*⁸. » La proximité de Toulouse, et le « danger » qu'elle représente, ont joué un rôle de ciment dans la justification de l'intercommunalité et l'extension ultérieure de son périmètre. Les discours repérés dans divers rapports et auprès d'élus locaux, en témoignent comme par exemple, le diagnostic préparatoire au Programme Commun de Développement Durable (PCDD) réalisé en 2002. Il signale le risque d'affaiblissement possible « *sous les pressions de la croissance de l'aire toulousaine, de la cohésion sociale et territoriale du Sicoval* », assorti de « *peurs et de phantasmes* » vis-à-vis du Grand Toulouse⁹. Cette énonciation savante (Cadiou, 2007) alimente le clivage entre petites et grandes intercommunalités et entretient la qualification du Sicoval comme « *jardin* » ou « *cour de récréation des toulousains*¹⁰ » et la rhétorique permanente de sa « *colonisation* » par la grande ville voisine.

⁵ Les passages entre guillemets et en italiques sont issus de différentes sources : site internet <http://www.sicoval.fr>, documents ou rapports, entretiens ou carnet de terrain.

⁶ <http://www.sicoval.fr>.

⁷ Du moins jusqu'aux élections municipales de mars 2008, le maire PS d'une des communes les plus grandes du Sicoval, Ramonville, ayant remporté les élections municipales à Toulouse.

⁸ <http://www.sicoval.fr>

⁹ *Diagnostic Développement Durable*, Sicoval, 2002.

¹⁰ Extraits d'entretien.

1.3 Une coopération stabilisée entre 36 communes.

En 1990, 28 nouvelles communes adhèrent au Syndicat qui devient, en 1992, Communauté de Communes. Cette extension du périmètre intercommunal et sa justification passe alors par la fabrication d'un projet commun : l'adoption par les 33 communes (dont 26 sont « rurales ») d'une Charte d'aménagement destinée à « protéger la qualité de vie » des habitants mais surtout à « protéger de l'urbanisation 60% du territoire ». L'adhésion de ces communes « rurales » et l'enjeu foncier que représente le contrôle de leur urbanisation renforce une intercommunalité défensive vis-à-vis de Toulouse et de son expansion urbaine. En 1996, l'adhésion d'une commune importante démographiquement et économiquement (Ramonville), marque une forme de stabilisation de cette coopération. Le Sicoval se transforme alors en Communauté de Villes puis en Communauté d'Agglomération en 2001 et élargit ses compétences (transports, politique de la ville, environnement, sport...). Aujourd'hui, l'intercommunalité rassemble 36 communes, sur une superficie de 25 000 hectares pour près de 70 000 habitants.

1.4 Un portrait contrasté d'un territoire hétérogène: une « gouvernance » difficile.

Décrit comme « vaste et cohérent », « innovant et actif » par les élus communautaires, le Sicoval est toutefois marqué par une grande diversité des situations communales. L'analyse d'un certain nombre d'indicateurs permet d'en dresser un portrait contrasté. Densité de population, taille des communes¹¹ et revenus fiscaux sont très inégalement répartis sur le territoire, traversé de part en part par plusieurs voies de circulation¹² qui le fragmentent en 3 zones : celle de la vallée, la plus active sur le plan économique, et deux zones de coteaux, boisée à l'ouest et à dominante agricole à l'est. La situation démographique est globalement favorable, la population est plutôt jeune malgré une forte progression des plus de 60 ans depuis 1990, diplômée et d'un haut niveau de revenu par rapport aux moyennes départementale, régionale et nationale¹³. Les activités économiques et les emplois se concentrent dans le Nord autour de la Technopole Toulouse Sud-Est. La présence d'entreprises de haute technologie, « porteuses d'image et d'emplois de haut niveau » constitue un axe central de la politique et de la communication intercommunales autour de l'idée que « pôle d'excellence et qualité de vie¹⁴ » participent à l'attractivité du territoire. Une des conséquences de cette attractivité est une pression foncière importante¹⁵ et un flux de nouvelles populations vers les deuxième et troisième couronnes « rurales » posant des problèmes de transport, de construction de logements collectifs, d'infrastructures et de services publics¹⁶. Le rapport préparatoire au PCDD¹⁷ signale les nombreuses ressources du territoire, démographiques, économiques, spatiales, mais aussi des difficultés « organisationnelles » parmi lesquelles : une absence de « projet territorial apte à forger une perception commune », une faible clarification des rôles entre niveau communal et intercommunal, l'absence d'un Conseil de Développement, « l'histoire omniprésente des communes » et la difficulté des communications internes¹⁸.

¹¹ de 80 à 12 000 habitants.

¹² Nationale 113, Autoroute A61, voie ferrée, Canal du Midi, vallée de l'Hers.

¹³ 28 % des actifs sont cadres supérieurs contre 20 % pour l'agglomération toulousaine.

¹⁴ <http://www.sicoval.fr>.

¹⁵ Alors que 69 % de l'habitat est pavillonnaire.

¹⁶ *Diagnostic Développement Durable, op.cit.*

¹⁷ *Ibid.*

¹⁸ En 2011 : 595 élus communaux, 127 délégués communautaires, 20 commissions et 4 groupes de travail, 285 techniciens.

Dans cette dynamique intercommunale périurbaine de plus de 30 années, la construction d'un projet sportif de territoire s'inscrit plus globalement dans la revendication d'une « *culture de l'intercommunalité forte et innovante [...] et d'un Sicoval ouvert aux autres [...] aux idées [...] et aux enjeux de la planète* ». Une « *intercommunalité de projet* » et le développement, à partir des années 2000, d'une « *intercommunalité de services* » caractérisent les évolutions les plus récentes des rhétoriques et programmes politiques du Sicoval¹⁹.

II. Le Forum Sport et Intercommunalité : une étape fondatrice et la prise de compétence sport (1996-2001)

En novembre 1996, le Sicoval crée une Commission *Sport-Culture-Citoyenneté* (CSCC). Elle regroupe 22 élus issus de 18 communes et chargés de « *mener une réflexion intercommunale sur les problèmes du sport* ». A l'initiative de son président et d'un élu municipal, tous deux issus des deux plus grandes communes du Sicoval, un forum *Sport et Intercommunalité* est organisé le 10 octobre 1998. Il est précédé d'une enquête par questionnaire adressé aux mairies, clubs et associations sportives pour « *évaluer leurs besoins et attentes et mettre en place des pistes de réflexion vers des solutions qui amélioreraient la pratique sportive sur le territoire*²⁰. » Hormis cette rhétorique des besoins, le sport doit aussi être, selon le président de la commission, « *un moyen d'une meilleure identification du Sicoval par les habitants*²¹. » La justification de l'organisation de ce Forum se fonde sur l'idée, portée par les élus des plus grandes communes, d'un déséquilibre territorial entre d'une part ces communes qui « *centralisent* » les activités culturelles et sportives et, d'autre part, les « *petites communes alentours à moyens limités qui subissent une désertification au niveau culturel et sportif*²². » L'inflation des demandes de moyens et d'infrastructures qui en résulterait - autrement dit les charges de centralité pesant sur les grandes communes les mieux équipées - est au cœur des débats communautaires sur la répartition entre communes de la Taxe Professionnelle Unique (TPU): en effet, les six communes urbaines fondatrices du Sicoval ont « *gardé un bénéfice supplémentaire du boom économique engendré par la création de la Technopole* » et l'adhésion de 28 nouvelles communes rurales en 1990 remet en partie en cause cette « *inégalité qui ne se justifie plus*²³. »

Le Forum *Sport et Intercommunalité* apparaît alors comme une scène et une opportunité de mise en débat public d'une prise de compétence sportive du Sicoval et, d'autre part, de convaincre les élus et les associations sportives de la nécessité de travailler ensemble comme le suggère le sous titre du Forum : « *Se rencontrer, échanger nos expériences, créer de nouveaux projets, réfléchir ensemble à la vie sportive dans le Sicoval* ». L'allocution d'ouverture du président du Sicoval se veut rassurante pour les élus communaux : « *Pendant très longtemps, le Sicoval a été essentiellement constitué par une équipe d'élus qui travaillaient ensemble sur un projet commun [...]. Peu à peu, les craintes ont disparu et chacun s'est aperçu que non seulement le Sicoval ne portait pas atteinte à l'autonomie de la commune mais qu'il la renforçait*²⁴. » Ce Forum est organisé sous formes de trois tables rondes dont les thèmes sont choisis par les organisateurs à partir des préoccupations et demandes des associations sportives et des élus communaux reçues par questionnaire²⁵: Encadrement-bénévolat-formation et financements, Coopération entre les clubs, Equipements

¹⁹ <http://www.sicoval.fr>

²⁰ Livret d'accueil du Forum Sport et Intercommunalité, Sicoval, octobre 1998, p. 2.

²¹ *Ibid.*, p. 2.

²² *Ibid.*, p. 8.

²³ Le Sicoval à un tournant de son histoire, entretien avec le Président du Sicoval, *Sicoval Info*, décembre 1999.

²⁴ Actes du forum Sport et Intercommunalité, samedi 17 octobre 1998, Sicoval, p.1.

²⁵ Seulement une trentaine de questionnaires reçus sur 120 envoyés.

et infrastructures. Près d'une centaine de participants sont présents²⁶ et chacune des tables rondes est l'occasion, pour les élus en charge de mener les débats, de déployer un certain nombre d'arguments en faveur de la prise de compétence sportive par l'intercommunalité. Ceux de nature axiologique sont les plus nombreux et s'organisent autour de la promotion d'une « *communauté de vie et de travail en commun au service des habitants du territoire* » fondée sur les valeurs que porterait le sport. Par exemple, il s'agit d' « *encourager la coopération entre clubs permettant la création de lien social entre les dirigeants, leur ouverture vers l'extérieur et des gains en termes de qualité de vie et de service aux habitants mais aussi d'intégration sociale* » ; d'« *aller vers le sport pour tous et d'offrir de meilleures conditions d'accessibilité à la pratique sportive [...] par le partenariat, la solidarité et la citoyenneté, le sport est un facteur de cohésion sociale* » ; « *Il faut faire accepter l'intercommunalité par tous les acteurs pour promouvoir des objectifs partagés et solidaires* » et accorder « *la priorité à la formation des jeunes pour préserver le sport de masse et de loisirs*²⁷. » Les rapporteurs des séances plénières et l'allocution de clôture du président de la CSCC insistent plus particulièrement sur le fait que le « *contrat intercommunal constitue la pierre angulaire* » pour garantir une équité entre zones rurales et urbaines et « *dépasser le cadre trop étroit de la commune* » dont le président « *regrette que le sport et la culture restent de leurs compétences*²⁸. » Cette entreprise pour convaincre des bienfaits et valeurs de l'intercommunalité se double d'arguments fondés sur la rationalisation de l'offre sportive et la mutualisation des moyens afin d'organiser une meilleure offre en réponse à la diversification des pratiques sportives, aux exigences des habitants et à leurs conséquences en termes de financement public. Ainsi, le président d'un club de football devenu récemment intercommunal, vante les intérêts d'une fusion des clubs pour assurer une plus grande efficacité en termes de « *vivier de recrutement, de disponibilité des équipements sportifs ou de subventionnement public accordé par plusieurs communes* ». Cet argument visant « *des économies d'échelle et la réduction des coûts*²⁹ » est repris dans les différentes tables rondes par les élus organisateurs du Forum et des présidents d'associations, selon l'idéologie du *New Public Management* (Peters, 2006) et du « mythe » de l'intercommunalité comme niveau pertinent de l'action publique (Offner, 2006).

« Le Sicoval est cet acteur fédérateur capable de réunir et de générer toutes les forces nécessaires indispensables au développement du sport comme facteur identitaire et unitaire de notre territoire. Il faut définir une ligne commune de réflexion entre élus et responsables associatifs pour parvenir à une meilleure synergie entre tous les acteurs politiques, institutionnels et associatifs, favoriser le regroupement des clubs pour concentrer et rationaliser les moyens humains et financiers, rapprocher les hommes intégrer la notion d'intercommunalité tout en permettant un fonctionnement facilité et plus simple avec les élus³⁰. »

En s'appuyant sur le thème de la nécessaire professionnalisation du monde sportif, les représentants des institutions régionales chargées de conclure le Forum rappellent que les associations sportives sont « *de toutes petites institutions, avec un faible nombre d'adhérents*

²⁶ Dont 31 élus (28 maires ou maires adjoints, 1 conseiller régional, 1 conseiller général, 1 député), 53 représentants d'associations sportives, 6 techniciens communaux, 8 représentants d'institutions publiques (Centre Régional Information Jeunesse, Direction Régionale des Affaires Culturelles, Université Toulouse III) et 5 représentants de la Direction Régionale et Départementale de la Jeunesse et des Sports dont son directeur.

²⁷ Carnet de terrain, octobre 1998.

²⁸ *Ibid.*

²⁹ *Ibid.*

³⁰ Actes du Forum Sport et Intercommunalité, *op.cit.*, p. 6-8.

et des budgets réduits » (Directeur DRDJS) et qu'il faut « *refuser le saupoudrage des deniers publics et fédérer les moyens pour créer des emplois* » (Vice président du Conseil régional Midi-Pyrénées)³¹. Ces représentants insistent plus particulièrement sur la nécessité « *vitale* » pour les clubs sportifs de hausser le niveau d'expertise de leurs dirigeants afin qu'ils maîtrisent les cadres réglementaires et juridiques de ces nouvelles formes de coopération intercommunale. Ils viennent ainsi, par leur position institutionnelle et arguments de type économique, renforcer les discours des élus promoteurs de plus d'intercommunalité.

Notre présence lors de ce Forum, des discussions informelles avec des élus et des propos « off » tenus lors des tables rondes, nous ont amené à approfondir ce qui apparaissait *in fine* comme un forum de politique publique (Jobert, 1992) sans réels débats entre participants. Peu d'élus présents ou de dirigeants de clubs sportifs se sont exprimés publiquement, la parole semblant en quelque sorte confisquée par les élus communautaires animateurs des tables rondes et les représentants des institutions régionales. Cette première étape contient déjà tous les « ingrédients » du futur projet sportif. Elle se concrétise en 2001 par la prise de compétence sport par le Sicoval et la définition d'un intérêt communautaire proche des valeurs portées lors de ce Forum par ses promoteurs et le président de la CSCC : périmètre d'action dépassant la commune et ouverture à tous les habitants du Sicoval sans discrimination de lieu de résidence, fédération des acteurs sportifs et mutualisation des moyens, participation à la politique définie par le Conseil de communauté pour « *développer un sentiment d'appartenance au territoire* » intercommunal³².

III. Une compétence en sommeil et des clivages structurant les prises de position des communes (2002-2005).

Cette prise de compétence n'est cependant suivie que de peu d'effets malgré un nouveau président de la CSCC³³. Elle est marquée par l'échec d'un projet de transfert intégral au Sicoval de la compétence concernant deux des trois piscines du territoire. En 2003, à la demande des deux plus grandes communes propriétaires de ces piscines, une simulation pour leur rénovation et le transfert de charges afférent est commanditée par les services financiers du Sicoval à un cabinet d'études³⁴. Mais cette procédure « *braque* » la CSCC et son nouveau président comme nous le confie une technicienne chargée de son animation : « *Nous n'avons même pas été associés à cette réflexion. De plus, faite dans l'urgence, elle s'inscrivait dans une logique gestionnaire dominante sans prendre en compte les attentes de la population* ». Lors du séminaire intercommunal de 2004, la question posée aux élus sur le transfert de cette compétence se solde par un net refus de la majorité des communes. L'argument avancé est qu'il nécessitait l'option d'une fiscalité mixte et d'une augmentation des impôts et risquait d'hypothéquer le développement d'autres projets ainsi que la croissance de la Dotation de solidarité communautaire (DSC) versée aux communes par le Sicoval. Un travail d'enquête par entretiens auprès des élus communaux nous a permis de mettre à jour un certain nombre de tensions entre grandes et petites communes et entre celles désignées d'« urbaines » et de « rurales » (Haschar-Noé, 2002).

³¹ Carnet de terrain, octobre 1998.

³² Délibération du Conseil de communauté n° 2001-218.

³³ Conseiller d'éducation populaire à la DRDJS Midi Pyrénées, il est membre du Parti Europe Ecologie Les Verts depuis 1981 et y assure de nombreuses fonctions. Elu conseiller municipal en 1989 à Ramonville, il est maire adjoint délégué à l'emploi et à l'économie. Depuis 2001, il est 4^e vice président du Sicoval chargé de l'économie solidaire et de la coopération décentralisée, du sport, de la culture et de la citoyenneté.

³⁴ *Le transfert de la compétence « piscines ». Evaluation et prospective des charges transférées*, Rapport final, Ressources Consultants Finances, Sicoval, 13 décembre 2003.

Les élus des communes les plus importantes se positionnent comme les promoteurs d'une compétence sportive intercommunale plus étendue : « *Plus on est nombreux, plus on est fort et plus on est riche et plus on pourra se faire entendre face au Grand Toulouse* ». Ils font le plus souvent usage d'arguments de type économique comme par exemple ce maire adjoint au sport de la plus grande commune du Sicoval revenant sur le transfert de charges refusé par les autres communes: « *On récupère sur notre piscine l'ensemble des citoyens du Sicoval mais il n'y a pas d'argent versé par les autres communes. Donc, on prend en charge totalement le nombre de gens supplémentaires qui ne sont pas de chez nous. Notre budget explose alors que le budget des autres communes qui ne réalisent pas ces investissements lui, heu, il se porte pas trop mal !* ». A contrario, les élus des petites communes, reconnaissent leur faiblesse en termes d'offre sportive et se disent « *contraints* » de solliciter en permanence des aides financières intercommunales. Cependant, particulièrement sensibles aux équilibres territoriaux et à la préservation de leur « autonomie » de décision, ils sont très réticents à un transfert de nouvelles compétences sportives et de charges au Sicoval. Comme le souligne l'un d'entre eux : « *Les petites communes ont pris peur parce qu'on ne leur a pas bien expliqué l'intercommunalité sportive [...] ce qui nous fait courir le risque d'une fuite des meilleurs sportifs vers les autres clubs des communes voisines mieux équipées* ». Plus globalement, l'élargissement des compétences intercommunales, leur fait en effet « *craindre d'être étouffés, de nous faire disparaître et de nous faire perdre notre identité locale* ». La plupart des élus interrogés reconnaissent que finalement, c'est un peu le « *chacun pour soi* » qui prévaut surtout pour les projets d'implantation de nouveaux équipements sportifs : « *Je crois que l'on reste quand même inscrit dans une tradition où chaque commune défend aussi ses intérêts propres même si nous sommes, dans le département et la région, la zone la plus avancée en termes de réflexion intercommunale* ».

En fait, bien que votée depuis 2001, la compétence sport n'est exercée par le Sicoval que sur son versant facultatif via l'organisation d'événements³⁵. Ce soutien s'apparente plutôt à une intercommunalité de promotion visant la construction d'une image communautaire (Bayeux, 2002). De plus, la faible participation des plus grandes communes à ces événements atteste d'un net décalage entre le discours promotionnel de leurs élus en faveur d'une plus forte intercommunalité sportive et leur engagement réel. Pour ces communes, dont « l'identité » est difficilement soluble dans l'intercommunalité et qui possèdent des services sportifs structurés, les enjeux liés au sport intercommunal sont surtout des enjeux financiers de mutualisation des charges. A l'inverse, les petites communes, développent des stratégies de repli/revendication pour maintenir le sport à l'échelle communale, maîtriser son développement et la ressource politique qu'il constitue (Haschar-Noé, 2002). Ainsi, à l'instar d'autres travaux menés sur les freins à l'intercommunalité sportive (Mounet et Chifflet, 1993; Bouchet et Raspaud, 1995 ; Honta, 2007), celle-ci remet foncièrement en cause les pouvoirs politiques des maires qui voit, au sein d'une action intercommunale, soit leur « identité » sportive et politique se dissoudre en termes de choix et de décisions, soit leurs intérêts se concrétiser mais au sein d'une action collective. Plus généralement, le sport, par la rhétorique consensuelle et la dimension « apolitique » qu'il promeut (Defrance, 2000) constitue pour les maires un puissant vecteur de construction d'un sentiment d'appartenance et d'identification des habitants à leur commune mais aussi de différenciation vis-à-vis d'autres collectivités. Il constitue donc une ressource politique et symbolique dont les maires ne sont pas prêts de se départir au profit de l'intercommunalité.

³⁵ La Sicovale (course pédestre en relais), le tournoi de l'Autan (football), un concours intercommunal de pétanque, le Tournoi Rugby XIII du Sicoval et les Randovalles, journée d'animation sportive et culturelle sur les chemins de randonnée aménagés par le service du développement rural du Sicoval.

IV. La fabrique d'un projet sportif de territoire (2005-2007) : entre volontarisme et indétermination

En 2005, le président de la CSCC impulse une nouvelle étape de réflexion sur l'exercice de cette compétence sportive en l'intégrant dans le Programme communautaire de développement durable (Agenda 21 local) voté en 2002. Celui-ci engage le Sicoval « *dans un mouvement de structuration et d'organisation de ses modes d'intervention* » dans différents secteurs dont le sport et l'animation intercommunale font partie³⁶. Le principal enjeu de cet Agenda 21 est de préserver et de maîtriser « *les équilibres territoriaux spatiaux, sociaux et les mobilités* » au sein du Sicoval. La démarche entreprise, définie par le président de la CSCC comme « *partenariale, participative et concertée* », est déclinée en deux étapes : une étape de réalisation d'un diagnostic sportif du territoire « *partagé* » ; une étape de concertation via l'organisation de forums de communautés de politiques publiques (Fouilleux, 2000) pour lesquels sont sollicités habitants, représentants du mouvement sportif, techniciens et élus communaux. Ces deux étapes oscillent entre volonté de contrôle et d'affirmation d'un sujet politique d'une part, et mise en œuvre de modes d'actions interactifs, itératifs et incrémentaux, d'autre part (Pinson, 2004).

IV.1 Un diagnostic « partagé » : mobilisation de l'expertise et enrôlement des maires.

En juin 2005, la phase de préparation du diagnostic débute par la mise en place d'un Comité de pilotage rassemblant 4 élus de la CSCC, un représentant de la Direction régionale et départementale de la jeunesse et des sports (DRDJS) et le directeur du Centre régional d'éducation populaire et de sport de Toulouse (CREPS), deux représentants de l'inspection pédagogique régionale EPS, deux du Comité départemental olympique et sportif (CDOS 31), un élu du Conseil Général et un du Conseil Régional et trois universitaires « experts » issus de deux laboratoires³⁷. Leur participation à l'élaboration du diagnostic fait l'objet d'une convention d'ingénierie et de partenariat fixant les contributions de chacun : aide méthodologique, collecte et traitement des données, mise à disposition de base de données, réalisation d'enquêtes de terrain. La coordination du diagnostic est confiée à un groupe technique piloté par la directrice adjointe du service de l'animation intercommunale et une consultante recrutée à cet effet. L'objectif du diagnostic est d'assurer une « *cohérence des informations et d'identifier le mode de prise en charge par les communes des pratiques sportives* »³⁸. Celui-ci s'appuie essentiellement sur quatre recueil de données : un recensement des équipements sportifs et lieux de pratique, un questionnaire à destination des clubs sportifs, un à destination des établissements scolaires primaires et secondaires et la réalisation d'entretiens auprès des élus des 36 communes. Ces entretiens revêtent un double intérêt stratégique pour le Sicoval: impliquer les élus dans la démarche et cerner leurs attentes mais aussi résistances à l'intercommunalité sportive. Si le cadrage méthodologique des différents

³⁶ Dans l'Agenda 21 (2007-2010) le sport s'inscrit dans l'Axe 2 : construire un territoire solidaire où tous les habitants, actuels et futurs, puissent accéder à une vie sociale, professionnelle et culturelle. *Politique 2.5* : appui aux activités culturelles et sportives. *5 Fiches opération* : améliorer la gouvernance du sport et de la culture sur le territoire ; soutenir le fonctionnement et le développement des acteurs sportifs et culturels du territoire ; organiser et soutenir des événements fédérateurs sportifs et culturels ; mettre en œuvre les préconisations des diagnostics sport et culture en matière d'équipements.

³⁷ Le laboratoire SOI de l'Ufr Staps (Université Toulouse III) et le Cerege de l'IAE (Université de Poitiers). Les représentants de l'inspection pédagogique régionale, du Conseil général et du Conseil régional n'assisteront à aucune réunion de ce comité de pilotage.

³⁸ Réunion du comité de pilotage, 23 juin 2005.

outils de recueil de données présentés par les deux laboratoires ne fait l'objet que de peu de débats³⁹, c'est leur mode de diffusion auprès des associations et surtout des élus communaux qui fait l'objet de discussions entre techniciens et élus du groupe technique. Les premiers souhaitent « *impliquer les maires et leurs adjoints par une signature, c'est fort symboliquement !* » alors que les seconds y sont plus réticents car « *faire signer les maires, cela risque de les gêner, c'est comme un engagement envers le Sicoval*⁴⁰. » Un compromis est trouvé au sein du Comité de pilotage pour minimiser ce qui risquerait d'apparaître comme une ingérence du Sicoval dans les relations entre associations sportives et élus communaux : assurer la confidentialité des données relevées auprès des associations et demander une autorisation signée du maire pour enquêter sur sa commune. Cette approche « diplomatique » structure cette étape de lancement du diagnostic sportif au cours de laquelle, l'enjeu consiste à convaincre les élus communaux du bien fondé de la démarche engagée et de sa dimension participative.

A cet effet, la CSCC organise, le 8 septembre 2005, une réunion de présentation de la démarche de projet, à laquelle sont conviés les maires des 36 communes mais 13 d'entre eux seulement sont présents. Lors de cette réunion, le président de la CSCC vise en premier lieu à rassurer les élus communaux sur les intentions du Sicoval quant à une éventuelle extension de la compétence sport. Il rappelle que cette possibilité a été écartée lors de l'échec du transfert « piscines » en 2003 et qu'en « *matière de sport, le Sicoval vient en subsidiarité des communes et n'a pas l'intention de marcher sur vos plates bandes*⁴¹. » En resituant le projet sportif dans une stratégie de renforcement de la position et de l'identité du Sicoval « *face au développement de la très grande agglomération de Toulouse* » et de prospective pour « *maintenir l'attractivité du territoire en vue des échéances électorales de 2008* », il invite les élus à « *jouer un rôle déterminant dans cette démarche participative* » et à devenir « *ses ambassadeurs* ». Le répertoire argumentatif mobilisé s'appuie essentiellement sur les valeurs aux fondements de l'intérêt communautaire en matière sportive et le rappel qu'elles conditionnent le soutien financier accordé par le Sicoval aux communes et aux associations : actions de coopération impliquant plusieurs communes ou associations, en faveur de « *tous les citoyens sans discrimination géographique* » et qui participent à la « *politique identitaire du Sicoval* ». Équité territoriale, accessibilité sportive et développement d'un sentiment d'appartenance au territoire sont les trois piliers censés concourir à « *l'unité intercommunale* » et assurer le « *faire ensemble et notre capacité à établir un dialogue* ». Ainsi, présentée comme une instance facilitant la mise en réseau des communes, le rôle du Sicoval, énoncé comme hors de tout débat partisan, se bornerait à faciliter « *la mise en partenariat sur la base de conventions pluriannuelles pour optimiser et harmoniser la gestion des équipements, consolider les porteurs de projet, aider les acteurs à coopérer et à partager leurs ressources* ». Cette rhétorique managériale dont on peut faire l'hypothèse qu'elle participe d'une entreprise de dépolitisation des relations entre instances intercommunales et communales, s'appuie sur la démarche « *exemplaire* » de la Commission qui a su mobiliser des « *experts comme les laboratoires et la DRDJS* » pour analyser les réalités du terrain et soutenir la réflexion des élus. Comme le précise le président, « *On a réussi à faire converger les compétences pour mieux connaître les potentialités du territoire et élaborer progressivement un projet sportif* ». Les 13 maires ou adjoints présents lors de cette réunion semblent appartenir à la frange des élus déjà convaincus par la démarche. Pour les autres communes absentes, et selon les dires du président de la CSCC, réticentes à l'intercommunalité, cette réunion aurait eu un « *effet repoussoir* ». De ce fait, les entretiens

³⁹ Hormis quelques précisions techniques ou formelles à apporter aux documents.

⁴⁰ Carnet de terrain, juin 2005.

⁴¹ Carnet de terrain, septembre 2005, pour toutes les « citations » de ce paragraphe.

avec les élus lors de première phase du diagnostic vont faire l'objet d'une vigilance particulière et d'un cadrage précis de la part du président de la CSCC.

IV.2 Le diagnostic et son contrôle en amont: l'expertise au service d'un projet politique.

Suite à cette réunion, la phase de diagnostic est officiellement lancée via l'envoi d'un questionnaire aux 201 associations du territoire et la réalisation d'entretiens auprès des élus des 36 communes. La partie concernant les élus fait l'objet d'un cadrage méthodologique précis directement piloté par la directrice adjointe du service de l'animation intercommunale. Lors de la réunion du groupe technique consacrée à la préparation de ce recueil, elle livre aux « experts » une cartographie des maires « *pro ou anti intercommunalité* » qu'elle qualifie « *d'indifférents* », de « *volontaristes* » ou « *d'opposants virulents* », catégorisation ne reposant pas sur des clivages partisans⁴². L'absence d'une « *véritable ville centre* » assurant le leadership de la Communauté d'agglomération est avancée comme une faiblesse structurante du territoire politique intercommunal mais apparaît également comme une opportunité pour légitimer plus d'intercommunalité. Justifié par le président par la nécessité de « *mettre à distance* » le Sicoval et de « *faire adhérer les maires à la démarche* », seuls les universitaires et la consultante⁴³ sont en charge de la réalisation des entretiens, selon l'argument que la « *neutralité scientifique* » validera le diagnostic. Cependant, dans la procédure prévue, les entretiens, une fois retranscrits, doivent être adressés aux élus interrogés pour validation. Ceci n'a pas manqué de poser des problèmes déontologiques signalés par les universitaires quant au décalage entre discours tenus aux enquêteurs et ceux validés par les interviewés⁴⁴. Le guide d'entretien et ses catégories d'analyse (tableau I), validés en amont par les élus de la CSCC, sont organisés afin que ces derniers puissent affiner cette cartographie géopolitique locale et « *prendre la température des communes* » vis à vis de la politique sportive intercommunale. Comme le montre la grille construite à cet effet, trois thématiques organisent l'analyse des entretiens des élus communaux. Elles donnent aux élus communautaires le pouvoir d'anticiper, à l'aune des actions sportives menées par les communes, les leviers et marges de manœuvre qu'ils pourront utiliser sans empiéter sur le « *domaine réservé* » des maires en matière sportive. Se jouent ici, non seulement la définition de la frontière entre intérêt communal et communautaire et les jeux de pouvoir entre ces deux échelles de gouvernement du sport, mais aussi les usages de l'expertise (Delmas, 2001)⁴⁵ comme technologie politique d'une gouvernance territoriale et d'énonciation d'une action publique (Cadiou, 2007).

Tableau I : Grille d'analyse des entretiens des maires du Sicoval

Thèmes	Il s'agit :
1. Base de référence pour la définition de l'intérêt communautaire (état des lieux de ce qui se fait et de ce qui se pense)	<ul style="list-style-type: none"> - de repérer les actions des communes afin de voir s'il est possible de les renforcer dans un cadre communautaire, ou de les laisser à l'initiative et au pilotage des communes si elles apparaissent comme un domaine réservé - de repérer leurs motifs de satisfaction vis à vis des actions communautaires déjà engagées afin de les poursuivre et de les renforcer

⁴² *Ibid.*

⁴³ Par ailleurs, docteur en sociologie de l'Université Toulouse II.

⁴⁴ Certains maires ou adjoints sont revenus sur leurs propos lors de la phase de validation de leur entretien.

⁴⁵ L'expertise est entendue ici comme « la formulation d'un discours pragmatique et finalisé se situant entre le travail savant, auquel elle emprunte des catégories, et l'exercice communicationnel » (Cadiou, 2007, p. 172).

2. Organisation du territoire	<ul style="list-style-type: none"> - de mettre en évidence les affinités entre communes et d'en comprendre les logiques - de repérer leurs éventuels actions et projets communs - de repérer des « sous ensemble » de communes pouvant être les relais ou les supports d'une politique communautaire
3. Dynamique des attentes vis à vis d'une politique sportive intercommunale	<ul style="list-style-type: none"> - de repérer la position des communes face à une dynamique communautaire (opposition, soutien, neutralité) ? - de mettre en évidence les attentes précises des communes par rapport à cette dynamique communautaire

IV.3 Les résultats du diagnostic : usages et controverses internes au sein du Comité de pilotage et de la Commission Sport-Culture-Citoyenneté.

Une première synthèse des données recueillies⁴⁶ fait l'objet de présentations au Comité de pilotage (17 février 2006) et à la CSCC (8 mars 2006). Elles visent à préparer la deuxième phase du diagnostic dite « d'opportunités » et de rencontres avec les acteurs du territoire mais elles sont traversées par des controverses qui resteront confinées au Comité et à la CSCC. Ces dernières participent à l'indétermination partielle des outputs du projet.

Lors du Comité de pilotage, une controverse sur les modalités de pratiques sportives à privilégier au sein du futur projet sportif se déroule entre, d'une part, les représentants de la DRDJS, du CDOS 31 et le directeur du CREPS et, d'autre part, les élus et techniciens du Sicoval. Les premiers, en se fondant sur trois séries d'arguments, remettent en cause la fiabilité des données et leur véracité au regard « *de la réalité du sport et de ses valeurs que l'on connaît bien*⁴⁷. » Tout d'abord, ils avancent : « *dans le diagnostic, 56 % des pratiquants sportifs auraient plus de 18 ans ! Cela est faux, nous n'avons pas ces chiffres là dans les statistiques du Ministère* » (DRDJS) ; ou bien « *[...] et puis, quelle différence faites vous entre adhérents et licenciés ? Les comités départementaux ne connaissent pas cette différenciation, il est important qu'ils la connaissent pour augmenter leurs licences* » (CDOS). En se faisant les gardiens d'une définition de la pratique sportive comme seule pratique licenciée, encadrée et associative, ils dévalorisent les autres formes de pratique à l'instar des débats qui ont traversé le champ sportif et le développement de nouvelles pratiques « libres » (Pociello, 1995). A propos des pratiques urbaines, ils affirment : « *de toute façon ils (les jeunes) n'ont pas envie de faire du sport, ils ont tendance à ne pas se forcer [...] et puis par exemple en skate, quand la demande s'exprime, elle est très forte et ça passe vite de mode* » (CDOS) ; ou bien, « *c'est ce qu'on appelle des pratiques sauvages et puis les structures sont abandonnées et elles vieillissent* » (DRDJS). Enfin, porte-paroles de certaines associations sportives réticentes à répondre au questionnaire, ils se positionnent comme les représentants de leurs intérêts et de ceux du mouvement sportif en général : « *certaines clubs sont réticents, j'ai entendu dire de la part de certains clubs, "qu'est ce qu'ils veulent encore contrôler ?". Donc il faut dire aux clubs qu'il ne s'agit pas de les contrôler pour les embêter mais pour réfléchir à leur avenir* » (CDOS) ; « *C'est très important de les impliquer (les clubs) dans la démarche. Il faut des actions de soutien aux clubs et d'encouragement à la mutualisation en relation avec les comités départementaux* » (Directeur du Creps).

⁴⁶ Les données recueillies sont relativement importantes : 51 % de taux de réponse des associations sportives (104 sur 201), 32 maires interrogés sur 36, 200 questionnaires réalisés auprès des établissements scolaires et deux enquêtes qualitatives sur les pratiquants sportifs autonomes dans les espaces urbains et naturels les plus fréquentés.

⁴⁷ Carnet de terrain, février-mars 2006 pour toutes les « citations » de ce paragraphe.

Les élus et techniciens du Sicoval opposent à ces arguments la primauté d'une conception territorialisée du sport ouverte à la variété des pratiques des habitants et aux valeurs de justice et d'équité territoriales qui doivent présider à la construction du projet sportif. La directrice de l'animation intercommunale précise : « *Est ce au Sicoval à se poser la question des associations ? Nous, c'est d'abord qu'est ce que nous voulons faire par rapport au territoire qui importe* ». Une technicienne propose : « *Il faut élargir à toutes les pratiques et tous les publics, tenir compte aussi du secteur marchand car cela fait partie de l'offre du territoire et de la justice entre les communes* ». Le président reste prudent en disant : « [...] *et il ne faut pas donner de faux espoirs aux associations vu les moyens financiers limités du Sicoval [...] en position d'élu, il ne faut pas faire naître des espoirs que l'on ne pourra pas assurer* ». Un autre élu rajoute : « *Il faut surtout mettre en avant le mouvement sportif pour qu'il fasse des efforts ou le plus possible, au delà de l'aide financière des collectivités* ».

L'invocation du territoire comme filtre de la réflexion, permet aux élus de s'appuyer sur la notion d'intérêt général local (Faure, 1994) pour contrer les intérêts qu'ils considèrent comme « particuliers » des associations sportives et indiquer le sens de l'action publique et leur légitimité à la définir. Lors de ce même Comité de pilotage, ils contrôlent la représentation du territoire en demandant à la consultante de corriger des expressions ou qualificatifs qui, de leur point de vue, ne correspondent pas à l'image qu'ils souhaitent en donner. Par exemple, lorsque le Sicoval est qualifié dans le diagnostic de « *territoire de passage et de transition* », ceci est immédiatement repris par le président de la CSCC et une technicienne selon l'argument que cela ne correspond pas à la « *réalité* » du territoire : « *On risque d'avoir des réactions vives sur ce passage, attention à ne pas dire que c'est un territoire que l'on ne fait que traverser mais insister davantage sur son double caractère urbain et rural* » (Président CSCC) ; « *La perception du territoire par l'extérieur c'est justement que c'est un territoire de passage, donc ne pas renforcer ceci* » (technicienne) ; « [...] *ou alors dire que ce sont les gens de l'extérieur qui disent ça, il y a quand même des personnes qui y vivent et qui y travaillent dans le Sicoval* » (élu).

De même, la population du Sicoval qualifiée de plutôt « *jeune, diplômée et aisée* » à partir des données des recensements Insee, est une formulation qui ne convient pas aux élus. Ils demandent à la consultante « *d'introduire des nuances, car il y a une partie de la population qui n'est pas aisée. Si on le répète trop, on oublie les gens modestes et ordinaires [...] donc attention aux commentaires qui renforcent ces perceptions* ». Lors de la rédaction du pré-rapport sur le diagnostic, de nombreuses corrections de même nature sont demandées par le président de la CSCC ou la directrice adjointe de l'animation intercommunale. Sans modifier le fond des commentaires « experts », ceux-ci sont revisités à l'aune de leur conformité avec l'énonciation du territoire (Cadiou, 2007) souhaitée par l'instance communautaire.

Suite à ce Comité de pilotage, un deuxième temps de la procédure prévue consiste à présenter les résultats du diagnostic aux élus de la CSCC afin de rendre compte du travail réalisé et d'engager la phase 2 du diagnostic que le président juge prioritaire car elle doit permettre de mener à : « *un travail avec les acteurs du territoire pour cerner leurs propres représentations de la question sportive* ». Quelques jours avant la tenue de cette commission, ce même président précise lors d'une réunion préparatoire : « [...] *surtout vouloir y préparer la phase 2* » et demande à la consultante de ne présenter que 3 diapositives synthétiques afin de ne pas « *entrer dans les détails* ». Le diagnostic « *provisoire* » en format papier est donné aux membres de la CSCC en début de réunion de sorte qu'ils ne puissent en prendre que rapidement connaissance. Le président donne également comme consigne à la directrice adjointe de l'animation intercommunale : « *de ne pas aller trop vite au niveau des propositions d'actions avant la phase de consultation* ». Enfin, il propose que la rédaction du

rapport final sur le diagnostic soit confiée à la directrice adjointe et pas seulement aux universitaires et à la consultante comme prévu initialement dans la convention de partenariat. La consultante nous confirmera avoir été « [...] *étonnée de ce revirement brusque et de son sentiment d'un fort contrôle politique sur les données récoltées et leur interprétation* ».

Ces quelques exemples permettent d'avancer que les connaissances issues du diagnostic ont une valeur ambiguë. Elles font l'objet d'usages et d'appropriations différenciés en fonction des positions occupées par les acteurs au sein du Comité de pilotage, des intérêts qu'ils défendent et de leur légitimité respective à décrire la « réalité » du territoire. De fait, les travaux de la CSCC se centrent davantage sur les conditions et stratégies d'organisation de la phase de concertation plutôt que sur les contenus mêmes du diagnostic. « *Favoriser la parole [...] donner l'information en priorité aux élus communaux, les remobiliser sur la démarche [...] et penser un système très participatif avec plusieurs tables rondes* » (Président CSCC) sont les principes devant guider la phase 2. En écho au précédent Comité de pilotage et aux controverses avec les institutions sportives, il s'agit pour les élus d'affirmer, lors de cette phase de concertation, un fort volontarisme politique. Pour ces derniers, la gestion du territoire ne doit pas passer « *par la gouvernance, mais par une volonté d'action, une démocratie participative directe et des tables rondes* » (élu) selon l'idée que celles-ci permettraient de contrer les effets « *d'une notabilisation et d'une professionnalisation des comités* ». D'autre part, les élus reviennent sur les débats du comité de pilotage précédent et sur la demande des institutions sportives d'inscrire « l'excellence sportive » comme thème d'une table ronde. Une discussion s'engage alors au sein de la CSCC sur l'opportunité d'intégrer ou non ce thème dans le projet sportif. Un rapide accord se fait entre élus sur la définition de l'excellence sportive autour « *des valeurs éducatives et citoyennes portées par le sport* » et sur le rejet du sport de haut niveau : « *c'est pas la culture du Sicoval [...] et puis la proximité de Toulouse rend vaine une telle ambition* » (élu) ; « *le sport de haut niveau, c'est pas notre truc ici !!* » (technicienne). « *Pour moi l'excellence c'est surtout s'engager, ne pas faire du sport à moitié* » (président) ; « *Oui c'est l'excellence par rapport à soi même* » (élu) ; « *Cette notion de comportement exemplaire est importante, il faut introduire les notions de respect et de citoyenneté* » (élu) ; « *[...] oui c'est une pratique réfléchie, analysée, un vrai enrichissement et c'est là que le sport devient culturel* » (élu). La réalisation de soi que permettrait l'engagement sportif participe d'une croyance collective largement partagée que la seule pratique sportive pourrait produire un comportement citoyen et éthique (Gasparini, 2008).

Par contre, des désaccords portent surtout sur le niveau d'échelle pertinent et la légitimité du Sicoval à porter ces valeurs, option défendue par le président de la Commission : « *Il faut organiser le travail collectif en direction des enfants, mais aussi des parents et des éducateurs sportifs pour faire passer ces valeurs aux citoyens du Sicoval [...] et s'il n'y avait pas le Sicoval, cela ne serait pas fait, le projet c'est l'affaire de tous [...] cela ne sera pas fait si la communauté ne le fait pas* ». Plusieurs élus de la commission expriment leur désaccord comme celui d'une petite commune : « *Cette dernière idée me choque, pourquoi le Sicoval aurait des valeurs sportives particulières ?* ». Il s'oppose à ce qu'il considère comme une imposition idéologique. Un autre élu doute de la capacité d'agir du Sicoval face au pouvoir municipal : « *Le sport comme outil de lien social c'est l'affaire des associations [...] et les maires ne sont pas prêts de les lâcher les associations !* ». Pour d'autres élus qui soutiennent la position du Président, leurs arguments se situent dans une logique de distinction et d'innovation. En effet, en « *cherchant à donner des valeurs* », le Sicoval pourrait ainsi sortir d'une allocation de ressources sans critères précis et marquer son originalité vis-à-vis des politiques sportives des communes, du Conseil général ou du Conseil régional comme le précise le président : « *Souvent le Sicoval reste un guichet supplémentaire quand les autres*

comme le Conseil Général ou les communes sont épuisés, donc il faut que le Sicoval cherche à donner des valeurs pour ne pas faire que guichet ». Sur ce dernier point, la commission ne débouche pas sur un accord collectif mais réaffirme toutefois sa volonté d'organiser une présentation publique du diagnostic et 4 tables rondes selon des principes acceptés par tous : « *publiciser* » le travail partenarial du Sicoval avec les institutions sportives et les laboratoires de recherche, « *ne pas aborder de front des thèmes transversaux*⁴⁸ » et escamoter les conflits entre acteurs (Pinson, 2004). Les thématiques des 4 tables rondes sont soigneusement choisies en rapport avec les éléments du diagnostic⁴⁹.

In fine, cette phase où sont présentés et discutés les premiers éléments du diagnostic en Comité de pilotage puis au sein de la CSCC, n'est pas tant centrée sur les connaissances apportées sur le sport en Sicoval et la validité des commentaires experts. Elle apparaît plutôt comme une propédeutique pour mettre en scène mais aussi en débat une forte volonté d'action du Sicoval. Le choix de modes de régulation interactifs via des forums de communautés de politique publique (Fouilleux, 2000) et un incrémentalisme assumé sont des conditions pour fixer des objectifs et des modes d'organisation collectifs qui fassent consensus. Une forme de mise en retrait du politique, ce qui ne signifie pas pour autant son effacement, se retrouve dans l'organisation des ateliers du sport « *donnant la parole aux acteurs du territoire* » (Président CSCC).

IV.4 Présentation publique et ateliers du sport: le projet comme instrument de (re)mobilisation collective et de consensus.

La présentation publique des résultats du diagnostic se déroule le 23 mai 2006 au Centre de congrès de Labège. Y sont invités, trois semaines auparavant par mail et courrier postal, les maires et techniciens des 36 communes ainsi que les 201 associations sportives du territoire. L'organisation de cette présentation fait l'objet d'une préparation minutieuse des temps de parole entre les « experts universitaires » et la consultante chargés de présenter les résultats. Le président, souhaite se tenir « *en retrait [...] pour ne pas trop intervenir et limiter les débats [...] et surtout ouvrir sur la suite des ateliers*⁵⁰. » Le timing et l'organisation sont réglés lors d'une réunion préparatoire entre le service de l'animation intercommunale et les « experts » ayant participé au recueil de données.

Lors de l'introduction de cette manifestation, le président de la CSCC rappelle « *l'état d'esprit de complémentarité et de partenariat avec les communes* » qui préside à la démarche du projet sportif et son inscription dans le PCDD. Il propose de remplacer l'appellation Projet sportif du Sicoval par celle de Projet sportif de territoire du Sicoval afin de marquer la dimension collective et territorialisée de la démarche engagée par les instances communautaires : « *Plutôt que de travailler chacun dans son coin, que peut on faire de plus ensemble et pour que le projet soit en harmonie avec le territoire ?* ». Après les présentations des résultats du diagnostic, il conclut en incitant les présents à s'inscrire « *selon une démarche citoyenne* » aux 4 ateliers du sport programmés les semaines suivantes. Comme le précise la plaquette distribuée aux participants, cette initiative est présentée comme « [...] *une nouvelle*

⁴⁸ Développement durable, Centralité-proximité, Place et rôle du Sicoval sont les trois thèmes transversaux proposés.

⁴⁹ Le diagnostic sport du Sicoval...vers un projet sportif de territoire (23 mai 2006). Atelier 1 : Quels espaces et équipements sportifs dans le territoire du Sicoval ? (6 juin 2006). Atelier 2 et 3 : Quelle accessibilité aux pratiques sportives ? et Comment va la vie associative dans le Sicoval ? (19 juin 2006). Atelier 4 : Développer le sport sur un territoire : pourquoi et avec quelles finalités ? (3 juillet 2006).

⁵⁰ Carnet de terrain, novembre 2006, pour toutes les « citations » de ce paragraphe.

*pratique de gouvernance qui intègre échanges et dialogues, condition nécessaire pour s'inscrire authentiquement dans une démarche de développement durable*⁵¹. » Cependant, cette manifestation ne mobilise que peu de participants au regard du nombre d'invitations envoyées : seule une vingtaine de personnes sont présentes, parmi lesquelles les élus et techniciens du Sicoval sont majoritaires. A ce stade de la démarche, la question de la mobilisation des « partenaires » associatifs reste donc entière. Plusieurs hypothèses sont avancées par les organisateurs: faible mobilisation due à la période de l'année, « échec du Forum de 1999 Sport et Intercommunalité non suivi d'effets » et, plus généralement, moindre intéressement des associations pour lesquelles la commune reste leur interlocuteur de proximité et financeur principal, « Les associations n'attendent rien de nous, c'est pour cela qu'elles ne sont pas très mobilisées » dit un élu de la CSCC.

Les 4 ateliers du sport connaissent une plus grande audience, chacun des ateliers accueillant entre 30 et 40 participants essentiellement issus du monde associatif. Chaque atelier, présidé par un élu de la CSCC, est animé par un « expert » du Comité de pilotage ayant participé au diagnostic. Chaque atelier débute par une courte présentation des résultats pour se poursuivre par des questions préparées préalablement par la CSCC pour « faciliter » les échanges avec la salle. L'analyse des notes de terrain prises lors de ces ateliers permet de dégager les thèmes qui font ou pas controverses, la nature des arguments mobilisés par les acteurs et la façon dont les élus de la CSCC se positionnent en médiateur de propositions « consensuelles ».

Lors du premier atelier intitulé *Quels espaces et équipements sportifs dans le territoire du Sicoval ?*, le diagnostic montre que celui ci bénéficie d'un bon taux d'équipement sportif, bien supérieur à celui des communautés voisines et du département de la Haute-Garonne. Cependant la répartition inégale de ces équipements et le manque d'infrastructures couvertes (gymnases et surtout piscines) génèrent des déséquilibres territoriaux : soit en termes de saturation des installations dans les zones les plus urbanisées soit en termes d'accessibilité ou de diversité de l'offre dans les zones plus rurales. Lors de l'atelier, ce constat et l'expression du « désarroi des présidents d'associations et des élus obligés de refuser du monde⁵² » ou des associations « en manque de créneaux horaires et obligées de trouver des équipements en dehors du Sicoval » orientent les débats sur la responsabilité des élus communaux et intercommunaux dans la correction de ces inégalités. D'une part les associations, jouant sur le registre des valeurs, dénoncent l'injustice et l'égoïsme des choix communaux : « les communes ayant des équipements sportifs les réservent pour leurs habitants, ce n'est pas juste ! ». D'autre part, les élus s'indignent de la « privatisation » des équipements publics par les associations : « On fait tout pour que les associations ne s'approprient pas les salles et ne bloquent pas un gymnase toute la journée avec deux joueurs de tennis au détriment des sports collectifs ». Les débats parfois vifs sont l'occasion pour le président de la CSCC de revenir à des arguments de nature plus organisationnelle en invitant à une meilleure rationalisation et régulation intercommunale de l'utilisation des équipements sportifs. Il double rapidement cette question avec celle de leur prise en charge financière : « Qui doit payer ? Le Sicoval, les communes ou les usagers ? Il faudra bien poser la question ! ». En insistant sur l'idée que ces problèmes sont en partie dus « aux difficultés financières que rencontrent les communes pour faire face aux dépenses qu'impliquent leur mission de création et d'entretien des équipements sportifs », le président de la CSCC rappelle l'opportunité de la démarche engagée par le Sicoval pour réfléchir à la construction « d'échelons territoriaux pertinents » et de modes de gestion « mutualisés » entre intercommunalité et communes. Montant en généralités, c'est,

⁵¹ Document de synthèse, Diagnostic, Analyse, Prospectives, Concertation, Subsidiarité, *Vers un projet sportif de territoire*, Sicoval, Diagora Labège, 23 mai 2006.

⁵² Carnet de terrain, juin-juillet 2006 pour toutes les « citations » de ce paragraphe.

selon lui, la conception même d'une intercommunalité « à base économique » qui doit être remise en cause pour se transformer en une intercommunalité « de services aux habitants », position qu'il défendra lors de sa candidature aux élections municipales de 2008 et qui structure une bonne partie des débats sur le « pacte financier » entre communes au sein du Conseil communautaire. Cet atelier est donc aussi une opportunité pour lancer un débat plus général sur la nécessité de penser, de façon prospective, le renouvellement des modes de fonctionnement et de gestion du Sicoval. Il est aussi une ressource pour des leaders, ici le président de la CSCC et vice président du Sicoval, pour se positionner sur l'échiquier politique local en proposant une vision prospective de la politique intercommunale.

Le deuxième atelier est organisé autour de deux questions : *Quelle accessibilité aux pratiques sportives ?* et *Comment va la vie associative dans le Sicoval ?* Les enquêtes menées auprès des associations sportives, des établissements scolaires et de pratiquants auto-organisés de sports urbains ou de sports de nature permettent de dresser un portrait sportif contrasté du Sicoval : un taux de pratique sportive élevé, une grande diversité de l'offre associative et commerciale (plus de 40 APS différentes), des modalités de pratique essentiellement à vocation de loisir ou de santé, la pérennité et la stabilité du mouvement sportif grâce à un fort ancrage territorial des adhérents et des dirigeants. Le morcellement et la concurrence entre structures associatives ainsi que les débats entre maintien du bénévolat et professionnalisation des associations, caractérisent, dans le Sicoval comme ailleurs, les tensions qui traversent le monde associatif (Hély, 2009). Plusieurs points font débat entre les participants, opposant le plus souvent représentants d'associations sportives et élus.

Le premier point renvoie à l'opposition entre modalités de pratique encadrées et modalités auto-organisées. Ces dernières sont qualifiées par certains représentants d'associations « d'activités individualistes, anti sociales ou consuméristes », qualifications permettant de les opposer aux valeurs sociales du sport associatif. Par exemple, l'un dit : « *L'individualisme a gagné, les adultes font du sport pour eux sans penser aux jeunes, c'est toute une cohésion sociale qui se délite* ». Un autre avance : « *Le sport inorganisé c'est une forme d'asocialité [...] les gens qui pratiquent comme cela détruisent tout* ». Un autre juge que « *c'est un problème éthique : pourquoi des gens paieraient une cotisation pour accéder à des installations et d'autres ne paieraient rien ?* ».

Les élus opposent aux associations, l'argument de la nécessité, dans leur position de représentants de l'intérêt général, de prendre en compte l'ensemble des demandes sociales pour favoriser l'accessibilité de tous à la pratique sportive et lutter contre le « monopole » ou les politiques de numérisation de certains clubs utilisant des équipements publics. Par exemple : « *Les équipements sportifs sont construits avec des fonds publics donc ils doivent être accessibles à tous. Les élus sont les garants de l'accès à tous les publics* » ; « *[...] et puis le club de tennis s'est approprié les terrains municipaux [...] donc si vous êtes habitant de X, vous ne pouvez pas pratiquer le tennis en dehors du club, ce n'est pas normal* » ; « *Les pratiques spontanées doivent pouvoir être faites, pourquoi aller dans un club ? Qu'est ce qu'on y gagnerait ? Ou alors il faut que le club offre des services [...] pourquoi obliger les pratiquants à souscrire une licence fédérale ?* ».

Les échanges parfois virulents entre les protagonistes sont adoucis par le président qui propose, « pour rester constructif », de réfléchir sur des « modèles intermédiaires » permettant d'assurer la complémentarité et la pluralité des modes de pratiques, d'aider à la mutualisation des moyens entre associations mais aussi entre communes. Il nuance également l'opposition entre bénévolat et professionnalisation, en avançant que cette dernière répond aux exigences réglementaires et constitue un outil de développement de la pratique sportive⁵³. Le compromis proposé par le président est de penser l'organisation territoriale selon un

⁵³ Le président utilise ici sa compétence professionnelle, car, en tant que Conseiller d'éducation populaire à la DRDJS, il est responsable des formations des éducateurs sportifs et socio culturels.

équilibre entre offre sportive de proximité et regroupement en pôles spécialisés, entre préservation des valeurs du bénévolat et nécessaire qualification des intervenants.

« Entre une professionnalisation pas souhaitable ou pas possible, il faut inventer un modèle intermédiaire qui associe une part professionnelle et une part de bénévolat asphyxié par des tâches ingrates. Et puis la professionnalisation, cela donne du travail aux jeunes, il y a donc la place à côté des bénévoles pour des professionnels que l'on paye [...] et que l'on peut mutualiser entre plusieurs associations pour cela [...]. On peut réfléchir à la même chose pour les équipements sportifs en trouvant un niveau intermédiaire pour mutualiser les dépenses entre plusieurs communes proches qui ont une unité géographique [...] Garantir l'accessibilité, c'est aussi créer des passerelles entre structures, espaces sportifs, modalités de pratique et disciplines sportives et ne pas les opposer [...] donc trouver des complémentarités plutôt que de les opposer ».

Son discours vise ainsi clairement à euphémiser et à clore, du moins provisoirement, les controverses entre élus et associations sportives. En se posant en médiateur de leurs relations, il avance plusieurs propositions « intermédiaires » et suffisamment générales pour agréger autour d'elles des acteurs aux points de vue hétérogènes.

Le dernier atelier du sport est organisé autour d'une thématique plus « générale et plus politique » (élu) et propose aux participants une réflexion à partir de la question : *Développer le sport sur un territoire : pourquoi et avec quelles finalités ?* Cet atelier vise essentiellement à alimenter la réflexion sur la place du sport comme outil de développement au service du territoire. Le compte rendu de cet atelier est explicite sur ce point en affirmant : *« Le sport n'a aucune valeur en soi, il doit être mobilisé sur les axes forts de la politique de développement du territoire au travers de projets⁵⁴. »* Paradoxalement, cet atelier est présidé par une représentante de la DRDJS qui rappelle en introduction les « grandes valeurs » du sport et les « missions sociales et d'expertise » assurées par son Ministère pour le développement d'un « sport éducatif », discours pour le moins convenu visant explicitement la promotion de son institution mais ayant l'intérêt de ne pas susciter de controverses ou de désaccords. La consultante en charge de la coordination du diagnostic présente quelques données et indicateurs qui objectivent la diversité de l'offre et le dynamisme sportif du territoire mais pointent aussi les nombreuses inégalités sociales et territoriales d'accès de tous aux pratiques sportives. Deux questions permettent d'ouvrir les débats : *« Comment valoriser cette diversité et diminuer les inégalités d'accès ? Comment utiliser ce dynamisme pour une meilleure répartition de l'offre ? »*. A l'inverse des controverses des autres ateliers, celui-ci se déroule dans une ambiance plutôt sereine : les associations y sont relativement peu nombreuses, celles présentes peu revendicatives et les élus présents proches des orientations de la CSCC. La fixation du rôle possible du Sicoval se précise progressivement à partir de propositions du président ou des élus. Elles portent essentiellement sur la recherche de complémentarité entre les communes, entre associations sportives et structures scolaires. Un consensus se dessine entre les présents sur le rôle de « facilitateur et d'accélérateur de particules » que doit jouer le Sicoval dans la réduction des inégalités territoriales. Il porte aussi sur la clarification des critères de l'intérêt communautaire permettant de rendre « plus visible et plus cohérente » la politique sportive du Sicoval et son soutien à la mutualisation des ressources entre associations sportives et entre communes.

⁵⁴ Compte rendu de l'atelier du 4 juillet 2006.

Suite à ces ateliers, ce qui est pensé comme un « *défi* » par les membres de la CSCC, c'est la capacité politique⁵⁵ du Sicoval à coordonner globalement l'offre et les orientations sportives sur son territoire d'action en fonction des compétences qui lui sont déléguées sans empiéter sur ce que les élus communaux considèrent comme leur « *domaine réservé* » : le sport de proximité et leurs relations avec les associations sportives. Le Sicoval doit également composer avec les associations sportives dont le diagnostic montre qu'elles sont très fortement ancrées dans le territoire. Elles constituent, selon certains élus, autant de « *groupes de pression réclamant toujours plus de moyens* ». Enfin, le Sicoval doit aussi composer avec les diverses institutions (Education Nationale, DRDJS, CREPS de Toulouse, CDOS) qui interviennent sur le territoire en défendant le sport éducatif et compétitif selon un modèle « fédéral » de la pratique sportive, modèle qui n'est ni dominant dans les représentations des élus de la CSCC ni dans les pratiques des habitants du Sicoval.

V. Du diagnostic ... aux préconisations : un travail politique à huit clos.

Suite à cette phase de concertation, la rédaction du rapport final est réalisée par la consultante et un expert universitaire. Toutefois, cette rédaction est cadrée par la directrice de l'animation intercommunale : le rapport doit rappeler le sens de la démarche du Sicoval et s'en tenir à rendre compte des résultats du diagnostic. Consigne est aussi donnée aux rédacteurs de ne pas « *développer trop de préconisations* ». L'argument employé étant que celles-ci relèvent d'un travail politique et non d'expertise: « *Compte tenu que nous sommes dans une période pré électorale [...] il faut dire que ce sont les préconisations des experts [...] et que ce sont les élus qui fabriqueront le projet sportif de territoire*⁵⁶. »

V.1 Un diagnostic « enchanté ».

Le rapport final est remis à la CSCC et rendu public en novembre 2006. Il comprend 4 parties. Les 3 premières (114 pages) reprennent les éléments méthodologiques de la démarche et les résultats des enquêtes : portrait sportif du Sicoval (politiques municipales, pratiquants, organisations et équipements sportifs), enjeux et dynamiques territoriales (intercommunales et communales) et « besoins » repérés lors des ateliers du sport. La dernière partie intitulée *Préconisations* ne comporte que 5 pages. Elle s'appuie sur une conclusion (½ page) « enchantée » (Desage et Godard, 2005) du diagnostic en escamotant une grande partie des controverses et des tensions qui ont traversé les ateliers et débats au sein du Comité de pilotage, de la CSCC ou des ateliers du sport.

« L'état du sport sur le territoire apparaît fortement consensuel⁵⁷ : il semble exister peu de tensions entre les différentes catégories d'acteurs du développement local du sport. La répartition de l'offre d'activités sportives (existante et souhaitée pour l'avenir) répond à une forte exigence de proximité. Les demandes et projets sont construits en lien avec les réalités locales démographiques, géographiques et économiques. Ce qui semble leur conférer une dimension souvent qualifiée de raisonnable par les élus. La gestion et l'organisation du sport répondent plus particulièrement aux exigences et aux besoins fonctionnels immédiats. De même, les difficultés de fonctionnement rencontrées ont trouvé des solutions locales, construites autour de proximités géographiques entre clubs, entre communes, etc. Il existe

⁵⁵ Entendue comme « la faculté de mobiliser les ressources nécessaires pour effectuer des choix collectifs pertinents et de fixer des orientations stratégiques pour l'allocation de ressources rares à des fins publiques » (Painter et Jon cité par Keating, 2011, p. 52).

⁵⁶ Carnet de terrain, 29 août 2006.

⁵⁷ C'est nous qui soulignons.

donc au sein du Sicoval de fortes habitudes de collaboration intercommunale entre 2 ou 3 communes. Dans ce contexte fortement marqué par une dimension locale, par des habitudes de collaborations anciennes, et par la gestion quotidienne, les attentes vis-à-vis du Sicoval et de son projet sportif semblent être plus centrées sur un apport de valeur ajoutée que sur le transfert de certaines activités (indépendamment de toute logique de prise de compétences). L'intérêt fort des acteurs rencontrés pour des manifestations comme les Randoval ou l'aménagement des chemins de randonnée est une illustration de cette tendance. Cette plus-value est attendue notamment dans la médiation entre les acteurs locaux, les collectivités territoriales, les instances fédérales sportives.... dans la recherche d'ouvertures vers l'extérieur afin d'apporter des éléments de réflexion prospectifs pour le développement du sport local. Elle pourrait permettre de limiter les éventuels risques de repli sur soi des acteurs locaux du sport et de développer l'image du territoire vis à vis de l'extérieur⁵⁸. »

Cette conclusion est assortie de deux préconisations s'apparentant à des principes de non ingérence du Sicoval dans les actions sportives menées par les communes, de respect des « *spécificités communales* » et de la fonction régulatrice de l'instance communautaire au service d'une plus grande équité territoriale entre petites et grandes communes.

« Préconisations : Vers un projet sportif de territoire complémentaire aux projets sportifs communaux ? 19 communes sur les 32 interrogées sont spontanément favorables à l'élaboration d'un projet sportif pour le territoire sur la base des directions précédemment mises en évidence à savoir :

- la nécessaire complémentarité et non subsidiarité de l'action communale : le projet sportif du territoire doit venir en complément de l'action communale, en soutien des communes, qui restent les interlocuteurs privilégiés des associations sportives. L'action du Sicoval doit respecter et intégrer la diversité des identités communales.

- la nécessaire prise en compte des spécificités communales : l'intervention du Sicoval ne doit pas conduire à une homogénéisation des situations communales. A l'inverse, elle doit s'appuyer sur la diversité des situations locales, sur les spécificités de chaque commune, notamment en matière sociodémographique et en matière d'offre d'activités déjà existantes sur le territoire.

L'action communautaire sportive est attendue comme une occasion de restaurer un équilibre entre grandes et petites communes du Sicoval. Le futur projet sportif de territoire semble devoir se positionner pour partie en appui des différents modes de fonctionnement des organisations sportives déjà présentes sur le territoire⁵⁹. »

Entre novembre 2006 et septembre 2007, une sous-commission sport interne à la CSCC se charge de formaliser les préconisations devant être approuvées *in fine* par le Conseil de communauté⁶⁰. Le travail se réalise autour de quelques élus et techniciens à huit clos⁶¹. Leurs préconisations s'organisent autour de deux principes, d'une stratégie et de 4 axes d'intervention⁶². Tout d'abord, en s'appuyant sur les fonctions sociales du sport⁶³ qui revêt de

⁵⁸ *Diagnostic sportif du Sicoval. Vers l'élaboration d'un projet sportif de territoire*, Sicoval, novembre 2006, conclusion, p.116.

⁵⁹ *Ibid.*, p.117.

⁶⁰ Dans le même temps, cette commission lance un diagnostic des activités culturelles du territoire, selon une démarche méthodologique identique à celle mise en œuvre pour le sport. Ce diagnostic est confié à un cabinet d'études et débouche en février 2008 sur un Projet culturel de territoire reprenant les « bassins de vie » comme élément stratégique de déclinaison de la politique culturelle intercommunale. Ainsi, projet sportif et projet culturel de territoire seront mis en œuvre ensemble après les élections de 2008.

⁶¹ A partir de cette phase, les « experts » et partenaires du comité de pilotage ne sont plus sollicités.

⁶² *Vers un projet sportif de territoire : Synthèse du diagnostic sport, Préconisations pour un projet sportif de territoire*, Sicoval, septembre 2007.

ce fait une « *forte utilité sociale* », les membres de la commission rappellent que l'intervention des collectivités ne se justifie qu'à condition que le sport participe à « *la création de meilleures conditions de vie et d'épanouissement pour les populations et au développement du territoire*⁶⁴. » Une double instrumentalisation du sport permet ici de combiner logique de services aux habitants et logique de territorialisation. Cette condition énoncée, le projet sportif est intégré dans les principes du développement durable promus par le PCDD (Agenda 21) et le président de la CSCC. Les objectifs politiques insistent plus particulièrement sur la lutte contre l'exclusion sociale et économique et l'amélioration de l'accessibilité aux pratiques sportives, la dimension éducative et citoyenne du sport mais aussi la préservation environnementale comme « *lutter contre le réchauffement climatique en réduisant les déplacements et par des équipements de qualité environnementale, protéger et valoriser les espaces naturels*⁶⁵. » Utilisé ici comme support de montée en généralités via les référentiels du développement durable et d'une conception « *humaniste et sociale* » du sport, cette instrumentalisation participe au principe de déssectorialisation de l'action publique territoriale et d'une gouvernance multi niveaux (Haschar-Noé, 2009. Cette dernière, qui dans le cas du Sicoval, doit permettre de « *trouver une articulation entre les communes et la communauté* »⁶⁶ s'appuie sur une stratégie d'intervention passant par les « bassins de vie ».

V.2 Les « bassins de vie » : une stratégie d'intervention et un instrument de gouvernance intercommunale.

Les membres de la commission sport s'appuient sur la mise à jour des inégalités territoriales et des dynamiques intercommunales révélées par le diagnostic pour légitimer une nouvelle organisation intercommunale des sports conditionnant le soutien financier du Sicoval. Ils s'appuient sur le fait que 19 communes sur 36 -soit une courte majorité- se sont déclarées favorables à la démarche de projet sportif. De plus, et c'est l'argument essentiel, 21 communes sur les 32 interrogées sont déjà engagées dans des actions sportives intercommunales (prêt et partage d'équipements, relations entre élus, organisation d'activités multisports, soutien à des associations intercommunales, mutualisation d'emplois). Au niveau des clubs, 6 sur les 201 que compte le territoire sont intercommunaux et ont mutualisé leurs ressources en distribuant leurs activités et leur développement sur plusieurs communes proches. Un schéma de ces relations intercommunales présenté dans le Diagnostic sous la forme d'un simple sociogramme des relations déclarées entre communes, est « retravaillé » et cartographié par les élus et les techniciens du Sicoval. La carte de ces sortes de mini-intercommunalités de proximité, rebaptisées « bassins de vie », devient dès lors un instrument d'action publique pour vaincre les résistances des élus communaux réfractaires à l'intercommunalité et atténuer les tensions entre petites et grandes communes. Comme le précise la directrice adjointe de l'animation intercommunale : « *Les bassins de vie, c'est un niveau d'action pertinent pour casser la logique des charges de centralité et l'opposition entre petites et grosses communes*⁶⁷. » En proposant un niveau « intermédiaire » d'intercommunalité sur le mode du volontariat associant plusieurs communes « *avec lesquelles les élus ont l'habitude de travailler* », les « bassins de vie » sont élevés au statut d'« *éléments essentiels de la stratégie du Sicoval pour promouvoir et développer le sport sur*

⁶³ « [...] il contribue au bien être global des populations [...], il apporte des occasions de récréations, de loisirs et de rencontres [...], il favorise le lien social et l'implication citoyenne [...], il stimule le sentiment d'appartenance à une communauté humaine, il s'affirme comme un support éducatif [...] », *Ibid.*, p. 10.

⁶⁴ *Ibid.*, p.10.

⁶⁵ *Ibid.*, p.10.

⁶⁶ Carnet de terrain, comité de pilotage du 26 juin 2007.

⁶⁷ Carnet de terrain, comité de pilotage du 13 septembre 2006.

le territoire. Ce sont des territoires intermédiaires entre la commune et la communauté, présentant une unité géographique et définis par l'identification des déplacements de proximité des habitants dans leur vie quotidienne⁶⁸. » Pour légitimer cette proposition, les membres de la Commission s'appuient d'une part sur les entretiens menés auprès des élus et leurs relations d'« affinité » avec ceux des communes voisines. D'autre part, ils utilisent des critères géopolitiques tenant à la localisation et au degré d'urbanisation des communes, à leurs infrastructures de communication et surtout à la position plutôt pro ou anti intercommunalité de leurs élus. Ainsi, un subtil dosage de ces critères préside à la constitution de 5 « bassins de vie » préservant dans chacun d'eux une forme de mixité sociale et politique. Cependant, leurs frontières ne sont pas strictement étanches, laissant ainsi une marge de manœuvre aux élus communaux pour s'inscrire dans tel ou tel bassin de vie, selon les projets sportifs qu'ils souhaitent développer et mettre en œuvre⁶⁹ : sorte de mini-intercommunalité à la carte, cet ordre spatial à géométrie variable constitue un argument de type organisationnel pour convaincre les élus communaux de travailler ensemble dans une logique de proximité géographique et de mutualisation des moyens. La notion de proximité, devenue quasi synonyme de légitimité dans le langage politique et médiatique (Le Bart et Lefèbvre, 2005) fait ici l'objet d'un usage rhétorique et politique. Pour les élus des petites communes qualifiant l'intercommunalité de « lointaine », « centralisatrice » voire « trop dépensière⁷⁰ », ces micro intercommunalités constituent une possibilité d'arrangements locaux et de préservation de leur pouvoir de décision. C'est aussi un ressort de légitimité pour l'instance intercommunale qui, souffrant d'un déficit démocratique, ne peut imposer ses propositions que par une stratégie de persuasion. Sur le plan communicationnel, les « bassins de vie » sont érigés en « preuve » de l'attention que le Sicoval porte à la prééminence des maires sur la définition des politiques qui concernent leur territoire. Ce ménagement s'inscrit plus généralement dans un mode de gouvernement consensuel et municipaliste particulier aux EPCI et dans lequel les maires - également conseillers communautaires - sont parvenus à domestiquer ces institutions et à réduire le risque qu'elles s'imposent à eux (Desage et Guéranger, 2011). Cette nouvelle organisation en « bassins de vie » est aussi avancée par la CSCC comme un moyen de réduire les inégalités d'équipements sportifs et de contribuer à une meilleure accessibilité de tous les habitants aux pratiques sportives. Par une « collaboration étroite avec les communes ou leurs regroupements », le Sicoval propose de venir en appui technique et financier à ces bassins à condition que soient définis et précisés les rôles de chacun (initiative, décision, financement et gestion). Ces « bassins de vie » sont transversaux aux 4 axes d'action du projet sportif de territoire et agiraient comme des passerelles entre intercommunalité et communes pour sa mise en œuvre: politiques d'équipements sportifs pilotées par un schéma directeur et des normes HQE⁷¹; soutien « pluriannuel et conventionné » aux associations sportives pour encourager leur mutualisation ou de nouvelles offres de pratiques; organisation d'événements sportifs à dimension intercommunale participant à « la création de lien social et au renforcement de l'identité du territoire »; mise en place d'une structure de gouvernance du projet sportif de territoire maintenant « un dialogue permanent entre tous les acteurs⁷². » Lors du Conseil de communauté du 10 septembre 2007, ces préconisations sont approuvées à l'unanimité moins

⁶⁸ *Vers un projet sportif de territoire, op.cit.*, p.10.

⁶⁹ 5 bassins de vie sont constitués : un bassin Nord (3 communes, 14 605 habitants, 23 % de la population), un bassin Est (8 communes, 15 234 habitants, 24 % de la population), un bassin Ouest (6 communes, 5 962 habitants, 9 % de la population), un bassin Centre (10 communes, 18 989 habitants, 29 % de la population) et un bassin Sud (9 communes, 9 481 habitants, 15 % de la population).

⁷⁰ Carnet de terrain, atelier du sport, 3 juillet 2006.

⁷¹ Haute Qualité Environnementale.

⁷² *Vers un projet sportif de territoire, op.cit.*, p.12-15.

une abstention⁷³, mais la mise en œuvre du projet sportif de territoire ne débutera qu'après les élections municipales de 2008, par une phase de (re)concertation avec les élus de chaque « bassin de vie », entretenant ainsi la dynamique des échanges et des controverses engagée depuis 1998.

En guise de conclusion, l'analyse de la construction d'un « bien commun » (Lascoumes et Le Bourhis, 1998), le projet sportif de territoire, permet d'avancer que ses différentes étapes sont traversées par une épreuve de force permanente autour de l'institutionnalisation et de la légitimation de l'intercommunalité comme niveau pertinent d'action publique territoriale dans le secteur sportif.

Le *Forum Sport et Intercommunalité* organisé en 1998 permet de justifier la prise de compétence sport par l'intercommunalité en 2001. Tout le répertoire argumentatif qui sera déployé par la suite dans la construction du projet sportif est déjà présent et mis en scène via les allocutions, tables rondes et séances plénières contrôlées par les responsables communautaires et les institutions régionales. En 2003-2004, une controverse débute à propos de la demande des deux plus grandes communes de transférer la compétence « piscines » et les charges financières afférentes au Sicoval. Elle oppose ces deux communes aux autres et se clôture par un refus du transfert. Au-delà des arguments financiers mobilisés contre cette mutualisation des charges par les petites communes, celles-ci utilisent également des arguments politiques et identitaires pour défendre leur pérennité et leur « autonomie ». Cette controverse se double en interne, d'un conflit entre les services financiers et le nouveau président de la CSCC qui reproche aux premiers un audit strictement gestionnaire, réalisé dans l'urgence et sans sollicitation de la commission en charge de la politique sportive intercommunale.

Tout au long des séquences qui ont scandé la construction du projet sportif de territoire (2005-2007) plusieurs controverses se déploient dans des forums de communautés de politiques publiques ou dans des arènes plus confinées entre, et quelquefois au sein, de trois catégories d'acteurs : les sportifs (responsables d'associations sportives du Sicoval, représentants de la DRDJS, du CDOS 31 et du CREPS), les élus membres de la CSCC et techniciens du Sicoval, les « experts » et la consultante sollicités. En synthèse, l'objet de ces controverses porte sur trois débats majeurs.

Le premier concerne la méthodologie, la validité et la publicité du diagnostic. Les modalités de réalisation des enquêtes auprès des élus communaux et des associations opposent d'un côté les techniciens partisans d'une signature officialisant l'engagement des maires dans la démarche et, de l'autre, les élus de la CSCC, soucieux de préserver la confidentialité des données associatives et des propos tenus par les maires interviewés. Le cadrage de l'interprétation des données et le contrôle des représentations du territoire issues du diagnostic font l'objet de discussions entre les élus de la CSCC et les « experts ». Ces derniers estiment que la production de connaissances sur le territoire relève de leur compétence scientifique, alors que les élus entendent utiliser ces savoirs experts à des fins de mise en scène d'un débat collectif et de communication sur le sens et les justifications du projet intercommunal. Cependant, sur ce même objet, les élus s'opposent aux représentants des sportifs mettant en doute la véracité des données du diagnostic ; les élus de la CSCC s'appuient alors sur les fondements « scientifiques » de la démarche et la qualité des expertises produites.

Le deuxième objet de controverse porte sur le rôle du Sicoval, sa légitimité et les modalités d'exercice de sa compétence sportive. Elle se déploie essentiellement entre élus de la CSCC et les maires présents lors des forums à propos de la transmission des « valeurs citoyennes » du sport, objectif pour le moins consensuel. Ce qui l'est moins, c'est la légitimité et le niveau

⁷³ Compte rendu du Conseil de communauté du 10 septembre 2007, DAG, Sicoval.

d'échelle, intercommunal ou communal, devant assurer cette transmission : ingérence et imposition idéologique inacceptables du Sicoval sur les politiques communales dénoncées comme telles par certains maires, assurance d'une transmission homogène de ces « valeurs » sur tout le territoire pour les élus de la CSCC, constituent les deux pôles du répertoire argumentaire mobilisé. Ces mêmes élus s'opposent, d'une part, sur la poursuite d'une logique de « guichet », défendue par les maires pour l'obtention des aides financières du Sicoval en faveur du sport municipal et, d'autre part, sur sa transformation en logique de « projet collectif » défendue par la CSCC, pour harmoniser discours et programmes d'action sur l'ensemble du territoire.

Enfin, le troisième objet de controverse se déroule lors de plusieurs séquences et oppose les élus et les représentants du monde sportif sur les conditions et les critères devant présider au soutien matériel et financier du Sicoval en faveur du sport. Plusieurs débats nourrissent cette controverse. L'un se focalise sur les modalités de pratiques sportives « légitimes » en opposant d'une part le modèle « vertueux » des pratiques encadrées, associatives et compétitives porté par les institutions sportives et, d'autre part, les pratiques « libres » ou auto-organisées à visées ludique, de loisir ou de santé. Même si la réalité de cette opposition est nuancée par les enquêtes sur les pratiques sportives, sa mobilisation fonctionne comme un argument récurrent : pour le mouvement sportif, ce sont les missions de service public assumées par les associations sportives qui légitiment leur priorité en termes d'aides publiques; pour les élus, c'est la demande des habitants qui importe et l'accessibilité de toutes les formes de pratique aux équipements financés par des fonds publics. Une autre opposition entre bénévolat et professionnalisation fait débat entre élus et associations sportive : elle est mobilisée par le mouvement sportif pour défendre les « valeurs » de l'engagement et du désintéressement, argument auxquels les élus opposent la nécessaire qualification des professionnels pour assurer le développement des associations et décharger les bénévoles d'un certain nombre de tâches. Lors des situations d'interaction, la clôture de ces controverses est provisoirement assurée par le président de la CSCC grâce à des compromis « intermédiaires » tentant d'agrèger des intérêts hétérogènes.

La démarche de projet, dont le choix n'est pas anodin dans un contexte de territoire fragmenté, hétérogène et à la gouvernance complexe, est ici pensée surtout comme un instrument de mobilisation politique et de construction d'un « acteur collectif » au service de valeurs et d'objectifs difficilement contestables : plus grande équité territoriale et justice sociale entre communes, développement du territoire et amélioration des services aux habitants, sport comme vecteur de citoyenneté et de développement durable. De plus, par sa dimension « apolitique » et la dépolitisation des débats partisans qu'il autorise, le sport a en outre l'intérêt de permettre un « ré-enchantement » (Faure, 1995) du monde autour de valeurs acceptées par tous. Ainsi, sont convoqués à l'occasion de la construction de ce projet sportif, la gouvernance, la démocratie participative, la proximité, le partenariat, la citoyenneté, le développement durable, autant de « fétiches rassembleurs » (Desage et Godard, 2005) qui préservent, par leur ambiguïté constitutive, des marges de manœuvre aux instances communautaires mais aussi communales et autorisent une pluralité d'accords ou de confrontation d'intérêts entre les acteurs. Cette rhétorique de l'action publique territoriale permet au Sicoval d'entretenir des dynamiques « d'enrôlement » et « d'intéressement » (Callon, 1986 ; Lascoumes, 1996) d'acteurs multiples, aux intérêts divers, sans pour autant être certain que ceux-ci adhèrent à un sens commun partagé. Enfin, c'est aussi à l'aune du territoire, de son histoire et de son « identité » que les élus communautaires tentent d'imposer aux maires et représentants sportifs une perception territorialisée du sport selon la hiérarchisation des priorités définies à l'agenda politique intercommunal. Parmi celles-ci, une Charte de gouvernance à l'horizon 2011 s'appuie sur les « bassins de vie » issus du projet

sportif, celui-ci ayant servi *in fine* de laboratoire d'essai pour d'autres projets intercommunaux en cours.

REFERENCES

- BAYEUX P., « L'intercommunalité sportive, moteur d'une nouvelle gouvernance sportive locale ? », *Revue Sud-Ouest Européen*, n° 13, mars 2002, p. 85-94.
- BEAUD S. et WEBER F., *Guide de l'enquête de terrain*, Paris, La Découverte & Syros, 2003.
- BOUCHET P. et RASPAUD M., « Sport et intercommunalité au sein de l'agglomération grenobloise », AUGUSTIN J-P. et CALLEDE J-P. (dir.), *Sport, relations sociales et action collective*, Talence, Maison des Sciences de l'Homme d'Aquitaine, 1995, p. 483-491.
- CADIOU S., « Jeux et enjeux de connaissances. L'expertise au service de la gouvernance municipale », PASQUIER R., SIMOULIN V. et WEISBEIN J. (dir.), *La gouvernance territoriale. Pratiques, discours et théories*, Paris, LGDJ, 2007, p. 171-189.
- CALLON M., « Éléments pour une sociologie de la traduction. La domestication des coquilles Saint-Jacques et des marins-pêcheurs dans la baie de Saint-Brieuc », *L'Année sociologique*, n° 36, 1986, p. 169-208.
- CEFAI D. ET PASQUIER R. (dir.), *Les Sens du public. Publics politiques, publics médiatiques*, Paris, Presses Universitaires de France, 2003.
- CHATEAURAYNAUD F., « Des disputes ordinaires à la violence politique. L'analyse de controverses et la sociologie des conflits », BOURQUIN L. et HAMON P. (dir.), *La politisation. Conflits et construction du politique depuis le Moyen Age*, Rennes, Presses Universitaires de Rennes, 2010, p. 91-111.
- DEFRANCE J., « La politique de l'apolitisme. Sur l'autonomisation du champ sportif », *Politix*, vol.13, n° 50, deuxième trimestre 2000, p. 13-27.
- DELMAS C., « Pour une définition non positiviste de l'expertise », DAMAMME D. et RIBEMONT T. (dir.), *Expertise et engagement politique*, Paris, L'Harmattan, 2001, p. 11-43.
- DESAGE F., « Un régime de grande coalition permanente? Eléments lillois pour une sociologie des consensus intercommunaux », *Politix*, n° 88, 2009, p.133-161.
- DESAGE F. ET GODARD J., « Désenchantement idéologique et réenchantement mythique des politiques locales », *Revue française de science politique*, vol. 55, n° 4, août 2005, p. 633-661.
- DESAGE F. et GUERANGER D., *La politique confisquée. Sociologie des réformes et des institutions intercommunales*, Bellecombe-en-Bauges, Editions du Croquant, 2011.
- FAURE A., « Les élus locaux à l'épreuve de la décentralisation. De nouveaux chantiers pour la médiation politique », *Revue française de science politique*, vol. 44, n° 3, 1994, p. 462-479.
- FAURE A., « Les politiques locales entre référentiels et rhétorique », FAURE A., POLLET G. et WARIN P. (dir.), *La construction du sens dans les politiques publiques. Débats autour de la notion de référentiel*, Paris, L'Harmattan, 1995, Logiques politiques, p. 69-83.
- FOUILLEUX E., « Entre production et institutionnalisation des idées : la réforme de la politique agricole », *Revue française de science politique*, vol. 50, n° 2, 2000, p. 277-305.
- GASPARINI W., « L'intégration par le sport. Genèse politique d'une croyance collective », *Sociétés contemporaines*, n° 69, 2008/1, p. 7-23.
- GAUDIN J-P., *Gouverner par contrat. L'action publique en questions*, Paris, Presses de Sciences Po., 1999.
- GAXIE D., « Les chemins tortueux de l'intercommunalité », LE SAOUT R. (dir.), *L'intercommunalité. Logiques nationales et enjeux locaux*, Rennes, Presses Universitaires de Rennes, 1997, p. 11-21.

- HASCHAR-NOE N., « Analyse stratégique et enjeux locaux de l'intercommunalité sportive », CHARRIER D. et DURAND C. (dir.), *Le financement du sport par les collectivités locales. Des ambitions politiques aux choix budgétaires*, Voiron, Presses Universitaires du Sport, 2002, p. 142-154.
- HASCHAR-NOE N., « L'aménagement des chemins de randonnée : un instrument d'identification et de "gouvernance" territoriales », *Espaces et sociétés*, 2009/3, n° 138, p. 115-133.
- HELY M., *Les métamorphoses du monde associatif*, Paris, Presses Universitaires de France, 2009.
- HONTA M., « Les nouveaux territoires du sport : des changements d'échelles sous influences », *Géographie, économie, société*, vol. 9, n° 4, 2007, p. 403-418.
- JOBERT B., « Représentations sociales, controverses et débats dans la conduite des politiques publiques », *Revue française de science politique*, vol. 42, n° 2, avril 1992, p. 219-234.
- KEATING M., « Capacité politique », PASQUIER R., GUIGNER S. et COLE A. (dir.), *Dictionnaire des politiques territoriales*, Paris, Presses de Sciences Po., 2011, p. 52-57.
- LASCOUMES P., « Rendre gouvernable : de la "traduction" au "transcodage". L'analyse des processus de changement dans les réseaux d'action publique », CHEVALIER J. (dir.), *La gouvernabilité*, Paris, Presses Universitaires de France/CURAPP, 1996, p. 325-338.
- LASCOUMES P., LE BOURHIS J-P., « Le bien commun comme construit territorial. Identités d'action et procédures », *Politix*, vol. 11, n° 42, 1998, p. 37-66.
- LASCOUMES P., LE GALES P. (dir.), *Gouverner par les instruments*, Paris, Presses Sciences Po., 2004.
- LE BART C. et LEFEBVRE R. (dir.), *La proximité en politique. Usages, rhétoriques, pratiques*, Rennes, Presses Universitaires de Rennes, 2005.
- LE SAOUT R. (dir.), *L'intercommunalité. Logiques nationales et enjeux locaux*, Rennes, Presses Universitaires de Rennes, 1997.
- MOUNET J-P., CHIFFLET J-P., « La réalisation d'un stade nautique intercommunal. Politiques sportives et stratégies fédérales », *Staps Revue internationale des sciences du sport et de l'éducation physique*, vol.14, n° 32, octobre 1993, p. 87-102.
- OFFNER J-M., « Les territoires de l'action publique locale. Fausses pertinences et jeux d'écarts », *Revue française de science politique*, vol. 56, 2006/1, p. 27-47.
- PETERS B.G., « Nouveau management public (New Public Management) », BOUSSAGUET L., JACQUOT S. et RAVINET P. (dir.), *Dictionnaire des politiques publiques*, Paris, Presses de Sciences Po., 2006, p. 306-312.
- PINSON G., « Le projet urbain comme instrument d'action publique », LASCOUMES P. et LE GALES P. (dir.), *Gouverner par les instruments*, Paris, Sciences Po, 2004, p.199-233.
- POCIELLO C., *Les cultures sportives*, Paris, Presses Universitaires de France, 1995.
- SEGAS S., « L' élu animateur : savoirs de la "bonne gouvernance" territoriale et légitimation d'un nouvel ordre politique local », Pasquier R., Simoulin S. et Weisbein J. (dir.), *La gouvernance territoriale. Pratiques, discours et théories*, Paris, LGDJ, 2007, p. 191-208.

